

Interpellation Baumgartner-Flawil / Hauser-Sargans / Hess-Rebstein vom 8. Juni 2021

Platzprobleme in Sonderschulen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 26. Oktober 2021

Daniel Baumgartner-Flawil, Bernhard Hauser-Sargans und Sandro Hess-Rebstein stellen in ihrer Interpellation vom 8. Juni 2021 Fragen zu den Platzverhältnissen in Sonderschulen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Sonderpädagogische Massnahmen unterstützen Kinder mit besonderem Bildungsbedarf. Sie werden integrativ (im Rahmen oder flankierend zu der Regelklasse) oder separativ (in einer Kleinklasse der Regelschule oder in einer Sonderschule) durchgeführt. Die Sonderschulung ist die höchstschwellige Form der Sonderpädagogik und Kindern vorbehalten, die in der Regelschule nicht ausreichend im Sinn von Art. 19 und 62 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gefördert werden können. Sonderpädagogische Massnahmen orientieren sich am Bedarf der Kinder in Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags, unter Berücksichtigung des Aufwands durch die Schulträger und den Kanton.

Einem Kind mit ausgewiesenem Bedarf steht eine ausgewiesene Massnahme zu. Seit Erlass des XXIV. Nachtrags¹ zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) wird dieser Grundsatz insoweit bekräftigt, als das Bildungsdepartement und die Sonderschulen gemeinsam sicherzustellen haben, dass jeder Schülerin und jedem Schüler, für die oder den der Besuch einer Sonderschule verfügt wurde, ein entsprechender Platz zur Verfügung steht.

Eine Zuweisung in eine bestimmte Sonderschule kann nur dann erfolgen, wenn vorgängig seitens der Institution ein freier Platz zugesichert wurde. Das kantonale Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht als Teil des gesamten Sonderpädagogik-Konzepts erfasst die Bedarfs- und Angebots- sowie die Standort- und Belegungsplanung. Auf seiner Grundlage wird in den Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und den Institutionen die grundsätzlich maximale Anzahl Plätze bestimmt. Diese ist in den meisten Fällen tiefer als die Anzahl Plätze, die aufgrund der vorliegenden Infrastruktur innerhalb einer Sonderschule faktisch nutzbar ist. Dadurch wird den Institutionen eine Reserve zugestanden, die insbesondere auch ermöglicht, ausserkantonale Schülerinnen und Schüler im Rahmen des interkantonalen Vertragsrechts aufzunehmen.

Die Anzahl Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen aus den verschiedenen Herkunftsgemeinden und Regionen unterliegt grossen Schwankungen. Auswirkung auf die Belegung haben die Schulentwicklungskultur in den Gemeinden, die demografische Entwicklung und gesellschaftliche Veränderungen. Durch die Schulentwicklungskultur in den Gemeinden mitgeprägt wird insbesondere auch der Umgang mit Fällen im fließenden Grenzbereich der Möglichkeit integrativer und der Notwendigkeit separativer Beschulung.

Von der Nutzung und (spezifisch geregelten) Finanzierung der *bestehenden* Infrastrukturen zu trennen ist die Erstellung und Finanzierung *zusätzlicher* Infrastrukturen. Letztere liegen in der

¹ nGS 2021-070.

Verantwortung der Trägerschaften der Sonderschulen und präjudizieren die grundsätzlichen finanzierungsrelevanten Zuweisungskontingente gemäss Versorgungskonzept bzw. Leistungsvereinbarung nicht.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Am Stichtag 25. August 2021 wurden 1'529 St.Galler Schülerinnen und Schüler in einer Sonderschule beschult. Nach Rücksprache mit allen Sonderschulen kann festgehalten werden, dass grundsätzlich bis auf die nachfolgend aufgeführte Institution keine Wartelisten zur Aufnahme von Schülerinnen und Schülern bestehen.

Auf Nachfrage des Bildungsdepartementes (am 9. September 2021) vermeldete die Sprachheilschule St.Gallen (SHS) 12 Kinder, für die eine Anfrage auf eine Sonderschulplatzierung auf das Schuljahr 2021/22 erfolgt war, indessen kein Platz in Aussicht gestellt werden konnte. Die Anfragen betrafen die Standorte der SHS in St.Gallen (6 Kinder), Balgach (4 Kinder) und Uznach (2 Kinder). Gemäss Auskunft der SHS erfolgten die Anfragen durch die Schulträger oder den Schulpsychologischen Dienst. Über die zwischenzeitlich aktualisierte Situation dieser 12 Kinder konnte die SHS keine Angaben machen. Das Bildungsdepartement war, dem standardisierten Workflow für Sonderschulzuweisungen entsprechend (nachstehend Ziff. 4 Bst. a), in die Anfragen nicht involviert und hatte insbesondere kein Kostengutsprachege- such zu beurteilen.

2. Gemäss Art. 35 der Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen (sGS 213.951; nachfolgend Sonderschulverordnung) unterliegen Ersatzinvestitionen, die den Betrag von Fr. 100'000.– je Objekt übersteigen und über den Infrastrukturfonds finanziert werden, der Genehmigung des Bildungsdepartementes.

Zurzeit liegen zwei Finanzierungsanträge von Sonderschulen gemäss Art. 35 der Sonderschulverordnung zur Erweiterung der bestehenden Infrastruktur vor, die allenfalls zu einer Erhöhung der Belegungskapazität führen könnten. Beim ersten Antrag handelt es sich um die Aufnahme eines neuen Mietobjekts, da der frühere Vermieter der Schulräume Eigenbedarf anmeldete. Beim zweiten Vorhaben handelt es sich um ein Infrastruktur-Projekt, das vor dem Erlass des XXIV. Nachtrags zum VSG beim Bildungsdepartement eingereicht wurde und mit Bezug auf welches eine Beschwerde vor Verwaltungsgericht hängig ist.

3. Die Bestandesgarantie nach Sonderschulrecht ermöglicht den Sonderschulen eine gewisse Planungssicherheit während des Schuljahrs, indem der Kanton St.Gallen die Kostenübernahme für eine an einem vorgängig bestimmten Stichtag definierte Anzahl an Lernenden für das folgende Semester zusichert. Selbst wenn die effektive Schülerinnen- und Schülerzahl im Lauf des Unterrichtssemesters bis zum nächsten Stichtag unterschritten wird, kann für diese Anzahl Lernende Rechnung gestellt werden. Die Höhe des garantierten Gesamtbestands an St.Galler Schülerinnen und Schüler wird zwei Mal jährlich per Stichtag 25. Februar und per 25. August aus dem Schulverwaltungssystem ermittelt und den Sonderschulen schriftlich kommuniziert (Auszug aus dem Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen – Abschnitt 5.3.1).

Die Interpellanten verwenden den Begriff der Bestandesgarantie im Zusammenhang mit der möglichen Anzahl Plätze für Schülerinnen und Schüler, die in einer Sonderschule unterrichtet werden (können). Folgende Übersicht zeigt auf, an welchen Sonderschulen mit Stichtag 25. August 2021 Schülerinnen und Schüler unterrichtet wurden. Im Hinblick auf die Vorgaben gemäss Leistungsvereinbarung zur betriebsnotwendigen Infrastruktur stehen in drei der insgesamt 25 aufgeführten Institutionen weitere mögliche Schulplätze zur Verfügung (mit * versehene Platzangaben).

Institution	Total SG-Kinder in Institutionen am Stichtag	Anzahl Plätze gemäss Versorgungskonzept	Anzahl Plätze über die Vorgaben des Versorgungskonzepts hinaus	Anzahl Plätze gemäss Leistungsvereinbarung der betriebsnotwendigen Infrastruktur
Heilpädagogische Schule St.Gallen	159	128–136	+23	150
HPV Wiggenhof	81	74–84	–	88
Heilpädagogische Schule Heerbrugg	103	76–83	+20	96
Heilpädagogische Schule Trübbach	123	109–117	+6	122
Heilpädagogische Schule Stiftung Balm	65	88–94	–	100
Heilpädagogische Schule Stiftung-Schänis	29			
Heilpädagogische Schule Toggenburg	71	57–61	+10	65
Heilpädagogische Schule Flawil	147	128–133	+14	140– 145
Sonderschulheim Johanneum	43	39–46	–	80-85
Sprachheilschule St.Gallen*	202	143–149	+53	215*
Sprachheilschule St.Gallen-Uznach	28	25–28	–	34–36
Sprachheilschule St.Gallen-Rheintal	23	20–25	–	25
Sprachheilschule Toggenburg	47	30–35	+12	36
tipiti Jahrzeitenhaus	18	17–19	–	18
tipiti OS-Wil	19	18–19	–	19
Heim Oberfeld	58	48–54	+4	54
Tagessonderschule Azmoos	12	12–18	–	18
Schulheim Hochsteig	44	32–36	+8	44
Tagessonderschule Hochsteig Uznach	15	15–19	–	19
Kinder Dörfli*	41	40	+1	70*
Schulheim Langhalde	24	26–28	–	33
Bad Sonder	45	56–62	–	58
Hemberg	20	22–23	–	32
CP-Schule	56	58	–	70
Stiftung Kronbühl*	56	36–40	+16	55–66*

4. a) Seit dem Jahr 2019 besteht ein vom Amt für Volksschule empfohlener Workflow für die Sonderschulzuweisungen. Eine beabsichtigte Sonderschulplatzierung erhärtet sich im Kontakt der zuständigen Stellen des kommunalen Schulträgers mit den Eltern, dem Schulpsychologischen Dienst und der in Frage stehenden Institution. Sind sich die Beteiligten einig, reicht der kommunale Schulträger beim Bildungsdepartement ein Gesuch um Kostenübernahmegarantie ein. Das Bildungsdepartement prüft das Gesuch nach den bestehenden Kriterien, neu ergänzend unter Berücksichtigung des XXIV. Nachtrags zum VSG, wonach «jeder Schülerin und jedem Schüler, für die oder den der Besuch einer Sonderschule verfügt wurde, ein entsprechender Platz zur Verfügung steht». Findet der kommunale Schulträger in Zusammenarbeit mit dem schulpsychologischen Dienst, den Erziehungsberechtigten und den Sonderschulen *keinen* für die Sonderbeschulung des Kindes geeigneten Platz, bietet

das Bildungsdepartment auf Anfrage beim Findungsprozess Unterstützung an. Die Unterstützung führt oft zur Bewilligung eines zusätzlichen Platzes oder zu einer ausserkantonalen Beschulung. Eine Garantie, dass Versorgungsengpässe nie entstehen, kann auch unter dem XXIV. Nachtrag zum VSG nicht gegeben werden, da das System operativer Nachfrage- und strategischer Angebotssteuerung einem gewissen Spannungsverhältnis unterliegt, das nur dann aufgelöst werden könnte, wenn sich das Platzangebot aller Schulen kurzfristig beliebig erweitern liesse, was objektiv unrealistisch ist.

Der Nachfrageüberhang ist namentlich im Sprachheilschulbereich Thema. Am Hauptstandort der SHS in St.Gallen war mit der Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts das Platzangebot zum Ausgleich des neu eröffneten Standorts für das Rheintal reduziert worden. Diese reduzierten Plätze blieben noch vorhanden und sind mit dem nun erfolgten Erlass des XXIV. Nachtrags zum VSG reaktivierbar geworden. Die Regierung hat, um die Finanzierung der Umsetzung des XXIV. Nachtrags zum VSG sicherzustellen, das Budget 2022 bzw. den Aufgaben- und Finanzplan 2023 bis 2025 angepasst. Gestützt auf die Annahmen aus der Botschaft zum XXIV. Nachtrag zum VSG (22.21.01) wird von einer Zunahme des Schülerinnen- und Schüler-Bestands um mindestens 55 Kinder ausgegangen, womit auf kantonaler Ebene jährliche Mehrkosten von rund 3,1 Mio. Franken brutto bzw., unter Berücksichtigung eines Mehrertrags aus den Beiträgen der Schulträger von rund 2,2 Mio. Franken, von 0,9 Mio. Franken netto anfallen.

b) Nach Abschluss der Einführungsphase im Jahr 2022 ist eine umfassende Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts, einschliesslich des darin enthaltenen Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht, vorgesehen. Aufgrund der Erkenntnisse aus dieser Evaluation werden bildungspolitische Konsequenzen zu diskutieren sein. Ein Diskussionspunkt wird dabei der Umgang mit Kindern sein, bei denen sowohl die Möglichkeit der integrativen Beschulung in der Regelschule als auch die separative Beschulung in einer Sonderschule in Frage kommt. Dazu zählen nebst den Sonderschulen für Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensproblemen und (in geringfügigem Mass) den Heilpädagogischen Schulen namentlich die Sprachheilbeschulungen. Diese gehen historisch auf die Förderung hörbehinderter Kinder zurück. Seit deren überwiegender Integration in die Regelschulen kommen sie vorwiegend Kindern unter dem Titel Sprachentwicklungsverzögerung zugute. Entsprechende Defizite haben in der Gesellschaft spürbar zugenommen und werden durch die Sprachheilschulen mit hoher Professionalität behandelt. Darüber hinaus übernehmen diese Schulen aber vermehrt auch die Funktion von «Entlastungsschulen», wenn Klassen der Regelschule aufgrund einer Kumulation situativer Belastungen in der Beurteilung der Schule vor Ort an die Grenze der Führbarkeit stossen. Dieser Trend erklärt die überproportional steigende Nachfrage nach Sprachheilschulplätzen mit. Sie kontrastiert mit den verfassungsmässigen/staatsvertraglichen und den wissenschaftlichen Ansprüchen, Kinder im Zweifelsfall nicht separativ, sondern integrativ zu beschulen. Es wird sich mit der Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts die Frage stellen, wo die Politik auf diesem Feld die Prioritäten setzen will, mit den Folgen für die Kosten, indirekt aber auch für die Erfüllung des grundlegenden sozialen Integrationsauftrags der Regelschulen in den Gemeinden.

5. Sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule (Integrierte Schülerhilfe [ISF], Unterricht in Kleinklassen, spezifische Therapien) bedingen grundsätzlich den Einsatz heilpädagogisch ausgebildeten Personals.

Gleiches gilt erst recht für die höchstschwellige Sonderschulung. Diese zeichnet sich durch spezialisierte Angebote für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung aus. Mitarbeitende im pädagogischen, sozialpädagogischen und therapeutischen Bereich verfügen deshalb prinzipiell über eine sonderschulspezifische (d.h. heilpädagogische oder therapeutische) Ausbildung. Es ist in der Praxis aber auch unumgänglich, dass je nach Behinderung auch nicht

sonderschulspezifisch ausgebildetes Personal (z.B. Hilfen, Assistentinnen und Assistenten) im Einsatz ist. Gemäss Sonderpädagogik-Konzept müssen mindestens 50 Prozent des Personals einer Sonderschule über ein von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkanntes heilpädagogisches oder therapeutisches Diplom (oder über eine kantonale Anerkennung nach ehemaligem Recht) verfügen.

Grundsätzlich erfolgt die Ermittlung der personellen Qualifikationen im Bereich Volksschule und Sonderschulen über die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen. Jährlich werden diese Daten an das Bundesamt für Statistik (BfS) weitergeleitet. Diese Auswertungen stehen der Öffentlichkeit frei zur Verfügung.² Die nachfolgende Übersicht stellt die Anteile der Lehrpersonen der Volksschule und Sonderschulen im Kanton St.Gallen nach Diplom im Vergleich der Schuljahre 2019/20 und 2020/21 dar.

Lehrpersonen Volksschule und Sonderschule nach Diplom	2020			2019		
	Lehrdiplom	* Lehrdiplom teilweise	kein Lehrdiplom	Lehrdiplom	* Lehrdiplom teilweise	kein Lehrdiplom
Lehrperson Regelschule	95,3 %	2,4 %	2,3 %	95,5 %	2,2 %	2,2 %
Lehrperson Kleinklassen	70,3 %	21,1 %	8,6 %	74,0 %	19,1 %	6,9 %
Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen	75,6 %	14,8 %	9,6 %	78,5 %	15,5 %	6,0 %
Lehrpersonen Sonderschule	64,6 %	30,1 %	5,3 %	67,1 %	25,3 %	7,5 %

Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik des Schulpersonals (2019/20); Fachstelle für Statistik, Schulverwaltungsprogramm (2020/21, Datenstand Juni 2021); Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen.

* Lehrdiplom teilweise: Lehrdiplom, das teilweise den Voraussetzungen entspricht. Z.B. Sonderschul- und Kleinklassenlehrpersonen, die ein Lehrdiplom, aber kein Heilpädagogikdiplom haben.

Die nachfolgende Übersicht differenziert die Qualifikationsquoten nach Behinderungsbereichen. Sie stützt sich auf die von den Institutionen jährlich gemeldeten Pensenpläne.

Institution*	2020	2019	2018	2017	2016
[Ø Qualifikationsquote]					
Sprachheilschulen	75 %	72 %	73 %	81 %	80 %
Heilpädagogische Schulen	49 %	50 %	49 %	53 %	55 %
Sonderschulen für Kinder mit schwerwiegenden Verhaltens- und Lernschwierigkeiten	40 %	42 %	43 %	41 %	45 %
CP-Schule	44 %	58 %	58 %	58 %	55 %

* jeweiliger Jahrestichtag: 1. November

² Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung/obligatorische-schule.html>.