

Dringliche Interpellation Etterlin-Rorschach / Hess-Rebstein / Frick-Buchs / Losa-Mörschwil
(9 Mitunterzeichnende) vom 19. September 2022

Notstand in den St.Galler Sonderschulen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. September 2022

Guido Etterlin-Rorschach, Sandro Hess-Rebstein, Katrin Frick-Buchs und Jeannette Losa-Mörschwil stellen in ihrer dringlichen Interpellation vom 19. September 2022 Fragen zu den Aufnahmekapazitäten der Sonderschulen.

Die Regierung beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Der XXIV. Nachtrag¹ zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) hat wie jedes Gesetz Bindungswirkung und ist konsequent zu vollziehen, soweit die objektiven Umstände es zulassen. Der Vorbehalt bezieht sich auf das Faktum, dass aufgrund des nur mittelfristig steuerbaren Angebots an Sonderschulplätzen im Vergleich zur kurzfristig volatilen Nachfrage nach entsprechenden Plätzen nicht mit letzter Sicherheit die Garantie abgegeben werden kann, dass *nie* ein Versorgungsengpass entsteht. Darauf wurde im Verfahren zum Erlass des Nachtrags hingewiesen. Dass im gesetzten Rahmen sein Vollzug stattfindet und wirksam ist und demnach nicht von einem Notstand die Rede sein kann, wird nachstehend dargelegt (Ziff. 2/3).

Auf der Ebene der Norm-*Entwicklung* kann der aktuellen Ordnung der Sonderpädagogik unter zwei Aspekten Übergangscharakter zugemessen werden:

- Im Juni 2022 ist die Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts gestartet. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Evaluation werden bildungspolitische Weichen zu stellen sein. Es wird zu bestimmen sein, welche Prioritäten künftig in der Sonderpädagogik gesetzt werden, konkret, wie akzentuiert in der Sonderpädagogik künftig integriert oder separiert wird. Angesichts des stetig ansteigenden Bedarfs nach Sonderschulplätzen mit Verweis auf die gesellschaftliche Entwicklung ist die Haltekraft der Regelschule namentlich für Kinder im fachdiagnostischen Grenzbereich einer Sonderschulbedürftigkeit auszuloten. Dabei ist festzulegen, ob Sonderschulen im Sinn der bisherigen gesetzlichen Definition strikt als Schulen für Kinder mit einer Behinderung oder ob sie diesseits der Schwelle zur Behinderung auch als sogenannte «Entlastungsschulen»² für belastete Regelschulen einzusetzen sind. Übergeordnet wird dies auch auf eine Aussage darüber hinauslaufen, in welchem Mass die öffentliche Volksschule künftig ihren *sozialen* Integrationsauftrag erfüllen kann. Sodann werden die finanziellen Konsequenzen der Ausrichtung abzuwägen sein.
- Der Kantonsrat hat in der Februarsession 2021 das Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» gutgeheissen. Das Postulat beauftragt die Regierung, dem Kantonsrat eine Analyse mit Schlussfolgerungen zu Entwicklung, Kosten und – soweit zuverlässig messbar – Wirkungen integrativer und separativer Förderformen zu unterbreiten. Soweit möglich sind im Bericht Wege aufzuzeigen, wie den Schulen vor Ort bessere Grundlagen und insbesondere Kennzahlen für Modellentscheide und die Weiterentwicklung der Schule zur Verfügung gestellt werden können.

¹ nGS 2021-070.

² Der Begriff wurde im Rahmen eines Fachreferats bei der Beratung des XXIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz durch einen Dozenten der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich (HfH) geprägt.

Die Evaluation und der Bericht zum Postulat können im Zuge sich durchsetzender politischer Grundhaltungen zu tiefgreifenden Anpassungen des Sonderpädagogikkonzepts bezüglich Integration/Separation im Allgemeinen und Rollenzuweisung an die Sonderschulen im Besonderen führen. Im Ergebnis ist auch eine Anpassung des Volksschulgesetzes nicht auszuschliessen.

- 2./3. Der Druck zu Sonderschulplatzierungen seitens der für die Regelschulung zuständigen Gemeinden steigt seit Jahren kontinuierlich. In Nachachtung des XXIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz ist das Bildungsdepartement für zusätzliche Platzierungen über die Planzahlen gemäss dem geltenden Sonderpädagogik-Konzept und den Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Sonderschulen hinaus konsequent offen. Es setzt in seinem Einflussbereich alles daran, nachgefragte Kapazitätserweiterungen zu ermöglichen. Dazu leistet es uneingeschränkt Kostengutsprache für zusätzliche Platzierungen im Einzelfall und unterstützt die Bereitstellung zusätzlichen Schulraums in der allgemeinen Planung. Für Letztere bewilligt es für kurzfristige Platzierungen nötige Provisorien (Container, Mietobjekte), d.h. es rechnet deren Kosten im Rahmen der Infrastrukturpauschale an. Die Provisorien sind zwar nicht perfekt, stellen aber eine qualitätsorientierte Förderung sicher und können über gewisse Zeit Bestand haben. Sie sind zwar im langfristigen Vergleich teurer als definitive Lösungen. Letztere benötigen indessen bauplanerisch einen ausgedehnten Vorlauf, womit es sinnvoll ist, sie vor dem Abschluss der Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts nicht zu forcieren, sondern die Flexibilität für die Zukunft zu wahren.

Nicht alle Dispositionen zur Bereitstellung zusätzlicher Sonderschulplätze liegen indes im Einflussbereich des Kantons. Die privaten Trägerschaften der Sonderschulen haben ihren Teil zur Versorgungssicherheit beizutragen. Entsprechend lautet die mit dem XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz ergänzte Gesetzesbestimmung: «Das zuständige Departement *und die Sonderschulen* stellen *gemeinsam* sicher, dass jeder Schülerin und jedem Schüler, für die oder den der Besuch einer Sonderschule verfügt wurde, ein entsprechender Platz zur Verfügung steht.»

Von Januar bis April 2022 wurden mit allen Sonderschulen Jahrescontrolling-Gespräche geführt mit dem Ziel, die Zielgrössen der Platzkapazität unter der aktuellen Situation neu zu definieren. Leitend waren dabei die folgenden Grundsätze:

- Im Rahmen des von den Sonderschulen für sich selbst definierten und begrenzten Potentials werden die Vorgaben des Sonderpädagogik-Konzepts geöffnet und die Zielgrössen für die Aufnahmekapazität nach oben angepasst.
- Mietanträge seitens der Institutionen werden unter Einbezug des Hochbauamtes prioritär behandelt und bezüglich Anrechnung an die kantonale Finanzierung gutgeheissen.
- Platzierungen ausserhalb des konzeptgemässen Einzugsgebiets wird stattgegeben, wenn die konzeptgemäss zuständigen Schulen keinen Platz bieten können.
- Wenn ein ausserkantonaler Schulplatz durch den Schulpsychologischen Dienst (SPD) beantragt wird, wird das Kostenübernahmegesuch bewilligt.

Die mit den Sonderschulen zusammen erarbeiteten Zielgrössen haben dazu geführt, dass in Nachachtung des XXIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz über die Kapazitäten gemäss Sonderpädagogik-Konzept hinaus mindestens 139 zusätzliche Sonderschulplätze bewilligt wurden, was einem Zuwachs gegenüber der konzeptionellen Platzzahl von mindestens 10 Prozent entspricht. Jede Kapazitätserweiterung, die von den Sonderschulen beantragt bzw. von ihnen als betrieblich bzw. infrastrukturmässig tragbar bezeichnet wurde, wurde gutgeheissen. Stand 14. September 2022 stehen im Kanton St.Gallen unter Berücksichtigung der aufgestockten Infrastrukturkapazität 69 freie Sonderschulplätze zur Verfügung. Die entsprechende Offenheit gilt auch für das nächste Schuljahr 2023/24. Damit wird der XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz erfüllt.

Bisweilen lehnen Sonderschulen eine strategische Aufstockung der Platzzahl oder die operative Aufnahme bestimmter Kinder als nicht zum Schulkonzept oder zur Klassenplanung passend ab. Trotz grundsätzlicher Aufnahmepflicht (Art. 36 Abs. 3 VSG) verzichtet der Kanton in solchen Fällen im Interesse der betroffenen Kinder auf Druck auf die Schulen. Diese Situation erklärt den Umstand mit, dass zurzeit trotz deklariertes Platznot wie erwähnt 69 freie Sonderschulplätze zur Verfügung stehen würden.

4. Der Vollzug der Gesetzesvorschriften zum Sonderschulwesen obliegt auf der kantonalen Ebene dem Bildungsdepartement. Das Bildungsdepartement steht dabei in engem Austausch mit den privaten Sonderschulen. Sodann unterhält es eine Arbeitsgruppe «Sonderschulplätze» mit Vertretungen aus dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), dem Verband Privater Sonderschulen (VPS) sowie dem kantonalen und dem städtischen Schulpsychologischen Dienst (SPD). Die Arbeitsgruppe sucht Lösungen für die Koordination der Planung der Sonderschulbelegung. Vor diesem Hintergrund und da die obigen Ausführungen zeigen, dass der Vollzug des XXIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz kantonsseitig funktioniert, ist auf das Anliegen der Interpellantinnen und Interpellanten nicht einzugehen. Soweit die angelaufene grundsätzliche Überprüfung des Sonderschulwesens konzeptionellen bzw. gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufzeigen wird, wird wie immer partizipativ mit Einbezug aller Interessengruppen vorgegangen werden.