



## Vorberatende Kommission

## Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission 22.21.01 «XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz»	Sandra Stefanovic Geschäftsführerin
Termin	Freitag, 5. März 2021 08.30 bis 14.15 Uhr	Parlamentdienste Regierungsgebäude 9001 St.Gallen T +41 58 229 04 91 sandra.stefanovic@sg.ch
Ort	St.Gallen, Regierungsgebäude, Kantonsratssaal	

St.Gallen, 16. März 2021

### Kommissionspräsident

Kilian Looser

### Teilnehmende

#### *Kommissionsmitglieder*

SVP	René Bühler-Schmerikon, Betriebsleiter
SVP	Hedy Furer-Rapperswil-Jona, Bäuerin
SVP	Karl Güntzel-St.Gallen, Rechtsanwalt
SVP	Ivan Louis-Nesslau, Doktorand, Geschäftsführer
SVP	Sascha Schmid-Grabs, IT-Auditor
CVP-EVP	Seline Heim-Andwil, Leiterin Bildung Bäuerin
CVP-EVP	Sandro Hess-Rebstein, Schulleiter
CVP-EVP	Luzia Krempl-Gnädinger-Goldach, Pflegefachfrau
CVP-EVP	Franziska Steiner-Kaufmann-Gommiswald, Bäuerin, Schulleiterin
FDP	Daniel Bühler-Bad Ragaz, Gemeindepräsident
FDP	Kilian Looser-Nesslau, Gemeindepräsident, <i>Kommissionspräsident</i>
FDP	Brigitte Pool-Uznach, Tierärztin
SP	Guido Etterlin-Rorschach, Stadtrat
SP	Bernhard Hauser-Sargans, Erziehungswissenschaftler PHSG, Schulratspräsident
GRÜNE	Margot Benz-St.Gallen, Rechtsanwältin

#### *Von Seiten des zuständigen Departementes*

- Regierungsrat Stefan Kölliker, Vorsteher Bildungsdepartement
- Jürg Michael Raschle, Generalsekretär, Bildungsdepartement
- Alexander Kummer, Amtsleiter, Amt für Volksschule, Bildungsdepartement

#### *Weitere Teilnehmende<sup>1</sup>* (für Traktanden 1 bis 2)

- Peter Lienhard, Senior Consultant, Institut für Professionalisierung und Systementwicklung, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH)

---

<sup>1</sup> Nach Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GeschKR bezeichnet die Kommission den Beizug von Sachverständigen und Interessenvertretern. Ist ein Mitglied der Kommission mit dem Vorschlag nicht einverstanden, meldet es dies nach Erhalt der Einladung der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten.

### *Geschäftsführung / Protokoll*

- Sandra Stefanovic, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Biondina Muslii, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Qendrim Morina, Praktikant, Parlamentsdienste

### **Bemerkungen**

Für die Kommissionsmitglieder sind die Sitzungsunterlagen in der Sitzungsapp<sup>2</sup> zu finden. Erlasse sind in elektronischer Form der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen<sup>3</sup> sowie der systematischen Rechtssammlung des Bundes<sup>4</sup> zu entnehmen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Begrüssung und Information</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Einführung und Vorstellung der Vorlage</b>	<b>4</b>
2.1	Fachreferat	4
2.2	Fragen	4
2.3	Inhalt gemäss Botschaft	8
<b>3</b>	<b>Allgemeine Diskussion</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Spezialdiskussion</b>	<b>18</b>
4.1	Beratung Botschaft	18
4.2	Beratung Entwurf	30
4.3	Aufträge	34
4.4	Rückkommen	42
<b>5</b>	<b>Gesamtabstimmung</b>	<b>42</b>
<b>6</b>	<b>Abschluss der Sitzung</b>	<b>43</b>
6.1	Bestimmung des Berichterstatters	43
6.2	Medienorientierung	43
6.3	Verschiedenes	43

---

<sup>2</sup> <https://sitzungen.sg.ch/kr>

<sup>3</sup> <https://www.gesetzessammlung.sg.ch>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch>

## 1 Begrüssung und Information

*Looser-Nesslau*, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Regierungsrat Stefan Kölliker, Vorsteher Bildungsdepartement
- Jürg Michael Raschle, Generalsekretär, Bildungsdepartement
- Alexander Kummer, Amtsleiter, Amt für Volksschule, Bildungsdepartement
- Peter Lienhard, Senior Consultant, Institut für Professionalisierung und Systementwicklung, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH)
- Sandra Stefanovic, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Biondina Muslii, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Qendrim Morina, Praktikant, Parlamentsdienste

Seit der Kommissionsbestellung in der Februarsession 2021 nahm der Kantonsratspräsident keine Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor: Für die heutige Sitzung hat sich niemand entschuldigt. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission beratungsfähig ist.

Ich gehe als Kommissionspräsident mit gutem Beispiel voran und lege meine Interessenbindungen offen: Ich bin Gemeindepräsident von Nesslau.

Wir behandeln Botschaft und Entwurf der Regierung «XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz» vom 5. Januar 2021. Der vorberatenden Kommission wurden seit der Einladung keine weiteren Unterlagen verteilt bzw. zugestellt.

Ich weise darauf hin, dass die Beratung elektronisch aufgezeichnet wird, was der Geschäftsführung die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Deshalb bitte ich Sie, nur zu sprechen, wenn ich Ihnen mit Ihrem politischen Namen das Wort erteile. Die Geschäftsführung dankt für die Abgabe der Manuskripte insbesondere zur allgemeinen Diskussion. Für das Protokoll gilt das gesprochene Wort. Eine weitere Information, vor allem als Hinweis für die Mitglieder, die zum ersten Mal in einer vorberatenden Kommission mitwirken: Sowohl die Kommissionsberatungen nach Art. 59 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) als auch das Kommissionsprotokoll nach Art. 67 GeschKR sind vertraulich. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse, nach Ablauf der Referendumsfrist, entfällt die Vertraulichkeit.

In Gedenken an die 9'300 Corona-Todesopfer werden in der ganzen Schweiz die Kirchenglocken ertönen und zu einer Schweigeminute aufrufen. Wir werden dafür die Sitzung um 11:59 Uhr kurz unterbrechen und uns in Gedenken an die Opfer von den Stühlen erheben.

Zu Beginn wird die vorberatende Kommission eine Einführung in die Vorlage erhalten, danach führt sie eine allgemeine Diskussion anstelle einer Eintretensdiskussion über die Vorlage mit einleitenden Bemerkungen des zuständigen Regierungsrates. Anschliessend führt die vorberatende Kommission die Spezialdiskussion sowie die Gesamtabstimmung durch. Die weiteren Teilnehmenden verlassen die Sitzung vor Beginn der allgemeinen Diskussion. Fragen sind deshalb direkt im Anschluss an die Referate zu stellen.

*Der Kommissionspräsident schliesst die Einführung mit einigen administrativen Hinweisen.*

## 2 Einführung und Vorstellung der Vorlage

### 2.1 Fachreferat

*Peter Lienhard:* Ausführungen gemäss Präsentation Lienhard (Beilage 10).

### 2.2 Fragen

*Hess-Rebstein* zu Folie 15: Wie kann man das noch präzisieren, wenn Sie beim letzten Punkt sagen, dass eine Zuweisung «nicht zu niederschwellig erfolgen» kann. Was bedeutet «zu niederschwellig»? Was wäre niederschwellig aus Ihrer Sicht?

*Peter Lienhard:* Das heisst, wenn ich ein Kind habe, welches schulische Probleme verursacht und auch kommunale Ressourcen benötigt werden, können wir mit etwas Kreativität und mit dem, was wir haben, dieses Kind dennoch gut fördern. Ich meine damit, dass diese Schwelle zur Sonderschule, weil dies eine teure und spezialisierte Sache ist, mit Blick auf das Gesamte relativ gross sein muss. Zum Beispiel kann eine Kindergartenlehrerin nicht schon beurteilen, ob ein Schüler in der Schule Schwierigkeiten haben und den Schulpsychologischen Dienst (abgekürzt SPD) überfordern wird. Das meine ich damit und das finde ich nicht gut. Wir schauen das sehr genau an und entscheiden, ob das, was die Sprachheilschule bieten kann, auch gegeben ist. Oder ob wir zugeben müssen, dass wir hier einfach eine Entlastung machen möchten und auch die Eltern davon überzeugen. Das ist dann ein solcher Verstopfungsplatz. Aus meiner Erfahrung – ich habe viele Sprachheilschulen evaluiert – sind das nicht die Hälfte der Plätze, welche ich als solche bezeichne. Ich muss aber zugeben, dass ich das in jeder Sprachheilschule gesehen habe, auch weil ich die Unterlagen einsehen kann. Eine solche Zuweisung sollte im Interesse der Kinder, welche diese wirklich nötig haben, möglichst nicht gemacht werden.

*Hess-Rebstein:* Kann man sagen, was sowohl im Referat wie auch in der Botschaft gesagt wird, wenn die Akzeptanz der Eltern, welche bei der Empfehlung des SPD sehr wichtig ist, zu hoch gewichtet wird, dies dann zu diesen niederschwelligen Zuweisungen führt?

*Peter Lienhard:* Es ist eine gute, aber relativ heikle Frage. Ich finde nicht, dass man in den Köpfen der Beteiligten die Sprachheilschule aggravierend soll. Nicht, dass man sagt, sie sei nur wenn es ganz notwendig ist, erforderlich, sondern sie gehört unter das Dach der gesamten Volksschule. Man sollte viel mehr schauen, was das Ziel für das Kind ist: Was haben wir für Optionen? Glauben wir daran, wenn man in der Regelschule mit entsprechender Unterstützung das Kind gut fördern kann und mir als Vater gesagt wird, dass wir das Ganze in einem halben Jahr nochmals anschauen werden, die Ziele für das Kind erreicht werden können? Ich würde diese Schwelle nicht durch Verteufelung machen, sondern mehr das Positive sehen, in welchem Umfeld das Kind gefördert werden kann. Das wäre der Sprachheilschule gegenüber nicht fair.

*Etterlin-Rorschach* zu Peter Lienhard: Sie haben in Ihrem Referat plakativ die Gemeinde Stäfa als Beispiel gewählt. Ich kenne Stäfa nicht. Mich würde aber interessieren, wie es dort ist, wenn es zur Abschiebung kommt, weil es einfacher ist. In politischer Hinsicht wird dies im Kanton St.Gallen durchaus auch kolportiert. Können Sie sich vorstellen, dass es qualifizierende Gründe gibt, warum es in einer bestimmten Region oder in einer bestimmten Gemeinde, eine auffällige Häufung von Kindern mit schweren Spracherwerbsstörungen gibt?

*Peter Lienhard:* Das denke ich, sind zwei verschiedene Sachen. Ich glaube, dass es wirklich Regionen gibt, in welchen dieses Phänomen stärker auftritt. Aber ich würde meinen, dass dies nur eine Seite der Medaille ist und die andere Seite ist – ich habe es plakativ mit Stäfa verglichen –, dass es mit eingespielten Wegen und Gewöhnungen zu tun hat. Wenn ich zum Beispiel im System und mit dem SPD in einer gespielten Kategorie diesen Weg gemacht habe und er war noch erfolgreich, dann empfehle ich diesen Weg weiter. Solche Mechanismen muss man, im Interesse, dass die Kanäle nicht verstopft werden, aufdecken. Wenn man in einer bestimmten Region feststellt, dass eine Zunahme stattfindet, müssen diese Einzelgutachten gut angeschaut und beurteilt werden, ob solche Entlastungsüberholwege geschehen.

*Etterlin-Rorschach:* Es ist ein sehr schwieriger Umstand. Es hat tatsächlich zwei volle Jahre gedauert bis die Botschaft der Regierung dem Parlament zugeleitet wurde. Man hätte diese zwei Jahre auch positiv nutzen können, um genau das, was Peter Lienhard gesagt hat, zu untersuchen. Zu Peter Lienhard: Wurden Sie in den vergangenen zwei Jahren einmal kontaktiert und darum gebeten, in der Sprachheilschule nach Kindern Ausschau zu halten, welche zu Unrecht dorthin triagiert worden sind? Haben Sie Kenntnis von den Abläufen sog. Problemschulen und was ihre Vorkehrungen und Grundlage für die Zuweisung an die Sprachheilschule waren?

*Peter Lienhard:* Nein, vom Kanton St.Gallen ist keine Anfrage zu uns gekommen. Wir haben das allerdings schon gemacht in den drei Gemeinden im Kanton Glarus. Im Kanton St.Gallen nicht.

*Benz-St.Gallen:* Der letzte Punkt auf Folie 15 ist das Entscheidende. Der Zuweisungsprozess ist im Moment im Kanton St.Gallen so geregelt, dass ihn die einzelnen Gemeinden vornehmen. Der SPD macht dann eigentlich die Diagnose und der Schulträger dann die Verfügung. Hier scheint es dann problematisch zu sein. Kennen Sie in anderen Kantonen andere Triagierungsprozesse, welche zu einem besseren Ergebnis führen?

*Peter Lienhard:* Das ist nicht in jedem Kanton gleich, denn die Organisation ist sehr unterschiedlich. Im Kanton Thurgau läuft jeder Antrag noch bei einer Person zusammen, welche diesen auch fachlich einschätzt. Sowohl der Kanton Zürich als auch der Kanton St.Gallen verfügen nicht über eine solche Stelle. Man kann nicht sagen, dass künstlich eine solche Stelle eingeführt werden soll. Das würde nicht funktionieren. Man muss schauen, dass die Beteiligten kalibrierend ins Boot geholt werden können. Dort stellt der SPD eine Gesamtorganisation dar. Hier könnte man erwarten, dass sie diese Kalibrierung leisten können. Hier würde ich ganz stark mit ihm versuchen, ins Gespräch zu kommen. Ich weiss, dass diese Sache gerne von sich gewiesen wird, weil der SPD lieber die Situation anschaut und fachlich fundierte Vorschläge macht. Aber das greift für mich zu kurz. Wenn wir eine Gesamtverantwortung haben, dass die richtigen Kinder an die richtigen Förderorte kommen, muss auch der SPD eine Mitverantwortung übernehmen. Wer soll es sonst machen? Angenommen es kommen irrsinnig viele Anträge. Dann haben wir alle ein Problem. Ich würde bei der Triagierung schauen, wer im Boot ist und mit diesen Leuten die Thematik anschauen. Das Ziel ist, dass diese Kinder zu ihrer Förderung kommen.

*Bühler-Bad Ragaz:* Ich lege meine Interessen als Gemeindepräsident von Bad Ragaz offen.

Für mich ist nicht der letzte Punkt auf der Folie 15 entscheidend. Für mich ist als Gesetzgeber der zweite Punkt mit der Begrenzung der Plätze in dieser Schulkategorie entscheidend. Wir diskutieren heute im Gesetz um die Plätze und nicht um die Triagierung, Abläufe und Prozesse. Die Schulgemeinden können bei der Triage überhaupt keinen Einfluss nehmen, dies macht der SPD selbständig und wir haben diese zu übernehmen. Zwischenzeitlich kann man eine Zwischenabklärung verlangen. Mich interessiert das Gesetz. Sie haben gesagt, dass es wichtig ist, dass man die Plätze richtig einsetzt, d.h. die richtigen Kinder am richtigen Ort platziert. Wir müssen davon ausgehen, dass diese Triagierung richtig läuft. Ich kann den letzten Punkt auf der Folie gut nachvollziehen, aber für den Gesetzgeber ist der zweite Punkt entscheidend: Wie begrenzen wir die Plätze, damit keine Entlastungsschule entsteht? Ich warne davor, über das Operative diskutieren. Wenn wir als Gesetzgeber die Triage machen, dann haben wir die Flughöhe verpasst. Mich interessiert es, wie die Kantone, welche die Plätze beschränkt haben, vorgegangen sind.

*Peter Lienhard:* Ein Beispiel ist der Kanton Zug, welcher eine logopädische Fachgutachterin im SPD angestellt hat. Der SPD hat festgestellt, dass es teilweise Spezialisierungseinschätzungen braucht, welche er sich nur bedingt zutraut und deshalb Fachkompetenzen eingeholt werden müssen. Es gibt dann auch wieder eine kantonale Stelle, welche diesen Mitfinanzierungsentscheid fällt. Wie gesagt, man kann sich von anderen Kantonen anregen lassen, aber es muss am Schluss gut ins System Ihres Kantons passen. Das schaue ich als nicht trivial an. Das muss sehr sorgfältig geprüft werden.

*Hauser-Sargans:* Wir haben offenbar in der ganzen Schweiz und ganz sicher auch im Kanton St.Gallen Gemeinden, in welchen ein Kind in eine Sprachheilsonderschule kommt, und andere Gemeinden, in welchen das gleiche Kind nicht in eine Sonderschule kommen würde. Uns müsste eigentlich interessieren, wie es den Kindern, welche nicht in die Sonderschule gehen, aber das gleiche Gebrechen haben, im Vergleich zu denen geht, welche in die Sonderschule gehen. Wie geht es ihnen, wenn sie Jugendliche und Erwachsene sind? Hier müssten doch Langzeitstudien vorliegen. Wissen wir dazu etwas?

*Peter Lienhard:* Ich kenne solche sprachheilschulbedürftige Kinder nicht. Aber es gibt solche Beispiele von lernbehinderten Kindern. Die Universität Freiburg hat eine entsprechende Studie durchgeführt, u.a. durch Prof. Gérard Bless. Dort zeigte sich, dass integrativ beschulte Kinder, welche in einer grauen Zone liegen, bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Aber ich warne davor, einen direkten Bezug von der einen zur anderen Studie zu machen. Wenn ein Kind betrachtet wird, das normal intelligent ist, sich aber nicht ausdrücken kann, wird dieses ohne zusätzliche Unterstützung in der Regelschule dann irgendwann das Bild eines stark lernbehinderten oder sogar leicht geistig behinderten Kindes abgeben. Ich kann dann nicht mehr zurückführen, weshalb diese Störung entstanden ist. Eine solche Studie ist relativ aufwändig.

*Hauser-Sargans:* Ich lege meine Interessen als Schulratspräsident von Sargans und Professor an der Pädagogischen Hochschule St.Gallen offen.

Man weiss, dass ein starker Bezugsgruppen-Effekt entsteht, wenn man Kinder gruppiert. Wenn man starke Kinder miteinander gruppiert, dann werden diese besser als wenn man sie mit durchschnittlichen Kindern gruppiert. Die Heterogenität bei sprachbehinderten Kindern ist eine andere als bei lernbehinderten. Darum finde ich diesen Hinweis wichtig, dass man dies nicht generalisieren kann. Die überwiegende Mehrheit der Lehrer hat häufig die

Erfahrung gemacht, dass wenn man Kinder für ein halbes oder ein ganzes Jahr in einem Kompakt-Deutschkurs beschult, diese Kinder viel schneller die deutsche Sprache erwerben und den Stoff mit links aufholen. Für mich ist dies eine zentrale Frage. Ich muss Bühler-Bad Ragaz Recht geben, dass mindestens alle zwei Jahre kontrolliert werden muss. Ich war der Meinung, dass dies auch gemacht wird. Dass man diese Kinder integriert, ist sicher sehr wichtig.

Wenn ich die vorliegende Statistik ansehe, ist die Realität, dass in Sargans viel weniger Plätze vorhanden waren und die Kinder vor Ort behalten werden mussten und ihnen somit auch zu wenig logopädische Massnahmen zukamen. Die Eltern wären bereit gewesen, das Kind in die Sonderschule zu schicken. Natürlich hat dies mit dem Angebot zu tun. Es steuert sogar dann die Nachfrage, wenn die Eltern, die Behörden sowie der SPD finden, dass es sinnvoll wäre. Das ist eine auf mehrere Seiten verzehrte Studie. Wir gehen stark davon aus, dass es wichtig wäre, diese Kinder entsprechend den Notwendigkeiten spezifisch zu fördern. Die Überlegung, dies über eine Quotierung oder Deckelung zu steuern, betrachte ich skeptisch. Vor allem, weil wir den entsprechenden Befund nicht haben und nicht wissen, wie es den Kindern geht, weil sie – sie sagen es selber – eine besondere Gruppe sind.

*Peter Lienhard:* Ich bin argumentativ vollkommen bei Ihnen. Eine relativ einfache Sache ist – Sie haben es selber auch gesagt –, darauf zu achten, dass diese Kinder erfolgreich integriert werden können. Angenommen es ist in einer Sprachheilschule so, dass ein Drittel der Kinder im Anschluss an die Sprachheilschule die Heilpädagogische Schule besucht, dann wissen wir, weil die Sprachheilschule am Lernplan orientiert ist, dass in dieser Region tendenziell Zuweisungen nicht gut durchsetzbar sind. Wenn eine gute Erfolgsquote vorliegt, d.h. wenn bei schweren Sprachgebrechen sehr gute bis durchschnittliche Verläufe erzielt werden, dann weiss man, dass der Entscheid richtig war.

*Güntzel-St.Gallen:* Ich bin schon lange in diesem Rat. Ich bin zwar nicht schwergewichtig in der Schulpolitik tätig, habe aber mit Interesse diese Ausführungen zur Kenntnis genommen. Ich stelle fest, es ist eine sehr praxisnahe Information gewesen. Sie haben es einleitend gesagt, dass Sie in gewissen Punkten mit Empfehlungen oder Hinweisen weitergehen werden als ein anderer Fachreferent. Wenn ich aber als Jurist das Ganze mitverfolge, die Unterlagen und die dicken Papiere, die wir von Interessenorganisatoren und Schulverbänden erhalten haben, lese, komme ich auch nach dem Votum meines Vorredners zur Überzeugung, dass die Beurteilung des gleichen Kindes durch drei verschiedenen SPD zu drei verschiedene Resultaten führen wird. Dazu gibt es auch anschauliche Beispiele aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Bundesverfassung. Es kommt in jedem Fall auf den Einzelfall an.

Als Mitglied des Kantonsrates nehme ich zur Kenntnis, dass wir in St.Gallen, wenn diese Statistiken stimmen, aus einem Grund einen der höchsten Anteile von sonderbeschulten Kindern haben. Hier wird grosszügiger, aber ich benutze dieses Wort nicht im Sinne davon, dass eine Sonderbeschulung «falsch» oder «rascher» gutgeheissen wird als in anderen Kantonen. Diese massiven Unterschiede könnten sonst aber nicht bestehen. Gewisse Differenzen mögen vorkommen, aber nicht das Doppelte oder fast das Dreifache. Es geht darum – nach dem Referat von Peter Lienhard noch mehr –, letztendlich den Einzelfall durch die zuständige Behörde oder die zuständige Person zu beurteilen. Diese Stelle hat einen grossen Einfluss, denn die Gerichte können dann nur noch in den Bandbreiten des

Ermessens die Verhältnismässigkeit begutachten und nicht mehr den Einzelfall. Eine Gesetzesbestimmung alleine kann vielleicht die Praxis leicht verändern in den nächsten zehn bis 20 Jahren, aber nicht grundsätzlich alles auf den Kopf stellen. Dies ist eine persönliche Äusserung. Es gibt hier nicht einfach ein richtig oder falsch, sondern es ist individuell auf den konkreten Fall anzupassen.

*Peter Lienhard:* Es gibt kein richtig oder falsch. Es gibt aber ein gutes Aufzeigen der einzelnen Punkte, die ich aufgelistet habe. Welche Schwierigkeiten hat das Kind und welche Ziele haben wir? Wenn ich einen Triagierungsprozess in einem SPD betrachte und dabei potenziell empfohlene Fälle für die Sprachheilschule in einer gewissen Phase zurückhalten würde, könnte man diese Fälle miteinander anschauen. Ich denke, diese Prozesse sind notwendig. Sie haben absolut Recht, Sie müssen das nicht entscheiden. Aber man muss eine Vorstellung davon haben, wie mit diesem Dilemma möglichst fair umgegangen werden kann.

*Pool-Uznach* zum Verstopfungsmechanismus: Der XXIV. Nachtrag zum Gesetz bestimmt, dass wir diese Plätze garantieren müssen. Wenn diese Plätze kontingentiert sind und wir dadurch vor ein paar Jahren eine Warteliste hatten, was gibt uns die Sicherheit, dass wenn wir diese Plätze aufstocken, nicht trotzdem dieser Verstopfungsmechanismus spielt? Gibt es Kantone, die das kontingentiert haben und ziemlich schlank mit den Plätzen für Sonderschulen umgehen? Haben diese einen weniger grossen Verstopfungsmechanismus, als andere, die grosszügiger damit umgehen? Hat das einen Einfluss darauf?

*Peter Lienhard:* Ein Beispiel ist der Kanton Zug mit der Mehrfachstufung. Sie haben den SPD, die Fachgutachterin sowie die Abteilung Sonderpädagogik, die auch noch einen Blick darauf wirft. Man kann jetzt sagen, dass man mit jedem Mengengerüst triagieren kann. Ich finde es ganz wichtig, dass das Mengengerüst nicht so lächerlich klein ist, dass man sagt, nur die ganz schwierigen Fälle sollen eine Sprachheilschule besuchen dürfen. Wir müssen hier auch ehrlich sein, irgendwann besteht für eine Region auch eine Setzung, aufgrund derer man eruieren muss, was das für diese Triagierungs- und Abklärungsprozesse bedeutet, und was es für die Schulen vor Ort und für die Kinder bedeutet, für die es keinen Platz hat. Welche Ideen haben die Schulen, um diese Kinder auch gut zu fördern? Das kann in einer Region nicht auf die Schnelle verändert werden. Dabei handelt es sich um langsamere Prozesse. Sie haben jetzt vermutlich mit der Umlagerung solcher Plätze im Grossraum St.Gallen Schwierigkeiten. Man gewöhnt sich an eine gewisse Tradition und dann wird jede Änderung zur Herausforderung.

## 2.3 Inhalt gemäss Botschaft

*Regierungsrat Kölliker:* Auf die Vorlage ist einzutreten.

Sie sehen aus der Botschaft, dass wir in der Regierung für eine solche Vorlage den Zeitpunkt nicht sehr ideal finden. Wir verstehen, dass Sie die Motion Etterlin-Rorschach/ Hartmann-Rorschach / Lehmann-Rorschacherberg / Wasserfallen-Goldach gutgeheissen haben. Der Engpass bei der Sprachheilschule im Jahr 2018 war suboptimal, wir standen damals noch ganz am Anfang des Vollzugs des Sonderpädagogik-Konzeptes und es gab gewisse lokale Friktionen. Ansonsten hatten wir überhaupt keine Probleme im Kanton. Zum Glück funktioniert die Platzierung von Sonderschülerinnen und -schülern heute viel besser. Diese Motion kam in Zusammenhang mit der ganzen Sonderpädagogik allerdings zu früh. Das Sonderpädagogik-Konzept ist das Ergebnis des grössten Reformprojektes in

der Volksschule des letzten Jahrzehntes. Es regelt vieles neu und braucht eine lange Einführung, noch bis ins Jahr 2022. Das Sonderpädagogik-Konzept, das vor Jahren verabschiedet wurde, wurde natürlich im Parlament beraten. Alle Aspekte, die Sie heute beraten, haben wir dazumal bereits diskutiert. Wir haben damals vorgesehen, dass diese Plätze beschränkt werden sollen. Wir haben auch erwähnt, dass wir eine Verlagerung der Internatsplätze auf Tagessonderschulplätze vorsehen. Notabene hat am Schluss das Parlament diese Vorlage einstimmig verabschiedet.

Sobald die Einführung abgeschlossen ist, starten wir eine ganzheitliche Evaluation des Sonderpädagogik-Konzeptes. Die Evaluation wird nicht einfach aus ein paar Befragungen und Statistiken bestehen – wie das Bernhard Hauser in der Februarsession erwähnt hat –, sondern einen Auftrag an eine professionelle Expertenstelle beinhalten. Die Ergebnisse fliessen in einen Bericht, den die Regierung von sich aus dem Kantonsrat zur Diskussion unterbreitet. Es ist wahrscheinlich, dass das Sonderpädagogik-Konzept mit der Evaluation Anpassungen erfahren wird. Es ist auch möglich, dass wir dem Kantonsrat sogar eine Gesetzesänderung unterbreiten müssen. Wir würden das dann aber aus einer fundierten Gesamtsicht machen und nicht partikulär wie jetzt. Wir betrachten deshalb den XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) als vorläufige Gesetzgebung. Dringend nötig wäre dieser Antrag aus unserer Sicht nicht. Mit den Sonderschulplatzierungen haben wir im Moment keine Probleme. Umgekehrt können wir auch mit dem vorliegenden Gesetzesnachtrag nicht ganz ausschliessen, dass es nicht doch wieder einmal zu einem kurzfristigen Engpass kommen könnte. Das kann kein Gesetz absolut ausschliessen, solange das System auch eine Komponente der Angebotssteuerung hat.

Wenn Sie diesen Nachtrag beschliessen, dann wäre ich froh, wenn Sie Folgendes bedenken:

- Wenn wir die Sprachheilschulplätze ausbauen, bauen wir die Separation aus. Ob in der Sonderpädagogik mehr Integration oder mehr Separation nützlich ist, wird intensiv diskutiert. Zu dieser Frage haben Sie uns bekanntlich in der letzten Session den Auftrag für eine generelle Analyse und Auslegeordnung gegeben – dies mit der Gutheissung des Postulats Hauser-Sargans / Frick-Buchs / Hess-Balgach / Wasserfallen-Rorschacherberg / Gschwend-Altstätten, welchen die Regierung ebenfalls unterstützte. Die punktuelle Vorlage von heute und der generelle Postulatsauftrag aus der Februarsession 2021 passen schlecht zusammen. Man sollte eigentlich zuerst die gesamte Auslegeordnung haben und nicht vorher, sondern erst nachher die einzelnen Bereiche regeln. Ich habe auf diesen Widerspruch in der letzten Session bereits hingewiesen. Wenn wir jetzt ein einzelnes Präjudiz schaffen, werden wir die Diskussion, die stattfinden wird, ganz klar erschweren.
- Wenn wir die Sprachheilschulplätze ausbauen, machen wir die Volksschule teurer. Kinder, die jetzt zusätzlich in die Sprachheilschule gehen, haben zwar in aller Regel schon vorher innerhalb der Volksschule sonderpädagogische Massnahmen erhalten, vor allem natürlich Logopädie. Sie beanspruchen diese Ressourcen dann nicht mehr. Frei werden diese Ressourcen aber nicht, denn die Erfahrung zeigt, dass andere Kinder «in die Lücke springen». Das Volumen einer Gemeinde wird in der Regel immer ausgeschöpft. Mehr Sonderschulung wird in der Regelschule nicht kompensiert, sondern kommt zu den vorhandenen sonderpädagogischen Massnahmen hinzu. Ganz wichtig: In der ganzen Sonderpädagogik bestimmt das Angebot die Nachfrage. Das passiert im

Einzelfall in guten Treuen und mit guten Gründen, muss aber als Tatsache berücksichtigt werden und ist systemrelevant.

- Die Mehrkosten der zusätzlichen Plätze gehen mehrheitlich zulasten der Gemeinden. Die Sprachheilschulung ist zwar teurer als die Regelschule, sie ist aber mit 53'000 Franken je Jahr für die Tagesschulung im Vergleich mit anderen Sonderschulungen relativ günstig. Seit der Überweisung der Motion 42.18.19 «Kindern mit Sprachbehinderung zu ihrem Recht verhelfen», die zu dieser Gesetzesänderung geführt hat, wurde bekanntlich die Pauschale, die die Gemeinden an jede Sonderschulung leisten, von 36'000 auf 40'000 Franken erhöht – dies in der Sammelvorlage zur Gesetzgebung im Bereich der Finanz- und der Familienpolitik<sup>5</sup>. Im Ergebnis deckt die Pauschale im Sprachheilbereich die Gesamtkosten zum grösseren Teil ab. Wir rechnen für den XXIV. Nachtrag mit Mehrkosten für den Kanton von knapp 1 Mio. Franken und für die Gemeinden von gut 2 Mio. Franken je Jahr.

## Fragen

*Heim-Andwil:* Wann können wir mit dem erwähnten Postulatsbericht rechnen?

*Regierungsrat Kölliker:* Nach Vorgaben des Geschäftsreglementes des Kantonsrates muss die Regierung den Postulatsbericht innerhalb von drei Jahren erstellen. Die Evaluation ist in Planung. Wir sind sehr bestrebt, dies auf den gleichen Zeitpunkt bereitzustellen. Es wird für uns klar ein Druck entstehen, weil wir diese Einführungsphase erst im Jahr 2023 abschliessen werden. Aber aufgrund des vorliegenden Postulates ist es in unserem Interesse, das zu erreichen. Es werden externe Gutachten gemacht in dieser Evaluation. Man ist immer auf externe Unterstützung angewiesen, deshalb kann man das nie ganz alleine bestimmen. Es scheint mir aber realistisch, dass wir diese Vorlage in drei Jahren zusammen mit dem Postulat 43.30.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» dem Parlament vorlegen können.

*Peter Lienhard verlässt die Sitzung um 9.30 Uhr.*

## 3 Allgemeine Diskussion

*Etterlin-Rorschach:* Ich lege meine Interessen offen als Stadtrat und Schulratspräsident der Stadt Rorschach sowie als Mitglied des Vorstands der Vereinigung St.Gallischer Volksschulträger (abgekürzt SGV). Auch stehe ich in engem Kontakt zum Verband Privater Sonderschulträger (abgekürzt VPS) und dem Heilpädagogischen Dienst St.Gallen-Glarus.

Wir sind mit dem Vorschlag für die Anpassung im Volksschulgesetz einverstanden. Zur Botschaft werden wir in der Spezialdiskussion noch ein paar verschiedene Themen aufgreifen, bei denen wir der Meinung sind, dass darin noch einige Widersprüche enthalten sein könnten. Einleitend möchte ich zurückblenden: Wir haben am 19. Februar 2019 über die Motion Etterlin-Rorschach / Hartmann-Rorschach / Lehmann-Rorschacherberg / Wasserfallen-Goldach<sup>6</sup> abgestimmt. Es war eine überfraktionelle Angelegenheit mit allen im Parlament vertretenen Fraktionen. Diese Motion rutschte nicht einfach so durch mit einem

---

<sup>5</sup> 22.19.12 / 22.19.13 / 22.19.14 / 22.19.15 / 22.19.16 / 22.19.17.

<sup>6</sup> 42.18.19 «Kindern mit Sprachbehinderung zu ihrem Recht verhelfen».

knappen Mehr, sondern sie wurde mit 85:24 Stimmen bei 2 Enthaltungen durch die Mitglieder des Parlamentes nach intensiv gewalteter Diskussion mit geändertem Wortlaut überwiesen. Ich bedanke mich bei Regierungsrat Kölliker für die Präzisierungen, dass es damals im Sommer 2018 zu einer gravierenden Störung kam, als Knall auf Fall 20 Kinder mit dringendem Sonderschulbedarf nicht aufgenommen wurde. Wir sind sehr froh und haben zur Kenntnis genommen, dass das Bildungsdepartement deshalb auch diese Lehren daraus gezogen hat und es zu einer Verbesserung des Zuweisungsverfahrens kam und es nicht mehr zu dermassen willkürlichen Ablehnungen eines verfassungsmässigen Anspruchs der betroffenen Kinder kam – dafür sind wir sehr dankbar. Ich möchte verzichten, auf die Gründe, die damals zur Überweisung der Motion an die Regierung geführt haben, einzugehen.

Zur Botschaft werden wir in der Spezialdiskussion verschiedene Punkte vorbringen. Ganz wesentlich erscheint uns das Kapitel «Balance zwischen Integration und Separation», das hier thematisiert ist. Wenn wir in der Spezialdiskussion über diese Sonderschulthematik diskutieren, werden wir aufzeigen, wie eigentümlich es ist, wenn hier plötzlich Statistiken über Kleinklassenbeschulungen erscheinen. Selbstverständlich ist eine Kleinklassenbeschulung in einer Gemeinde auch eine Form der Separation. Aber die gesetzliche Vorlage betrifft ausschliesslich die Sonderschulfrage. Ich meine, wenn wir dann von Quoten diskutieren, dann müssen wir gemeinsam genau hinschauen, was wir genau vergleichen. Wenn die Rede ist von einem gesamtschweizerischen überproportional hohen Sonderschulgrad, so gehe ich davon aus, dass Peter Lienhard diese Quote einschliesslich der Kleinklassenbeschulungen referenziert hat. Nach den mir zur Verfügung stehenden Unterlagen liegt die gesamtschweizerische Quote für reine Sonderbeschulungen, also keine Kleinklassenbeschulungen, etwa bei 2,5 Prozent und im Kanton liegt dies bei 2,7 Prozent, also eine marginale Überschreitung. Ich werde Ihnen in der Spezialdiskussion das Ergebnis meiner Abklärungen unterbreiten, wonach diese Statistikzahlen des Kantons nicht stimmen können. Diese Sonderschulfälle werden systematisch zu hoch angegeben als sie tatsächlich bei den Sonderschulen anfallen.

Zum Thema Versorgungskonzept werden wir uns dann ebenfalls äussern. Es scheint schon ein Umstand zu sein, der das Bildungsdepartement vor eine grössere Herausforderung stellen wird. Denn die Evaluation über Integration und Separation gemäss Postulat 43.20.04 hat natürlich eine Relevanz für die Evaluation des Versorgungskonzepts. Und hier werden wir sehr interessiert sein, allfällige weitere Auskünfte dazu zu erhalten. Bezüglich der Finanzierung muss man sich einfach bewusst sein: Eine Sprachheilbeschulung kostet 53'000 Franken, 80 Prozent dieser hohen Kosten bestreitet der lokale Schulträger oder die zuständige Einheitsgemeinde über die Sonderschulpauschale. Auch die Gemeindepräsidenten haben das akzeptiert und anerkannt. Kein Schulträger weist leichtfertig ein Kind einer externen Sonderbeschulung zu, wenn es nicht wirklich anders vor Ort möglich ist. Wir hätten uns deshalb auch eher gewünscht, dass man während der langen Dauer von zwei Jahren zur Erarbeitung dieser Botschaft, schon viel früher mit Peter Lienhard genauer hingeschaut hätte, was tatsächlich der Grund für diese Zuweisungen ist. Die Kinder haben schliesslich einen verfassungsmässigen Anspruch für eine adäquate Schulbildung.

Falls es nochmals um Integration und Separation gehen sollte, gibt es noch zwei entscheidende Punkte, die wir auch noch thematisieren werden. Es interessiert uns, wie die Regierung das beurteilt. Wir haben im Kanton St.Gallen offensichtlich eine sehr hohe

Kleinklassenbeschulungsquote; diese ist aber kompatibel mit dem Volksschulgesetz und dem Sonderpädagogik-Konzept. Es ist Sache des Schulträgers, das vor Ort so zu organisieren. Eine zentrale Fragestellung wird sein, wenn wir hypothetisch die Kleinklassenbeschulung reduzieren möchten – die strenge Form der Separation –, dann würde es mich schon interessieren, was die Regierung dazu meint, was auf der Schiene der Sonderschulen dann passieren würde? Der Kanton Zürich hat genau diesen Schritt beschrritten. Hier würde es mich interessieren, ob das im Sinne der Regierung ist. Integration und Separation hat nach unserem Dafürhalten auch eine enge Bewandtnis mit der frühen Förderung. Denn ich glaube auch hier sind wir uns mit der Regierung einig: Nur eine intensive, gute und angepasste Frühförderung ist geeignet, um Kinder mit Entwicklungsverzögerungen und -störungen sowie schwerwiegenden Sprachbehinderungen möglichst früh und adäquat aufzufangen. Ich werde deshalb in der Spezialdiskussion noch ein Anliegen platzieren bezüglich des heilpädagogischen Dienstes. Denn ich musste hier erfahren, dass eine eigenartige Quotenbeschränkung ebenfalls Fuss fassen soll mit einer stark steigenden Warteliste. Sie müssen sich dazu vorstellen, die heilpädagogische Früherziehung ist elementar für Kinder, die bei den Kinderärztinnen und -ärzten und bei den Mütter- und Väterberatung auffallen, dass sie möglich früh eine Unterstützung und v.a. ein Familiensystem erhalten, um allfällige Störbilder möglichst früh aufzufangen oder gar nicht erst entstehen zu lassen. Hier stellen wir fest, dass eine stark steigende Warteliste bei diesem wichtigen Angebot besteht. Das bereitet uns sehr grosse Sorgen.

Das Gutachten des VPS, verfasst durch Rechtsanwältin Denise Dornier-Zingg, des Anwalturbüro Vincenz / Dornier, legt dar, dass man beim Handlungsspielraum für eine solche Fallsteuerung in rechtlicher Hinsicht, das dürfte Güntzel-St.Gallen interessieren, noch genauer hinschaut. Es ist gar nicht einfach, das Bedürfnis der Kinder über Quoten im Sinn einer Buchhaltung zu steuern. Die Volksschulträger sind sich gewöhnt, bei einem Zuzug auf volle Klassen zu stossen. Das interessiert keinen Menschen, aber wir haben die Verpflichtung diese Form der Beschulung jederzeit sicherzustellen. Wenn es allenfalls dazu führt, dass man aufgrund zweier Zuzüge in einem bestimmten Segment eine zusätzliche Klasse eröffnen müsste, gilt dasselbe auch für den Kanton.

Ich möchte meinem Erstaunen Ausdruck verleihen: Wir haben im Rahmen der Finanzdebatte mit dem Gesundheitsdepartement diskutiert. Sie wissen alle, der Kanton St.Gallen gibt rekordmässige Summen für die Fallpauschalen aus, für die Operationen in unseren kantonalen und allen ausserkantonalen Spitälern. Jetzt müssen Sie sich vorstellen, wir mussten im Budget 2021 zur Kenntnis nehmen, dass gegenüber dem Vorjahr 30 Mio. Franken mehr Geld für Fallpauschalen ausgegeben wird, als in allen Spitälern des Kantons und in der Schweiz. Ich habe mir dort erlaubt vorzubringen, dass man jetzt zumindest einmal auf dem Budgetweg statt 30 Mio. Franken mehr nur 20 Mio. Franken mehr einstellen könnte. Ich wurde belehrt, dass das quasi ein gesetzlicher Anspruch sei. Der Kanton habe keinen Ermessensspielraum, sondern er habe diese Rechnung zu bezahlen. Ich finde es schwierig, wie man im Gesundheitswesen bei den Fallpauschalen die Kosten als Gottgegeben hinnimmt und wenn es um kleine Kinder geht, die besondere Bedürfnisse haben und deren Störbilder adäquat aufgefangen werden sollen, dann werden wenige 10'000 Franken in diesem Bereich hinterfragt. Das ist für mich ein grosses Thema der Verhältnismässigkeit und ich wäre dankbar, wenn wir diese Debatte deshalb mit diesem Belangen beenden könnten.

*Hess-Balgach* (im Namen der CVP-EVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Einerseits anerkennen wir die Bemühungen, dem Willen des Kantonsrates damit nachzukommen und andererseits verstehen wir auch, dass die Regierung natürlich auf gewisse Risiken, z.B. auch die Finanzen, hinweist. So will die CVP-EVP-Delegation auch jederzeit haushälterisch mit den bestehenden Mittel umgehen. Wir wissen, dass wir diese derzeit auch für andere Sachen brauchen könnten. Wir finden auch gut, dass man die gesamte Angelegenheit nicht nur isoliert auf die Sprachheilschulen betrachtet, sondern die gesamte Bandbreite öffnet. Für uns ist aber der Hauptaspekt dieses konkreten Anliegens und dieser konkreten Vorlage folgendermassen gelagert: Der Kanton St.Gallen leistet sich einen grossen Abklärungsapparat wie den SPD, der in pflichtbewusster Art und Weise eine schwierige und herausfordernde Arbeit in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kindern und Jugendlichen, ihren Eltern sowie den Schulen bzw. den betroffenen Lehrpersonen, die individuellen, subjektiven Problematiken und Schwierigkeiten von vielen Schülerinnen und Schülern intensiv durchleuchtet und dann die möglicherweise bestehenden Defizite verifiziert bzw. geeignete Fördermassnahmen definiert. Das macht alles nur dann Sinn, wenn die erforderlichen Fördermassnahmen auch angeboten werden. Etwas überspitzt gesagt, könnte man sich die ganze Übung eigentlich sparen und die ganzen Kosten für den SPD den Schulen zur Verfügung stellen, damit diese vor Ort lokal die geeigneten Massnahmen zur Förderung ihrer Schülerinnen und Schüler einleiten.

Im vorliegenden Fall kann es durchaus sein, dass man mit einem vermeintlichen Ersparnis langfristig der Gesellschaft deutlich höhere Kosten aufdrückt. Es ist uns auch bekannt, dass ein Angebot häufig auch die entsprechende Nachfrage schafft. Mit diesem Argument müsste man aber konsequenterweise eigentlich alle sonderpädagogischen Massnahmen und Sonderschulen abschaffen, denn dann hätten wir das Angebot nicht mehr und es gäbe auch keine Nachfrage und keinen Bedarf mehr. So einfach, das wissen wir, ist es in der Realität nicht. Wenn wir diese Tendenz wirklich eindämmen wollen, dann müssten wir eigentlich bei einem anderen Hebel ansetzen. So wäre es vielleicht prüfenswert, ob bei den Abklärungen des SPD künftig die Kriterien entsprechend geprüft und allenfalls angepasst werden können, um genau dem entgegenzuwirken.

Ich denke, es ist uns allen ein Anliegen, egal was wir heute beschliessen und wie es am Schluss praktiziert wird, dass im Zentrum das betreffende Kind oder der Jugendliche stehen muss und alle andere Diskussionen sind unter Umständen nicht zielführend. Für uns geht die Vorlage im Moment in die richtige Richtung. Es ist vermutlich eine Übergangslösung, zu der es aufgrund der Ausgangslage kommen wird. Trotzdem sind wir der Meinung, dass wir das so unterstützen können. Konkrete Fragen zum Inhalt und der Zielsetzung werden wir zu gegebenem Zeitpunkt in der weiteren Verhandlung und Diskussion stellen. Wir kommen dann auch noch mit einem konkreten Auftrag.

*Louis-Nessler*: Ich lege meine Interessen offen als Mitglied des Stiftungsrats der Klinik Sonnenhof in Ganterschwil. Das ist ein Kinder- und Jugendpsychiatrisches Zentrum und damit in dieser Thematik nicht betroffen.

(im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist nicht einzutreten.

Die SVP-Fraktion hatte damals die Motion mehrheitlich abgelehnt. Die Botschaft und der Entwurf erfüllen in unseren Augen den Auftrag der Motion. Leider hatte sich die Motion

auf einen damals akuten Teilaspekt der Sonderschulthematik beschränkt. Die Problematik, die Motivation für die Motion, erscheint uns nicht mehr so akut zu sein. Entsprechend schätzt die SVP-Delegation diese Gesetzesänderung für wenig dringlich ein. Regierungsrat Kölliker hat es erwähnt; damit ist auch der Zeitpunkt dieser Gesetzesänderung nicht richtig.

Persönlich finde ich es schwierig, wenn man jetzt kritisiert, dass die Regierung hier weitere Abklärungen hätte machen müssen. Die Motion hatte einen klaren Auftrag, dieser Auftrag wurde erfüllt. Dringlich scheinen jedoch andere Punkte: Die statistischen Unterlagen, die das Bildungsdepartement mit der Einladung zur heutigen Sitzung zur Verfügung gestellt hat, deuten eine in unseren Augen nachteilige Positionierung des Kantons St.Gallen im Vergleich mit den anderen Kantonen an. Uns erschliessen sich die statistischen Angaben nicht ganz. Wir sind überzeugt, dass es unseriös ist, wenn wir jetzt den vorgelegten Teilaspekt behandeln, wo kein vordringliches Problem herrscht, und gesetzgeberisch tätig werden, ohne die weiteren Aspekte zu betrachten. Bei den statistischen Angaben ist uns bewusst, dass diese keine vollständige Vergleichbarkeit bieten – jedoch dürfte die Position des Kantons St.Gallen sowohl bei der Sonderschulquote wie auch beim Anteil Massnahmen in der Regelklasse bestehen bleiben. Die Vorlage hat auf diese Thematik wenig Einfluss. Es wäre deshalb sinnvoll, diese Vorlage zurückzustellen, bis die Regierung eine breite Auslegeordnung erstellt hat, die sowieso im Auftrag ist, und dann erst gesetzgeberisch tätig zu werden. Wir passen mit dieser Gesetzesänderung einen Mechanismus an, den Peter Lienhard vorhin gut aufgezeigt hat. Die Zuweisung zu einer Sonderschule darf nicht zu niederschwellig sein, wir sehen das auf Folie 15. Wir machen sie mit diesem Gesetz niederschwelliger, das geht in unseren Augen nicht in die richtige Richtung.

Insgesamt scheint uns die Anreizstruktur und die Kostentragung im ganzen Sonderschulbereich nicht vollständig abgestimmt zu sein. Das Angebot definiert weitgehend die Nachfrage. Wir sehen es auf der Folie 15: «Eine Begrenzung der Plätze in dieser Sonderschulkategorie ist empfehlenswert, weil dieser Schultypus leicht Gefahr läuft, zur «Entlastungsschule» zu werden». Wir befinden uns in diesem Spannungsfeld und mit dieser Vorlage setzen wir die Schwelle zur Sonderbeschulung herunter, als dass wir sie sonst verändern, was uns nicht sinnvoll erscheint.

Die Regierung sieht den XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz als vorläufige Gesetzgebung. Für die SVP-Delegation ist es unseriös, wenn wir jetzt diese Gesetzesanpassungen machen, obwohl wir wissen, dass es nur ein vorläufiger Einzelaspekt ist, ohne dass wir eine Auslegeordnung über die ganze Thematik gemacht hätten. Wir möchten Ihnen beantragen, dem Kantonsrat Nichteintreten oder mindestens eine Rückweisung an die Regierung zu empfehlen, damit es insgesamt behandelt werden kann. Für die Beratung der Vorlage haben wir diverse Einzelfragen, diese wurden teilweise sicherlich bereits beantwortet. Wir haben zudem einen Antrag für Art. 91<sup>quinquies</sup> VSG ausgearbeitet, den wir sicherlich bei der Beratung des Entwurfs diskutieren können. Damit möchten wir die Anreizstruktur verbessern.

*Pool-Uznach* (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Die zusätzlichen Unterlagen, die Statistiken der Sonderpädagogik und die Vernehmlassungen waren für uns wertvoll und auch sehr dienlich. Wir schätzen es, dass die Antworten auf die Fragen, die einen ausführlichen Inhalt haben, allen zugesandt wurden. Der Nachtrag zum Volksschulgesetz beinhaltet eigentlich nur einen einzigen Gesetzesnachtrag. Aber dennoch hat er bei uns lange Diskussionen mit Schülerinnen und Schülern sowie in den Gemeinden ausgelöst. Es gibt viele Proargumente, aber auch berechtigt kritische Stimmen. Mit Sicherheit ist eine Warteliste für Schülerinnen und Schülern für einen Platz in einer Sonderschule kein akzeptabler Zustand. Die Botschaft erläutert uns aber mit dem Sonderpädagogik-Konzept, dass auch ein Versorgungskonzept vom Sonderschulunterricht enthalten ist. Hier befindet sich der Kanton auf Kurs. Der Abbau von Sonderschulen in einem Gebiet mit Überangebot ist noch nicht richtig erfolgt. Deshalb sind wir vermutlich in der Statistik des Bundes viel zu hoch eingestuft bei diesen Schulen. Gleichzeitig zeigt die Statistik des Bundes auch, dass die Schülerzahl bei uns fälschlicherweise hoch sei, da bei uns die Kleinklassen auch in die Sonderschulen miteinbezogen wurden. So fragen wir uns, ob es zurzeit wirklich Engpässe gibt – ist das wirklich ein Thema?

Wir hätten gerne für unsere Beurteilung den Bericht dieser Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts. Das ist eine entscheidende Basis um darauf aufzubauen. Deshalb fragen wir uns: Kommt dieser Gesetzesnachtrag zum richtigen Zeitpunkt? Wir fragen uns auch, ob ein erweitertes Angebot dieser Sonderschule nicht automatisch eine gesteigerte Nachfrage auslöst? Das hat uns Peter Lienhard vorhin erklärt, und ich war vorhin in der Erwartungshaltung, dass der SPD die Schülerinnen und Schüler sachlich und neutral abklärt und nicht mit dem Nebengedanken spielt, dass es ja genügend freie Plätze hat. In seinem Referat haben wir aber erfahren, dass es dann doch hie und da zu Entlastungsschülerinnen und -schülern kommen könnte, so dass diese Sonderschulen auch zu Entlastungsschulen werden.

Unsere Frage zu regionalen Unterschieden wurde auch beantwortet. In den Abklärungen in unseren Regionen gab es kein Problem, es ist alles geklärt zurzeit, aber vermutlich sieht es in anderen Regionen anders aus. Auch wenn die Umsetzung dieses Sonderpädagogik-Konzepts momentan flächendeckend keine Engpässe zeigt, haben wir gesehen, dass wir vor dem nächsten Problem stehen. Es gibt auf der Oberstufe zunehmend Schülerinnen und Schüler mit psychischen Problemen. Zurzeit werden diese Jugendlichen in Sonderschulen für Lern- und Verhaltensprobleme unterrichtet. Falls diese Schülerinnen und Schüler depressiv oder suizidgefährdet sind, ist das sicher nicht die adäquate Schule. Und für diese Jugendlichen müssen wir eine optimale Lösung finden, bis sie wieder in die reguläre Schule zurückkehren können.

Wir haben aber auch Pro-Argumente: Zum Wohl des Kindes möchten wir eindeutig unterstützen, dass für die Kinder, welche die Sonderschule besuchen dürften oder müssen, weil es so empfohlen wurde, auch ein Platz bereitsteht. Gemäss Art. 62 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) müssen die Kantone für ausreichende Sonderbeschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung bis längstens zum 20. Lebensjahr sorgen. Wichtig ist uns im Bildungswesen nicht nur das Wohl des einzelnen Kindes, sondern uns ist auch der Rest des Klassenzugs wichtig. Wenn eine Lehrerin oder ein Lehrer zu sehr mit einer Schülerin bzw. einem Schüler absorbiert ist, kann es nicht sein, dass eventuell andere Schülerinnen und Schüler zu kurz kommen oder, dass diese durch zu

viel Unruhe im Unterricht auch nicht zum Zug kommen. Ein weiteres Pro-Argument ist, dass diese Motion mit 42 Unterzeichneten mit 85 Ja-Stimmen gutgeheissen wurde.

*Benz-St.Gallen* (im Namen der GRÜNE-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Offenbar genügt das aktuelle Gesetz nicht, allen Sonderschülerinnen und -schülern einen Platz in der entsprechenden Sonderschule zu sichern. Das Gesetz, so wie es jetzt besteht, müsste eigentlich ausreichen. Man müsste auch nach dem geltenden Gesetz jeder Schülerin und jedem Schüler einen Platz sichern. Aber es hat offenbar nicht funktioniert, weshalb wir diesen Gesetzesnachtrag benötigen. Wird eine Sonderbeschulung verfügt, so ist auch ein Platz zur Verfügung zu stellen, und zwar unabhängig von der Art der Beeinträchtigung. Bisher war es offenbar so, dass Sprachheilschülerinnen und -schüler gegenüber den anderen Sonderschülerinnen und -schülern benachteiligt wurden. Sie erhielten nur dann einen Platz, wenn ein solcher frei war. Allerdings hat sich dieses Problem, so wurde mir gesagt, in den letzten zwei Jahren aufgrund der Motion etwas entschärft.

Wartelisten kann es geben, aber Wartelisten mit 20 Schülerinnen und Schülern sind untragbar. Mit dieser ergänzenden Regelung in Art. 35<sup>bis</sup> Abs. 3 VSG kann das geändert werden. Dass die neue Regelung unabhängig von der Art der Behinderung ist, ist eine Selbstverständlichkeit. Ich gehe mit Etterlin-Rorschach einig, dass für Sonderschülerinnen und -schüler das Gleiche wie für jede Schülerin und jeden Schüler in unserem Kanton gelten soll, die z.B. auch von einem anderen Kanton hierherziehen. Es ist doch klar, egal ob Primarschüler in der Regel- oder Sonderschule: Es wird ein Platz bereitgestellt, wenn dieser notwendig ist. Der im Volksschulgesetz festgelegte Ablauf mit Abklärung über den SPD, die Verfügung durch den Schulträger und den Vollzug durch eine private Sonderschule erachten wir als sinnvoll. Allerdings habe ich heute von Peter Lienhard gelernt, dass tatsächlich auch bei Sprachheilschulen ein Graubereich besteht, dass es bei Sprachheilschülerinnen und -schülern tatsächlich nicht immer so einfach ist festzustellen, wie stark die Behinderung ist, und dass es auch dadurch zu einem Verstopfungseffekt kommen kann. Ich bin überzeugt, obwohl wir jetzt über die Gesetzesänderung diskutieren, dass man trotzdem auf der operativen Ebene sagen muss, wie man verhindern kann, dass der Zuweisungsprozess so abläuft, dass wirklich die Kinder einen Platz in der Sprachheilschule erhalten, die einen benötigen und die anderen Kinder, die keine solch schwerwiegende Störung haben, in der Regelschule beschult werden und die nötigen Massnahmen dort erhalten.

Wir sprechen hier meist davon, dass das Angebot die Nachfrage bestimmt. Dieser Ansatzpunkt hat in diesem Bereich einfach keinen Platz. Wenn es einen Sonderschulplatz braucht, muss dieser auch bereitgestellt werden. Die Botschaft legt einen Fokus auf die Sonderschulquote des Kantons St.Gallen. Das finde ich merkwürdig, da wir hier nicht über Sonderschulkonzepte und -quoten sprechen. Aber trotzdem: Gemäss dem Bundesamt für Statistik besuchten im Schuljahr 2018/19 2,5 Prozent der Schülerinnen und Schüler im Kanton St.Gallen eine Sonderschule. Zusammen mit den Kantonen Solothurn und Schaffhausen halten sie die höchste Quote. Gegenüber früher ist diese Quote überall in der Schweiz massiv gefallen. Die Frage ist, was machen wir mit diesen Zahlen? Ist das einfach per se schlecht? Ist eine hohe Sonderschulquote im Vergleich mit anderen Kantonen wirklich nur negativ und ein Nachteil oder gar erwünscht? Die Botschaft spricht in diesem Zusammenhang von Balance zwischen Integration und Separation. Dem kann ich zustim-

men. Es braucht eine gute Balance zwischen Integration und Separation. In dieser Gesetzesanpassung geht es nicht um die Sonderschulquote, sondern es geht einzig und allein darum, ob die Kinder, die einen Sonderschulplatz benötigen, einen solchen erhalten und zwar zeitnah – nicht erst nach zwei Jahren.

*Güntzel-St.Gallen:* Nachdem Etterlin-Rorschach mich in seinem Eintreten angesprochen hat, erlaube ich mir noch einige Bemerkungen. Die Bundesverfassung gilt grundsätzlich für die gesamte Schweiz. Es sind aber viele Auslegungsfragen enthalten, und das Gutachten Dornier ist spannend, aber im Prinzip sagt es nicht wahnsinnig viel mehr aus, als dass es kompliziert ist und es letztlich eine Einzelfallbeurteilung braucht, die aber in der Schweiz offenbar sehr differenziert ausgelegt wird. Ob es 2,7 oder 2,5 Prozent sind – das liegt in der Bandbreite des Normalen. Wenn wir aber bei allen Sonderbeschulungen auf über 10 Prozent kommen und andere Kantone auf 4 Prozent, dann bedeutet das fast eine Verdreifachung. Das heisst, dass in unserem Kanton offensichtlich ein anderer Massstab angewendet wird, auch wenn der Einzelfall nicht in einen Katalog gelegt werden kann, wie z.B. die See- und Hörschärfe. Dafür gibt es technische Geräte, die diese Werte bestimmen. Das Problem bei der Sonderbeschulung ist, dass einerseits diese Vorlage sehr stark auf sprachliche Schwierigkeiten ausgerichtet ist. Die anderen Schwierigkeiten wurden erwähnt und angegangen. Aber auch dort bestehen bereits grosse Differenzen. Das ist für uns das Problem. Wir befinden uns bereits jetzt an der Spitze und gleichzeitig sollte man noch unbeschränkt freie Plätze haben. Ich bin überzeugt, es wird wie überall auch Grenzfälle geben. Irgendwo muss diese Grenze gezogen werden. Diese ist nicht einfach nur auf die Kommastelle genau festzulegen, sondern auf den Einzelfall. Es handelt sich nicht um eine messbare Grösse. Der Kanton St.Gallen hatte offenbar dazu eine sehr grosszügige Haltung, sonst hätten wir nicht ein Mehrfaches an sonderbeschulenden Kindern gegenüber allen anderen Kantonen.

*Regierungsrat Kölliker:* Ich möchte auf Ihre Voten Bezug nehmen, dabei aber der Detaildiskussion noch nicht vorgreifen. Zuerst möchte ich Etterlin-Rorschach für sein Lob an das Bildungsdepartement danken. Hätten wir über das erwähnte Problem im Voraus gewusst, wäre es sicher nicht so weit gekommen. Aber bei so etwas Komplexem und Anspruchsvollem haben wir ein Problem in Zusammenhang mit der Zuweisung festgestellt. Das haben wir in der Zwischenzeit behoben – danke für Ihr Lob. Gleichzeitig ist es natürlich auch die Bestätigung, dass es diesen Nachtrag im Moment eigentlich nicht wirklich brauchen würde. Auch ist es gleichzeitig die Erklärung, wie es Louis-Nesslau erwähnte, dass natürlich in diesen zwei Jahren kein Handlungsbedarf bestand, weil das akute Problem, um das es ging, behoben wurde.

Zur Bemerkung der CVP-EVP-Delegation: Wie auch immer wir dieses Zuweisungsverfahren verändern oder verbessern wollen, das Beispiel von Peter Lienhard, nämlich der Kanton Zug, wäre für den Kanton St.Gallen schwierig anzuwenden. Er sagte, dass die ergänzende zentrale Überprüfung der Zuweisungsanträge mit einem ganz kleinen Mengengerüst funktioniert. In einem grossen Kanton, wie dem Kanton St.Gallen, wäre das nur machbar, wenn wir mehrere zusätzliche Stellen schaffen und eine Verlängerung des Verfahrens in Kauf nehmen. Es steht immer das Kind bzw. das Individuum im Vordergrund, ausser man standardisiert, aber dann wird man den Kindern nicht mehr gerecht. Sie werden Einzelfälle finden, wo man sagen kann, es wäre vielleicht besser gewesen, man hätte einen Sonderschulplatz gewählt, oder es wäre besser gewesen, in der Regelklasse zu beschulen. Wenn solche Fälle eskalieren, dann werden uns diese in den Rekursverfahren

vorgelegt. Ich will Ihnen die Euphorie oder Aussicht nehmen, dass wir die Zuweisungen von Anfang an viel besser klären könnten als durch die Gemeinden mit dem SPD allein.

Zur GRÜNE-Delegation: Zur Aussage, wenn ein Bedarf bestehe, müsse ein Platz zur Verfügung gestellt werden: Dazu ein Beispiel: Die Stadt St.Gallen wies in hohem Mass Schülerinnen und Schüler der Sprachheilschule zu. Es wurde in einer Analyse vor meiner Zeit festgestellt, dass es vielfach nicht um Sprachbehinderungen oder -einschränkungen ging. In einem erheblichen Mass waren es verhaltensauffällige Kinder, derer man sich «entledigen» wollte – bitte entschuldigen Sie diese Ausdruckweise. Es gab freie Plätze und man hat deshalb die «schwierigen» Schülerinnen und Schüler einfach dorthin geschickt. Wir haben das vor vielen Jahren beim Wechsel der zuständigen Vorsteherin und der Schulamtsleiterin diskutiert. In der Zwischenzeit, das kann man auch nachweisen, hat eine Korrektur stattgefunden. Denn die Stadt hat selber auch gesagt, das könne es nicht sein, denn sie steht für mehr Integration ein und hatte aber eigentlich Separation betrieben. Wenn man den Verlauf in der Stadt während den letzten Jahre betrachtet, dann war die Zuweisung zur Sprachheilschule merklich rückläufig. Das zeigt, dass die Akteure vor Ort zusammen mit dem SPD eine fehlgeleitete Anwendung des Systems korrigieren können.

*Etterlin-Rorschach:* Wir haben beschlossen, diese Vorlage in einer bestimmten Flughöhe durchzudiskutieren. Es kam schon in der damaligen Parlamentsdebatte im Jahr 2019 zu einer schwierigen Situation, als der Vorsteher des Bildungsdepartementes namentlich zwei Schulen desavouierte, ohne dass er genauer wusste, um was es geht. Jetzt geht es wieder um die Stadt St.Gallen, die offensichtlich Vorkehrungen getroffen haben soll, ohne dass die Vertreter der Stadt St.Gallen hier sind. Ich bitte, dass wir von solchen Schul-Bashings Abstand nehmen. Wenn Sie ein Kind mit einer Sprachentwicklungsstörung haben, da geht es primär darum, dass das Kind vielleicht nicht gut hört, es versteht nicht gut und das Kind kann sich vielleicht nicht ausreichend akzentuieren. Das führt zwangsläufig irgendwann zu einem Fehlverhalten dieses Kindes. Leider ist Peter Lienhard nicht mehr hier, er würde Ihnen diesen hoch problematischen Teufelskreis bei Kindern mit solchen Sprachproblemen bestätigen. Wenn von der Stadt St.Gallen kolportiert werden sollte, sie hätten einfach verhaltensauffällige Kinder in diese Sprachheilschule abserviert, so bitte ich doch, mit der entsprechenden Zurückhaltung mit solchen Aussagen umzugehen.

*Regierungsrat Kölliker zu Etterlin-Rorschach:* Wenn ich ein Lob ausspreche, handelt es sich dabei nicht um Bashing. Ich habe ein Lob für die Verantwortlichen der Stadt St.Gallen ausgesprochen und keine andere Gemeinde erwähnt.

*Pause von 10:20 bis 10:40 Uhr.*

## **4 Spezialdiskussion**

### **4.1 Beratung Botschaft**

#### **Abschnitt 2.1 (Bundesrecht und Staatsvertragsrecht)**

*Kommissionspräsident:* Wie ich eingangs bereits gesagt habe, haben wir das Sonderpädagogik-Konzept und es läuft eine Evaluation. Selbstverständlich will ich Ihnen nicht sagen, was Sie zu diskutieren haben, aber das Operative wäre sicher nicht die Flughöhe des Gesetzgebers. Entsprechend sollten wir schauen, dass wir uns hieran orientieren können.

*Etterlin-Rorschach:* Der VPS hat eben dieses Gutachten gemacht, dass noch ausführlicher ist, als die Zusammenfassung in der Botschaft auf S. 5 und 6. Das Gutachten hält fest: «Ist der Bedarf einer besonderen Schulung ausgewiesen, entspricht der Besuch einer Sonderschule einem verfassungsmässigen Grundrecht, welches nicht ausgehöhlt werden darf. Die Kantone sind sowohl für ausreichenden Grundschulunterricht für alle Kinder wie auch für ausreichende Sonderbeschulung für Kinder mit besonderen Bedürfnissen zuständig. Der Unterricht steht allen Kindern offen, ob behindert oder nicht. Die Formulierungen der Bundesverfassung lassen keinen Zweifel daran, dass Kindern mit besonderen schulischen Bedürfnissen das uneingeschränkt gleiche Recht auf Beschulung zukommt, wie den Kindern der Regelschulen.» Die folgende Passage finde ich noch einen staatsrechtlich relevanten Abschnitt, weil es die Gemeindeautonomie betrifft: «Der Entscheid, ob ein Kind eine Sonderschule besucht, obliegt dem Schulrat. Ein Mitwirkungsrecht des Kantons an diesem Entscheid ist gesetzlich nicht vorgesehen. Der Schulrat ist dem betreffenden Kind wesentlich nahestehender als das Bildungsdepartement – diese Kompetenzaufteilung ist objektiv begründet.»

Ich habe zwei Fragen zu diesem Thema: Es würde mich interessieren, ob die Regierung dieses Rechtsgutachten zur Kenntnis genommen hat und wie sie dieses wertet? Die zweite Frage ist, wenn wir jetzt diesen Fall haben, dass über diese Quotensteuerung ein Kind eigentlich diesen fachlich ausgewiesenen Platz dringend benötigen würde und dieser nicht zur Verfügung steht, wie ist das zu werten, wenn der gesetzlich zuständige Schulrat die Verfügung trifft? Der Kanton würde sich dann eigentlich konkret weigern, diesen Platz auch zur Verfügung zu stellen. Auf welchem Instanzenweg müsste dieses Recht erstritten werden?

*Jürg Raschle:* Selbstverständlich hat man das Recht auf eine Massnahme, für welche der Bedarf ausgewiesen ist. Das ist auch Gegenstand dieser Gesetzesvorlage, die Sie heute diskutieren. Die Crux ist der Begriff des Bedarfs und wie dieser ermittelt wird. Diesen kann man nicht direkt aus der Bundesverfassung ableiten und sagen, die Bundesverfassung sagt, hier sei der Bedarf gegeben und hier nicht mehr, sondern das bedingt die gutachterliche Fachlichkeit des SPD im konkreten Fall. Der Bedarf ist in diesem Zusammenhang – juristisch gesagt – ein unbestimmter Gesetzesbegriff. Es liegt in der Verantwortung der Gutachterstelle, diesen Begriff in jedem Einzelfall von neuem unter Würdigung sämtlicher Faktoren zu bestimmen. Ich sage *sämtliche* Faktoren, weil man in der standardisierten Abklärungssystematik auch Faktoren berücksichtigt, in welchen ein weites Ermessen enthalten ist, nämlich das Umfeld und die Akzeptanz der Familie. Darum kommt man nie auf einen verabsolutierbaren Begriff des ausgewiesenen Bedarfs. Sowohl die Bundesverfassung als auch das Bundesgericht und die Rechtslehre können das nicht abstrakt fixieren – auch das Gutachten von Denise Dornier-Zingg kann das nicht. Das kommt auf den Einzelfall an. Zum Rechtsweg: Das sind diese Rekursverfahren, worin sich diese ganzen Diskussionen einzelfallweise abspielen und es gibt dann irgendwann einen obersten Entscheid, den man nicht mehr weiterziehen kann. Dieser gilt im Einzelfall dann ohne weitere Diskussion. Dann hat man Recht bekommen oder eben nicht.

*Etterlin-Rorschach:* Die verfahrensmässige Realität war aber im Jahr 2018, dass wir damit konfrontiert waren, dass diese Plätze nicht zur Verfügung standen und dann ist es auch schwierig, dass für ein Kind, dass entsprechend beschult werden muss, mit etwas grimmi-

gen Bauch die Verfügung annulliert wird. Das hat man dann so akzeptiert. Das ist in rechtlicher Hinsicht eine völlig unbefriedigende Situation, weil das Bildungsdepartement gar nicht Adressat von irgendwelchen Rechtsverfügungen ist.

*Jürg Raschle:* Da haben Sie Recht. Wenn bei 20 Kindern der Bedarf *individuell* analysiert wurde, dann ist ihnen dieser Platz damals zugestanden. Das ist auch das, was nicht so gut war – das räumen wir in der Botschaft offen ein. Es gibt aber noch einen interessanten Aspekt bei diesen 20 Fällen, der Ihnen jetzt Alexander Kummer aufzeigen kann. Dabei kommt wieder das Ermessen in den Vordergrund.

*Alexander Kummer:* Man hat bei diesen Kindern, die damals im Hinblick auf das Schuljahr 2018/19 auf die Warteliste kamen – es waren insgesamt 27 –, im Folgejahr geschaut, was mit ihnen passiert und wie es um den Bedarf dann steht. Wir haben die Schulen informiert, dass diese 27 Kinder aufs Folgejahr in einem verkürzten Verfahren beim SPD angemeldet werden können, es gäbe dann keine umfassende Abklärung mehr, sondern man würde einfach den aktuellen Stand erheben und in dem Sinne dann wieder Antrag stellen. Von diesen 27 Schülerinnen und Schülern wurden dann aber nur noch 12 überhaupt dem SPD für eine erneute Einschätzung gemeldet. Das heisst, dass der grössere Teil dieser Kinder offensichtlich zufriedenstellend in der Regelschule vor Ort beschult werden konnte. Das heisst aber auch, dass offensichtlich bei vielen Kindern mit Herausforderungen im Sprachbereich eben nicht so klar gesagt werden kann, ob es eine Sonderschulbedürftigkeit gibt oder nicht.

*Güntzel-St.Gallen:* Diese Diskussion zu diesem einen Abschnitt und diesen Ausführungen über den sogenannten Anspruch des einzelnen Kindes geht in die Richtung, die ich auch in meinen Überlegungen und bisherigen Voten eingebaut habe, dass einerseits der Grundsatz als solcher vorhanden ist, andererseits – und das ist das, was ich aus der Rechtsprechung in der Vorbereitung zu diesem Geschäft gefunden habe und zum Teil auch aus den Beilagen, die wir erhalten habe entnehme – aber das Bundesgericht keinen direkten Klageanspruch auf dem Schulplatz als solches bejaht hat. Dann stellt sich noch die Frage, ob das Recht vom Wohnort der Familie gilt, allenfalls mit einer gewissen Distanz, denn Sprachheilschulen gibt es nicht überall. Hier gibt es haufenweise Zusatzfragen, aber eigentlich zeigt es für mich genau eines: Wenn man heute oder bei der nächsten Session nicht abschliessend zu diesem Nachtrag entscheidet, sondern sagt, es mache Sinn, dass man die zusätzlichen Abklärungen aus dem Postulat oder diesem Auftrag noch abwartet, dann wäre für mich einfach ein dringender Auftrag oder eine Ergänzung zu diesen Abklärungen nötig, um abzuklären, warum St.Gallen so viel höher liegt mit den Sonderbeschulungen.

Ich gehe davon aus, dass das dem Departement als solches nicht erst mit dieser Vorlage bewusst wurde, aber in dieser Deutlichkeit war es vielleicht doch nicht allen bekannt. Das wäre für mich auch eine Frage, ob es hier irgendwo einen Vergleich mit den SPD der anderen Kantone gibt, damit man hier auch einmal einen interkantonalen Vergleich macht. Der kann für mich über diese interkantonale Fachhochschule, über die Peter Lienhart gesprochen hat, eine Hilfe sein, aber es muss auch auf einer zweiten Ebene abgeklärt werden können, damit man sich hier doch einmal austauscht, warum es so massive Differenzen gibt, wo es wirklich nicht um die Stelle hinter dem Komma geht, sondern um deutliche Zahlen vor dem Komma. Das ist für mich mit ein Grund, warum wir jetzt diesen

XXIV. Nachtrag nicht beschliessen sollten, sondern, dass man das als Vorarbeit entgegennehmen kann, aber eigentlich noch ein Haufen Fragen offen sind, bevor man politisch entscheidet.

*Hauser-Sargans:* Ich bin mir nicht ganz sicher, wo mein Votum hingehört, aber es hat sicher mit dem Thema des Grenzbereichs der Beschulung etwas zu tun. Ein zentrales Argument in diesem zweiten Kapitel ist die Balance zwischen Integration und Separation und die Haltekraft der Regelschule. Über das ganze Thema hinweg – das hat man auch in den Ausführungen von Peter Lienhart heute Morgen gehört – zieht sich immer wieder das Thema dieser Separationsquote, dieser Sonderschulquote der Integration und Separation hindurch. Ich verstehe das nicht wirklich, was man mit dieser Motion erreichen will, ist das Verhindern von Wartelisten. Es betrifft gemäss meiner Einschätzung fünf bis fünfzehn Kinder auf 30'000 Kinder im Kanton. Das liegt nicht einmal im Promillebereich. Es geht eigentlich nur darum, dass für alle Kinder gewährleistet wird, dass dieses Recht auf einen Schulratsentscheid dann auch die entsprechende Umsetzung durch die Sonderbeschulung findet.

Es geht nur darum, etwas Vorhandenem eine Spur mehr Nachachtung zu verschaffen. Das hat für mich eigentlich null Zusammenhang mit der Sonderschulquote oder der Separationsquote. Natürlich ist das ein wichtiges Thema, aber diese Diskussion müssen wir ganz anders führen, da wissen wir einen Haufen Sachen nicht. Vielleicht komme ich da auch noch darauf zurück, wenn wir den Vergleich machen zwischen dem Kanton St.Gallen und anderen Kantonen, die mehr oder weniger separieren – je nachdem, was man dann genau in diese Rechnung miteinbezieht. Darum ist das meine Frage: Warum hat diese Sonderschulquote bzw. diese Separationsquote eine so grosse Bedeutung bei einem Promilleanteil von 30'000 Kindern? Für mich ist das fast eine Scheindiskussion, aber vielleicht werde ich jetzt hier widerlegt.

*Regierungsrat Kölliker zu Hauser-Sargans:* Es geht um ein Gesamtvolumen von 200 Mio. Franken. Eine kleine Verschiebung nach oben oder unten macht sofort x-tausend Franken oder sogar mehrere Mio. Franken aus. Aber ich will noch auf etwas anderes aufmerksam machen, was mir in dieser Diskussion wichtig ist: Wir haben in der nationalen Erziehungsdirektorenkonferenz (abgekürzt EDK) vor rund acht Jahren die Diskussion betreffend Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) geführt. Wir haben dem Bundesrat damals eine Stellungnahme abgegeben, dass keine solch starke, absolute Integration bestätigt werden sollte mit der Mitgliedschaft in der Konvention. Der Bundesrat hat dann entgegen der EDK mit dem Beitritt das Commitment abgegeben, dass die Schweiz im hohen Mass Inklusion und Integration betreiben werde. Das will ich Ihnen einfach gesagt haben, wenn wir im Parlament Massnahmen beschliessen, die eigentlich in die Gegenrichtung gehen und wenn nachher von übergeordneter Stelle signalisiert würde, der Kanton St.Gallen erfülle das Staatsvertragsrecht nicht.

*Bühler-Schmerikon:* Ich sehe hieraus nicht, wie die Belegung ist. Ich spreche jetzt zum Beispiel Uznach, See-Gaster-Gebiet. Wie sieht das aus? Sind das ganze Schulklassen oder nur ganz wenige Personen? So wie ich vorhin gehört habe, sind es über den ganzen Kanton nur wenige Personen. Mich interessiert es einfach, ob das separat geführt wird.

*Alexander Kummer:* Mir liegen die aktuellen Zahlen mit Stichtag Ende Februar dieses Jahres vor. An der Sprachheilschule St.Gallen sind es 191 Kinder, an der Sprachheilschule Uznach 25 Kinder. Dann hat die Sprachheilschule St.Gallen im Rheintal eine aufgrund des Versorgungskonzeptes neu eröffnete Filiale, die Sprachheilschule Rheintal, und dort haben wir ebenfalls 25 Kinder. Dann gibt es die Sprachheilschule Toggenburg mit 47 Kindern und dann, das erscheint in der normalen Statistik nicht, haben wir für die Region Sarganserland/Werdenberg einen Staatsvertrag mit dem Fürstentum Liechtenstein, dass dort im Heilpädagogischen Zentrum Schaan Kinder in die Sprachheilschule gehen können. Der Kanton hat dort 25 bis 27 Plätze gesichert, die werden plus minus jeweils auch so belegt.

*Etterlin-Rorschach:* Zur grundsätzlichen Frage von Integration und Separation: Ich möchte einmal mehr betonen, was heute Gegenstand dieser Diskussion ist. Die gesetzliche Änderung eignet sich nicht, um über die Grundsatzdebatte über Integration und Separation – und schon gar nicht um über Inklusion – zu diskutieren. Diesbezüglich fehlen auch vollständige Abhandlungen in der Botschaft der Regierung. Vor allem geht es mir um einen Widerspruch, den Regierungsrat Kölliker vielleicht noch aufzeigen könnte. Ich habe hier die «Orientierungshilfe zu den ersten Schuljahren»<sup>7</sup>, vom Bildungsrat zur Kenntnis genommen am 17. April 2019, mitgenommen. Der Kanton St.Gallen hätte vor rund zehn oder 12 Jahren eine beträchtliche Chance gehabt, dass Schulsystem an dieser hochsensiblen Schnittstelle des Schuleingangs anzupassen. Sie müssen wissen, die Schnittstelle zwischen Kindergarten und Eintritt in die erste Primarschule ist immer noch eine sehr anspruchsvolle Schnittstelle. Wir hatten dort mit der Basisstufe Projekte, die irgendwann sang- und klanglos beerdigt wurden und jetzt in dieser Orientierungshilfe hätte der Kanton St.Gallen, integrativ bahnbrechende Neuerungen haben können. Wenn ich das Dokument lese, erkenne ich keine Integrationsbestrebungen von grösserem Ausmass seitens Kanton und Bildungsrat. Ich frage mich hier, wie ernst ist es dem Bildungsdepartement, integrative Bestrebungen tatsächlich zu fördern – oder eben nicht.

*Regierungsrat Kölliker:* Wir hatten in der EDK-Ost unter der Federführung des präsidierenden Kantons St.Gallen ein grossangelegtes Projekt für eine integrative Basisstufe – das heisst eine Verbindung von Kindergarten und ersten Schuljahren ohne sonderpädagogische Separation durchgeführt und standen vor der Umsetzung, das war unmittelbar nach meinem Amtsantritt als Bildungschef. Aber das Parlament hat das Vorhaben im Zusammenhang mit einer Sparübung spontan und ohne jegliche sachliche Diskussion gestrichen. Das Parlament hat uns nicht einmal ermöglicht, dass wir die Vorlage vorlegen können, um ein Projekt, das acht Jahre gedauert und Millionen gekostet hat, behandeln zu können. Jetzt dem Bildungsdepartement vorwerfen zu wollen, es sei ihm nicht ernst gewesen mit der Integration im Schuleingangsbereich, finde ich dreist. Für mich sind die Aspekte eine Basis- oder Grundstufe immer noch zukunftsweisend, ich möchte das irgendwann wieder auf die Agenda bringen.

---

<sup>7</sup> Abrufbar unter [https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/unterricht/\\_jcr\\_content/Par/sgch\\_accordion\\_list/AccordionListPar/sgch\\_accordion/AccordionPar/sgch\\_downloadlist/DownloadListPar/sgch\\_download.ocFile/Orientierungshilfe\\_zu\\_den\\_ersten\\_Schuljahren.pdf](https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/unterricht/_jcr_content/Par/sgch_accordion_list/AccordionListPar/sgch_accordion/AccordionPar/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Orientierungshilfe_zu_den_ersten_Schuljahren.pdf).

*Bühler-Bad Ragaz:* Ich habe einen Wunsch und würde sonst einen Antrag stellen, dass wir uns auf diese Vorlage konzentrieren und heute keine Bildungsdiskussion über alle Themen führen.

### **Abschnitt 2.3 (Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden)**

*Benz-St.Gallen:* Ich habe eine Frage zur Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Es gibt das lokale Förderkonzept, das jede Gemeinde und jeder Schulträger selber umsetzen kann. Wie wird das lokale Förderkonzept finanziert?

*Alexander Kummer:* Man muss hier präzisieren, dass schon jede Gemeinde ein lokales Förderkonzept erlässt, dieses aber vom Kanton genehmigt und im Rahmen des Sonderpädagogik-Konzepts sein muss. Aber das Sonderpädagogik-Konzept überlässt den Gemeinden natürlich einen recht grossen Spielraum im Rahmen des lokalen Förderkonzepts, die eigenen sonderpädagogischen Massnahmen vor Ort auszugestalten. Die Finanzierung läuft dann natürlich über die Gemeinden. Die Volksschule ist in erster Linie Sache der Gemeinde und wenn sich eine Gemeinde bspw. entscheidet, Kleinklassen zu führen, dann ist klar, dass die Finanzierung ausschliesslich über die Gemeinde läuft.

*Heim-Andwil:* Mich würde es interessieren, wer die SPD kontrolliert? Das sind die Einweiser. Ist es möglich, dass die hohe Beanspruchung der Sprachheilschulplätze aufgrund schneller Einweisungen besteht? Gibt es Unterschiede im Zusammenhang mit den Einweisungen bei den einzelnen SPD und wer kontrolliert, wie eine solches Einweisungsgepräch vonstattengeht? Oder sind die völlig autonom?

*Alexander Kummer:* Ich antworte hier auch als Vizepräsident des SPD. Man muss sich vielleicht auch bewusst sein, dass das ein privatrechtlicher Verein ist, der zu 50 Prozent von den Schulträgern – den Gemeinden – und zu 50 Prozent vom Kanton getragen wird. Dementsprechend ist auch diese gemischte Trägerschaft natürlich für die Aufsicht und Kontrolle des SPD zuständig. Das heisst, das ist eine gemeinsame Aufgabe, auch im Sinne dieser Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. In diesem 50:50-Verhältnis liegt auch die Finanzierung des SPD. Dann muss man sich bewusst sein: Der SPD verfügt nicht über Zuweisungen. Es sind keine Entscheide, die der SPD fällt, sondern eine Abklärung und im Rahmen dieser Abklärung stellt der SPD der Gemeinde einen Antrag und die Gemeinde – der Schulträger – verfügt dann – oder nicht. Es ist schon eher eine Ausnahme, dass man dem Antrag des SPD nicht folgt. Aber es gibt immer wieder Fälle, auch in anderen Bereichen, wo man als Schulträger etwas vom Antrag des SPD abweicht. Der SPD hat ein internes Controlling-System, damit diese Kalibrierung, die Peter Lienhart angesprochen hat, sichergestellt wird. Bei diesen verschiedenen Regionalstellen, die es im Kanton gibt, sollen in etwa die gleichen Kriterien für diese Abklärungen angewendet werden. Das standardisierte Abklärungsverfahren, das Peter Lienhart erwähnt hat, wird von allen Regionalstellen entsprechend angewendet.

*Bühler-Bad Ragaz:* Sie haben Recht, die Gemeinde verfügt, aber den Entscheid oder die Prüfung macht der SPD. Ich habe mir zwar geschworen, an dieser Diskussion nichts zum Operativen zu sagen, aber einfach eines: Wenn Sie als Schulträger oder Gemeinde einen anderen Entscheid treffen als das, was die SPD fällt, haben Sie ein riesiges Problem mit den Eltern. Denn das ist eine fachliche Gruppe oder Einzelperson, die diese Abklärungen macht. Diese sind natürlich viel besser mit der Materie vertraut als Schul- und Gemeinderäte. Aus der Praxis kann ich Ihnen einfach sagen, wenn Sie einen Entscheid oder eine

Empfehlung des SPD umkehren, dann haben Sie Feuer unterm Dach. Das geht jetzt aber in die operative Tätigkeit hinein und von dieser Diskussion will ich wegkommen.

*Pool-Uznach:* Nochmals zu meiner Frage zur Balance zwischen Integration und Separation. Wir sprechen jetzt immer von diesen einzelnen Kindern. Aber mich würde es interessieren, ob es irgendwelche Erkenntnisse darüber gibt, wie es für den Rest der Schulklasse ist, wenn ein solches Kind integriert wird? Wenn man einen solchen Zappelphilipp in der Klasse hat, kann dieser sicher eine ziemliche Unruhe anstiften. Wenn dann dieser die Lehrkraft so absorbiert, dass die anderen Kinder weniger vom Unterricht profitieren können, kann es dann sein, dass dafür andere auf der Strecke bleiben? Ich finde, diese Schüler sind auch etwas wert. Einige können sich auch mit einem Zappelphilipp konzentrieren und kommen vorwärts und andere brauchen die Ruhe und die Betreuung des Lehrers. Gibt es dazu Erkenntnisse?

*Alexander Kummer:* Wir müssen uns hier auch wieder bewusst sein, dass wir im Rahmen dieses Gesetzesnachtrags keine Grundsatzdiskussion zu Integration und Separation führen. Das ist das Anliegen von Hauser Sargans in seinem Postulat 43.20.04, dass man die Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation im Detail prüfen soll. Da gehören natürlich solche Fragen auch dazu. Was ich an dieser Stelle sagen kann, ist, dass das standardisierte Abklärungsverfahren, welches der SPD anwendet, nicht nur den Fokus auf das Kind, im Sinne einer Diagnose, hat, sondern, dass das Gesamtsystem berücksichtigt wird. Das Gesamtsystem ist natürlich nicht nur das System Schule und das System Familie, sondern natürlich durchaus auch innerhalb des Systems Schule die Klasse und wie das Klassengefüge sonst noch ist. Da kommen dann solche Fragestellungen auch hinein.

*Hess-Rebstein:* Ich bin ein bisschen irritiert, denn im Eingangsvotum wurde von Regierungsrat Kölliker gesagt, man könne das Vorgehen der SPD nicht standardisieren. Jetzt ist aber die Rede vom standardisierten Vorgehen. Kann man das noch präzisieren, inwiefern es standardisiert ist und inwiefern es vielleicht möglich ist, die herrschenden Standards doch auch anzupassen an die Bedürfnisse, die wir haben?

*Regierungsrat Kölliker:* Die Standardisierung war ein interkantoniales Bestreben. Bis zu einem gewissen Mass konnten wir von unserer Seite sagen, dass wir diesem beipflichten können und dies ein Stück weit auch einführen wollen. Ich wollte damit nur sagen, dass es so handhabbar ist, aber immer mit der Ergänzung, dass individuell natürlich die Beurteilung dazukommt. Es ist also beides. Wenn man meint, es sei nur standardisiert, ist das Wunschdenken, unrealistisch und wird der Sache nicht gerecht.

*Hess-Rebstein:* Das kann ich nachvollziehen. Ich habe mir diesen Punkt auch notiert, der vorhin schon angesprochen wurde – bei wem liegt eigentlich der Entscheid? Natürlich ist es so, dass de jure nachher der Schulträger die Verfügung macht. De facto, ist es so, dass wahrscheinlich, wenn es einen Rekurs gibt und der Schulträger gegen den SPD-Antrag entschieden hat, die Schulträger wenig Chancen mit ihrem Entscheid haben werden und er im Rekurs umgekehrt werden wird. Ich weiss es nicht, ich kenne diese Fälle nicht. Es ist aber so, dass am Schluss diese Abklärungsstelle der Dreh- und Angelpunkt ist, wo man ansetzen könnte. Das ist der Hintergrund, warum ich auch immer auf diese Frage zurückkomme, denn bei vielen Massnahmen und gerade bei den sonderpädagogischen Massnahmen müssen wir eine SPD-Abklärung als Schulträger machen. Da können wir

nicht einfach sagen, wir fragen einmal – wir müssen. Dort beginnt zum Teil schon das Warten. Wenn ich eine SPD-Anmeldung mache, kann ich schon fragen, ob sie ein beschleunigtes Verfahren machen können, aber das dauert auch seine Zeit. Das muss man auch ein bisschen im Kontext sehen.

*Jürg Raschle:* Es ist so, dass der SPD eine sehr starke Stellung hat im Vorbereitungsverfahren. Das ist nicht wegzudiskutieren. Aber man hat jetzt auch mehrmals feststellen können, dass es bei diesen Verfahren nicht immer nur um schwarz oder weiss geht, sondern auch um einen «Graubereich» mit «Manövriermöglichkeiten» oder eben, korrekt gesprochen, Ermessen. Gerade in diesem Ermessensbereich darf ein Schulrat oder eine Schulzuweisungsbehörde durchaus einmal sagen, dass sie die Argumente des SPD jetzt nicht aufnehmen und eine andere Entscheidung treffen will. In der Rekurspraxis des Bildungsrates kommt es nicht alltäglich, aber doch ab und zu vor, dass man in oberer Instanz einen Fall anders beurteilt, als dass die Entscheidung auf der Grundlage des SPD-Gutachtens ausfiel. Die Standardisierung betrifft die Kriterien, die man bei der Ausübung des Ermessens berücksichtigen muss. Wie die Kriterien im Einzelfall berücksichtigt werden, da gibt es einen Ermessensspielraum.

*Benz-St.Gallen:* Ich komme auf meine Frage von vorhin zurück: Ich habe erfahren, für die lokalen Förderkonzepte sind die Gemeinden finanziell zuständig. Das bedeutet doch, dass im Bereich der Logopädie die Gemeinden ganz unterschiedlich ausgestattet sind. In der Botschaft heisst es, dass das nicht eruiert wurde. Kann man einen Zusammenhang feststellen zwischen der Ausstattung der Logopädie oder anderen Fördermassnahmen und der Zuweisung in Sprachheilschulen? Eine Vermutung von mir wäre jetzt, dass eine Gemeinde, die im lokalen Förderkonzept sehr viel Logopädie vorsieht, weniger Zuweisungen macht und mehr integriert oder selber betreut, als Gemeinden, die sehr wenig Logopädie haben.

*Alexander Kummer:* Wir haben in dem Sinne keine genauen Zahlen. Im Rahmen des Personalpools gibt es aber einen Pensenpool Sonderpädagogik, wo man in dem Sinne schon sieht, wie viel Logopädie-Lektionen welche Schulträger in etwa haben. Das gehört genau zu diesem standardisierten Abklärungsverfahren des SPD, dass man das System Schule miteinbezieht. Wenn natürlich der SPD sieht, dass das eine Gemeinde ist, die bei der Logopädie eine lange Warteliste hat, dann hat der SPD natürlich eher die Tendenz, ein solches Kind in eine Sprachheilschule zu beantragen, weil sie natürlich Bedenken haben, dass es, wenn es in der Regelschule bleiben würde, zu wenig gefördert würde. Umgekehrt kann es bedeuten – und das ist die Crux bei der Vergleichbarkeit über die Regionen hinweg –, dass bei einem anderen Schulträger das gleiche Kind einen anderen Antrag bekommen hätte. Nämlich dort, wo man sieht, dass sie genügend Logopädie vor Ort haben. Dann würde man dort aus diesem Systemgedanken heraus zu einem anderen Antrag kommen. Darum kann es durchaus eine gewisse Rolle spielen, so wie es mit der Frage von Benz-St.Gallen zum Ausdruck kommt.

*Steiner-Kaufmann-Gommiswald:* Ich lege meine Interessen als Schulleiterin in Uznach offen.

Was Alexander Kummer jetzt gerade geschildert hat, ist etwas, was ich aus der Praxis 1:1 bestätigen kann. Bei Schulen, die bei integrativen Begleitmassnahmen einfach etwas bes-

ser ausgerüstet sind, d.h. finanzstärkere Gemeinden oder Schulträger sind, kommt es eher weniger zu einem Antrag auf Separation von Seiten SPD. Vor diesem Hintergrund wird die CPV-EVP-Delegation einen Antrag zu einem Auftrag stellen, dass im Rahmen des Postulats von Hauser-Sargans überprüft werden soll, ob allenfalls eine finanzielle Beteiligung an integrativen Massnahmen auf kommunaler Ebene dazu führen könnte, dass das einen positiven Effekt auf die Separationsquote hat, die, wie wir gehört haben, relativ hoch ist, und auch positive finanzielle Auswirkungen haben könnte. Das ist genau die Hypothese, die Benz-St.Gallen geschildert hat und die wir in der CVP-EVP-Delegation auch haben. Alexander Kummer hat das eigentlich sehr schön geschildert hat, denn der SPD beantragt nichts, was ein Volksschulträger nicht bieten kann.

*Etterlin-Rorschach:* Als Schulratspräsident der Stadt Rorschach mit 900 Schülerinnen und Schülern, einem Sozialindex von 120 Prozent und einem Budget über sonderpädagogische Massnahmen von 3,5 Mio. Franken möchte ich etwas beliebt machen – denn diese Diskussion ist jetzt wenig zielführend. Aber ich möchte Ihnen allen zu Bedenken geben, wenn der SPD feststellt, dass ein Kind eine dramatische Spracherwerbsstörung hat und man könnte dem zwei Lektionen Logopädie geben während zwei, drei oder vier Jahren, dann wird kein Schulträger nur im Traum auf die Idee kommen zu sagen, zwei Logopädie-ktionen im Jahr kosten 7'000 Franken, wir schicken doch dieses Kind für 40'000 Franken nach Wattwil an die Sprachheilschule, nach Uznach oder nach St.Gallen. Mir ist kein einziger Schulträger bekannt, der diesen Effekt ausspielen würde. Nach meinem Dafürhalten ist das wirklich völlig absurd und ich glaube es ist auch nicht zielführend, wenn wir das weiter vertiefen.

*Güntzel-St.Gallen:* Bei dieser Thematik bzw. bei dieser absoluten Beurteilung will ich als Nicht-Betroffener bzw. als Nicht-Fachmann einfach eine juristische Überlegung einbringen. Wenn im Gesetz klar ist, dass der SPD abschliessend entscheidet, müssen wir nicht diskutieren, was die Schulbehörde noch will oder nicht will. Es wurde aber von verschiedenen Seiten gesagt, es seien nicht alle 100-prozentig klare Fälle, sondern es gibt auch Grenzfälle. Ich habe diese Beurteilung nicht vor mir, aber ich gehe davon aus, wenn das eine seriöse Beurteilung ist, muss daraus auch hervorgehen, wie klar diese Sonderbeschulung ausgewiesen ist oder ob es irgendwo an einer Grenze liegt. Dann ist für mich nicht die Frage, ob es sinnvoll ist, dass der Schulträger dem dann allenfalls nicht folgt. Aber dann hat er die politische Kompetenz und die Verantwortung, das zumindest bei den kritischen oder den Grenzfällen anzuschauen. Sonst wäre das Ganze auch nicht justizabel. Das heisst, wenn es abgelehnt wird, können die Eltern das wahrscheinlich trotzdem ans Verwaltungsgericht und nachher vielleicht sogar ans Bundesgericht weiterziehen. Wenn der SPD nicht abschliessend entscheidet – die bisherigen Ausführungen interpretiere ich so, dass im Normalfall diese Beurteilung übernommen und vollzogen wird –, ist es für mich so, dass der Schulträger zumindest bei kritischen oder bei Grenzfällen diese Überlegung machen kann. Ich will nicht sagen: Halten Sie sich nicht daran. Die Praxis ist offensichtlich so, dass das nur in ganz seltenen Fällen vorkommt. Aber mir geht es um die rechtliche Zulässigkeit. Ich habe es so verstanden, dass mindestens der Schulträger formell entscheidet, ob es umgesetzt wird oder nicht.

*Steiner-Kaufmann-Gommiswald:* In der Praxis ist es effektiv so, dass sich der SPD beim logopädischen Dienst erkundigt und nachfragt, wie lange die Warteliste ist, weil wir hier einen Schüler haben, der ein Grenzfall ist. Es geht genau um diese Grenzbereichsfälle.

Hier ist es wirklich so, wenn die Warteliste 10 oder 15 Kinder hat, sagt man vielleicht gerade auch bei finanzschwächeren Gemeinden, dass man hier eher eine Separation beantragt, damit das Kind sicher zu einer Förderung kommt. Wir haben in der Botschaft gelesen, dass der SPD der Anwalt des Kindes ist und die beste Variante und die beste Förderung für das Kind finden will. Diese Telefonate finden statt, das ist so, und ich finde es auch richtig, dass hier Abklärungen gemacht werden, um die bestmögliche Förderung gewährleisten zu können. Es gibt Gemeinden, bei denen die integrativen Massnahmen weniger mitfinanziert werden – es geht nicht nur um Logopädie, das können auch andere Massnahmen sein. Rapperswil-Jona kennt die persönliche Unterstützung, das kennt jetzt die Gemeinde, in der ich arbeite, nicht. Das sind ganz hohe Dotationen, wo ein Kind von einer schulischen Heilpädagogin oder einer Klassenassistenz unterstützt werden kann. Ich denke, in einem solchen Fall kann es sein, dass ein Kind in Rapperswil-Jona vielleicht nicht unbedingt für die Sprachheilschule beantragt wird, in Uznach oder einer anderen umliegenden Gemeinde vielleicht eher. Das ist überhaupt nicht absurd, das ist einfach Realität.

*Hauser-Sargans:* Ich gehöre zu diesen Schulratspräsidenten, die sich auch schon mit dem SPD angelegt haben. Es ist nicht ganz einfach und da muss ich Bühler-Bad Ragaz Recht geben. Es ist sehr aufwendig und wir haben das auch nur in kleinen Fällen gemacht, wo es darum ging, ob es zwei Lektionen Logopädie sein sollen oder nur eine oder ist es eine halbe Jahreswochenlektion Legasthenie oder eine ganze. Das geschieht eher selten, weil das extrem aufreibend ist und man den Kampf auch nicht immer gewinnt. Es ist letztlich aber sogar sinnvoll, dass es so ist. Der SPD ist letztlich die verlässlichste Organisation im Entscheid darüber, welche Zuweisung sinnvoll ist. Sonst können wir uns auf nichts mehr verlassen. Sie orientieren sich schliesslich auch an Kriterien. Natürlich gibt es auch Behinderungsarten, die etwas schwieriger abzugrenzen sind als andere. Was mich ehrlich gesagt etwas wundert, ist, dass das ausgerechnet bei der Sprachbehinderung der Fall sein soll. Diese sind eigentlich relativ scharf definiert in den internationalen ICD-10-Normen. Es müsste eigentlich relativ trennscharf sein. Da staune ich auch, wenn sich Leute fragen, wer das überhaupt bestimmt. So relativ wie es Peter Lienhart gesagt hat, dass am Schluss niemand weiss, wer behindert ist oder nicht – das ist natürlich schlicht Quatsch. Bei 80 bis 90 Prozent der Fälle, die man in eine Sonderschule schickt, ist es klar, was Sache ist. Es gibt einen Grauzonenbereich.

Das sind übrigens nicht diejenigen, die mehrheitlich auf der Warteliste landen. Auf der Warteliste landen oft solche, die es dringend nötig haben. Das sind diese 15 Kinder, die Alexander Kummer genannt hat, bei denen nachher keine Massnahmen mehr vom SPD angeordnet wurden. Das ist eine ganz andere Geschichte. Es ist logisch, dass man bei Platzmangel versucht, eine Lösung zu finden, die trägt, und irgendwann hat man das Gefühl, das geht einigermassen. Ob das gut ist oder nicht, hat niemand kontrolliert, sondern nur, ob es geht oder nicht. Das vielleicht noch als kurze Ergänzung zu diesen 15 Fällen. Der SPD hat tatsächlich eine gewisse Macht und es ist auch sinnvoll, dass er diese hat und wenn wir diese als Politikerinnen und Politiker nicht zu stark beschneiden. Das finde ich, obwohl ich es selber schon gemacht habe, eigentlich schon korrekt.

## **Abschnitt 2.4 (Balance zwischen Integration und Separation)**

*Hess-Rebstein:* Ich lege meine Interessen offen als Schulleiter in Altstätten.

Hier geht es unter anderem auch um die Haltekraft der Regelklassen. Dort ist natürlich die Frage, was wir hier an Ressourcen zur Verfügung haben. Diese richten sich natürlich im Wesentlichen nach dem Personalpool. Dort haben wir einen Sonderpädagogikpool und stellen fest, dass die Schulen, die lokal separativ organisiert sind, also Kleinklassen haben, natürlich einen grossen Teil dieser zur Verfügung stehenden Lektionen brauchen für eine Kleinklasse. Dann kann man natürlich nicht gleichzeitig für die Integration in den Regelklassen noch weitere Ressourcen hinausnehmen. Das muss man dort vielleicht noch berücksichtigen bei dieser Haltekraft. Das betrifft den Personalpool speziell. In diesem Zusammenhang vielleicht einfach: Es sollte nicht so herauskommen, dass eine Sprachheilschule oder sonst irgendeine Schule zu einer sogenannten Entlastungsschule wird. Das wird der Sonderschule nicht gerecht, es wird aber auch der Regelschule nicht gerecht, wenn das so angeschaut wird, dass diese nur entlastet werden wollen. Hier ist eine entsprechende Klarheit erforderlich.

## **Abschnitt 3.1 (Separationsquote im Schweizer Vergleich)**

*Hauser-Sargans:* Ich habe mich vorhin dazu bekannt, dass es sich heute nicht um eine Separationsdebatte handeln sollte. Deshalb eine kurze Anmerkung dazu. Laut den Statistiken gehört der Kanton St.Gallen zu einem der Kantone mit den höchsten Quoten. Die Kantone Schaffhausen und Aargau weisen ebenfalls hohe Quoten auf. Diese Kantone weisen in der Pisa-Studie die besten Werte auf. Das darf man nicht vergessen, natürlich gibt es Stimmen, die behaupten, diese Werte seien so gut, weil die Sonderschulquote so hoch sei. Man müsste diesbezüglich aber genauer abklären, ob die Kantone, die integrieren, die Lernzielbefreiten diese Tests überhaupt absolvieren liessen oder nicht.

*Etterlin-Rorschach:* Wie ich bereits im Eintretensvotum erklärt habe, finde ich es im Rahmen dieser Debatte schwierig, wenn zwei grundsätzlich auseinanderliegende Themen vermittelt werden. Die Statistik macht nebst der Statistik der Sonderschulquote quasi die übrige Separation bei den Schulträgern zum Gegenstand. Ich sehe das sportlich und nehme es so zur Kenntnis. In diesem Zusammenhang weise ich aber darauf hin, dass diese statistischen Daten hoch problematisch sind, denn es ist entscheidend, wer sie zu welchem Zeitpunkt und zu welchem Zweck erhoben hat. Im Kanton St.Gallen gibt es bezüglich Sonderschulquoten – ich beziehe mich ausschliesslich auf Kinder, die eine Sonderschule besuchen – drei verschiedene Zahlen. Eine Hauptproblematik ist, wie es Peter Lienhard aufgezeigt hat, dass der Anspruch dieser Kinder bis zum Abschluss des 20. Altersjahres besteht. Die Volksschulträger sind aber nur für elf Schuljahre zuständig, im Anschluss folgt der nachobligatorische Sonderschulbereich, für welchen der Kanton zuständig ist. Dabei gibt es offensichtlich auch bei der Zählweise gewisse Unterschiede, welche mitunter durcheinandergeraten könnten.

Am 13. Februar 2020 habe ich ein aktuelles Beispiel mit dem Amt für Volksschule detailliert abgeklärt. Dabei habe ich festgestellt, dass die Statistikdatenbank des Kantons 1498 Sonderschülerinnen und -schüler ausweist. In meinem regen Schriftverkehr mit dem Amt für Volksschulen ist die Rede von 1660 bis 1760 Sonderschülerinnen und -schülern. Ein sehr verlässlicher Wert stammt von den Gemeinden, denn sie bezahlen Pauschalen von 40'000 Franken – bis anhin waren es 36'000 Franken. In der Staatsrechnung 2018 weist

der Kanton einen Ertrag von 50 Mio. Franken aus, was einer Zahl von 1'390 Sonderschülerinnen und -schülern entspricht. Diese Zahl kommt dem Sonderpädagogik-Konzept näher. Ich möchte nicht auf diesen Zahlen herumreiten, sondern mache beliebt, dass man im Rahmen der anstehenden Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts der statistischen Erhebung dieser Daten vertieft nachgeht. Für den Fall, dass die Sonderschulzahlen der Volksschüler bis und mit dem 11. Schuljahr merklich tiefer wären, würden die in der Botschaft aufgeführten Zahlen allenfalls eine Änderung erfahren.

*Alexander Kummer:* Genau aus diesem Grund haben wir in der Botschaft keine eigenen Statistiken verwendet, sondern ausschliesslich jene des Bundesamtes für Statistik, welche nur Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schulzeit beinhaltet. Die von Etterlin-Rorschach genannten, unterschiedlichen Zahlen können meistens gut begründet werden. Ich nehme aber den Hinweis gerne entgegen, dass man bei der geplanten Evaluation ein Augenmerk auf die Statistik legt.

### **Abschnitt 3.2 (Sonderschulquote im Schweizer Vergleich)**

*Hess-Rebstein:* Die Zahlen sind sicher interessant, aber man müsste sie noch genauer analysieren; ich habe mir diverse Fragen dazu notiert. Es macht aber keinen Sinn, jetzt detailliert darauf einzugehen. Ich möchte nochmals auf die Voten von Hauser-Sargans und Benz-St.Gallen zurückkommen. Eine hohe Separations- oder Sonderschulquote ist nicht per se schlecht. Das scheint mir sehr wesentlich zu sein. Oft hat man das Gefühl, diese Quote müsse gesenkt werden – dem ist nicht so. Es kommt darauf an, was miteinander verglichen wird. Man kann auch nicht einfach sagen, dass die tiefe Maturitätsquote des Kantons St.Gallen schlecht sei, sondern man muss immer das grosse Ganze im Auge behalten.

### **Abschnitt 4.2 (Kanton St.Gallen)**

*Krempf-Gnädinger-Goldach:* Gemäss Botschaft kann die Sprachheilschule den Schulträgern mitunter als Ventil in belasteten Klassensituationen dienen. Ich nehme deshalb an, dass die Sprachheilschule auch von Schülerinnen und Schülern ohne sprachliche Beeinträchtigung besucht wird, die jedoch andere Fördermassnahmen erhalten. Bietet die Sprachheilschule auch andere Fördermassnahmen an? Oder müssten andere Schulentlastungsmöglichkeiten angeboten werden, um die regulären Klassen zu entlasten?

*Alexander Kummer:* Wie heute schon mehrmals erwähnt wurde, gibt es einerseits einen Graubereich. Andererseits sind gerade bei jungen Kindern die Ursachen der Schwierigkeiten nicht immer eindeutig, das heisst, ob es sich um eine Sprachbeeinträchtigung oder um weitere Elemente handelt. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass bei einem diffusen Bild, bei dem die Ursachen nicht ganz klar, aber die Störungen in der Regelklasse sehr hoch sind, auch vom SPD eher ein Antrag für den Besuch einer Sprachheilschule gestellt wird, obwohl auch andere Elemente relevant sind. Das lässt sich aber nicht klar zuweisen. Peter Lienhard hat heute schon erwähnt, dass wenn als Alternative eine heilpädagogische Schule (abgekürzt HPS) vorgeschlagen wird, 90 Prozent der Eltern aber eine Sprachheilschule und nicht die HPS wählen.

*Hauser-Sargans:* Mir ist im Sarganserland kein solcher Fall bekannt. Wir haben einen regen Austausch miteinander. Wir kennen Mehrfachbehinderungen, in diesen Fällen ist es manchmal schwierig zu entscheiden, ob die Betonung der Zuweisung auf der Sprachbehinderung oder auf der Verhaltensbehinderung liegt. Es ist nicht schlau, ein Kind an einen

Ort mit verhaltensbehinderten Kindern zu schicken, wenn die Sprachbehinderung stark ist, aber auch eine Verhaltensauffälligkeit vorliegt. Solche Fälle einer Ventilwirkung gibt es sicher, aber meistens handelt es sich um temporäre Lösungen. So kann es für ein Kind mit sprachlich starken Schwierigkeiten eine erste Lösung sein, obwohl eigentlich die Verhaltensauffälligkeit oder die Eltern therapiert werden müssten, die Motivation dazu aber fehlt. So trifft man eine erste Massnahme, z.B. eine Legasthenie- oder Dyskalkulietherapie oder eine Logopädie. Wenn ein Kind aber mit einem Ventilgrund an einer Sprachheilschule landet, es sich aber um ganz andere Probleme handelt, ist es nur eine Frage der Zeit, bis es ein bis zwei Jahre später an eine heilpädagogische Schule wechselt. Mir ist kein Fall einer klar primären geistigen Behinderung oder einer primären Verhaltensauffälligkeit bekannt, der an einer Sprachheilschule landet. Es gibt solche Ventilgeschichten, diese sind aber aus meiner praxisbezogenen Sicht nur temporär, aber durchaus funktional.

#### **Abschnitt 5 (Finanzielle Auswirkungen)**

*Güntzel-St.Gallen* (im Namen der SVP-Delegation): Uns geht es um die gesamthaften Kosten und nicht darum, was der Kanton, die Gemeinden und allenfalls die Eltern übernehmen müssen. Einer seriösen Beurteilung, soweit das bei diesem Thema überhaupt möglich ist, liegen die Gesamtkosten zugrunde und nicht wer was tragen muss.

## **4.2 Beratung Entwurf**

### **Artikel 91<sup>quinquies</sup> (Personalpool)**

*Louis-Nesslau*: Ich beantrage, im Namen der SVP-Delegation, Art. 91<sup>quinquies</sup> Abs.1 VSG (neu im Nachtrag) wie folgt zu formulieren:

«Das zuständige Departement gibt den Schulträgern für den Einsatz der Lehrpersonen einen Personalpool vor. Es bestimmt Art und Umfang der Anrechnung der pauschalen Beiträge an den Sonderschulunterricht nach Massgabe des besonderen Bildungsbedarfs der Schülerinnen und Schüler sowie des Versorgungskonzeptes.»

In Art. 91<sup>quinquies</sup> VSG geht es um den Ressourcenpool, den Personalpool. Dieser deckt aktuell ausschliesslich nur die Regelschule ab, ohne die Sonderschule. Die Sonderschulen sind aber Bestandteil der öffentlichen Volksschule. Deshalb gehört alles in einen einzigen Ressourcen- und Personalpool, zumindest die Sonderschulung soweit, wie sie mit den sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule verglichen werden kann. Steiner-Kaufmann-Gommiswald hat vorhin auf die Interessenkonflikte hingewiesen, zu denen es in finanzieller Sicht auf kommunaler Stufe kommen kann. Mit dieser Anpassung könnte man diesbezüglich eine gewisse Abhilfe schaffen.

*Bühler-Bad Ragaz*: Ich habe eine rein rechtliche Frage: Können wir über diesen Artikel überhaupt befinden?

*Louis-Nesslau*: Das Gesetz ist offen, entsprechend können wir Änderungen vorschlagen. Über die Anträge unserer Kommission befindet später der Rat.

*Sandra Stefanovic*: Anträge zu nicht im Nachtrag befindlichen Artikeln desselben Gesetzes sind in diesem Sinne zulässig, als diese einen gewissen Zusammenhang mit dem Inhalt der Vorlage haben. Solche Anträge gab es schon im Rahmen der Beratung anderer

Vorlagen. Sie werden dann als «neu im Nachtrag» ausgezeichnet. Vorliegend kann man den Zusammenhang zur Vorlage durchaus bejahen.

*Güntzel-St.Gallen:* Selbstverständlich dürfen wir das und es gibt auch keine Vorschrift, dass es direkt mit diesem Thema zusammenhängen muss. Es gab schon Kommissionen, die sogar Änderungen in anderen Erlassen vorgenommen haben. Rechtlich ist die Kommission bzw. der Kantonsrat dazu befugt, ob sich Mehrheiten finden werden, ist eine andere Frage. Es braucht nicht zwingend zu jedem Artikel, über den wir hier diskutieren, bereits eine Botschaft der Regierung. Ich meine damit nicht, dass wir müssen, aber wir dürfen.

*Etterlin-Rorschach:* Ich verstehe den Antrag zu Art. 91<sup>quinquies</sup> VSG nicht. Deshalb finde ich es relativ schwierig, dass wir nun über diesen Artikel befinden sollen. Ich kenne mich bei der Berechnung des Personalpooltools sehr gut aus, dennoch ist mir nicht ersichtlich, was der Antrag genau zum Gegenstand hat und was die Auswirkungen wären. Ich finde es problematisch, sich auf den Grundsatz zu stellen, dass ein Gesetz offen sei und man unvorhergesehene Änderungen vornehmen kann. Gerade in einem so hochsensiblen Bereich müssten wir uns darüber unterhalten, wenn der Gegenstand geklärt ist, ob es nicht sinnvoller wäre, einen Auftrag zuhanden der Regierung zu formulieren. Ich verweise auf die Erfahrung aus einer letzten vorberatenden Kommission mit Güntzel-St.Gallen, wo wir genau diesen Weg beschritten haben, als es um das Steuergesetz ging.

*Benz-St.Gallen:* Ich schliesse mich dem Votum von Etterlin-Rorschach an. Ich habe noch gewisse Lücken, was die ganze Finanzierung der Schule angeht. Mir ist auch die Bedeutung des Personalpools nicht ganz klar und noch weniger, was dieser Zusatz zur Folge hätte. Ich plädiere, dass wir nicht auf diesen Antrag eintreten. Ich bräuchte noch mehr Informationen, um mir eine Meinung bilden zu können.

*Hauser-Sargans:* Ich wundere mich etwas über den Zusammenhang. Der Personalpool ist ein mächtiges Instrument, dabei geht es um sehr viel Geld. Es handelt sich um einen Steuerungsmechanismus, hinter dem wir stehen. Warum das Detail dort stehen muss, ist mir nicht klar. Ich bin nicht sicher, ob es von der Einheit der Materie her überhaupt passt und wir müssten über mehr Zeit verfügen. Es gibt noch einen zweiten Punkt: Im Vorschlag der Motion, unter Art. 35<sup>bis</sup> Abs. 3 VSG geht es darum, dass die Verfügung von der Behörde akzeptiert wird. Hier geht es nur um die Massgabe des besonderen Bildungsbedarfs. Es bedarf einer genaueren Definition, um diese beiden Vorschläge miteinander vergleichen zu können. Wer gibt dieses Mass? Wenn es klar ist, dass es die Verfügung der Schulbehörde ist, dann kann man es direkt so formulieren, was aber wohl auch eine intensivere Diskussion zur Folge hätte. Wir müssten zuerst wissen, wie der Antrag der SVP-Delegation genau zu verstehen ist.

*Hess-Rebstein:* Wir sind ebenfalls nicht sicher, was der Mehrwert dieser Ergänzung sein soll. Grundsätzlich sind wir jedoch der Meinung, dass man beim Personalpool durchaus die Möglichkeit hätte, um die Ressourcen vor Ort, bei den Schulträgern stärken zu können und den Schülerinnen und Schülern mehr speziellen, individuellen Förderbedarf zur Verfügung zu stellen. Vielleicht kann die SVP-Delegation ihren Antrag noch etwas präzisieren.

*Güntzel-St.Gallen:* Ich möchte nur eine formale Präzisierung anbringen. Der Sinn, ob man dafür oder dagegen ist, ist eine andere Frage. Ich habe nur gesagt, dass es grundsätzlich zulässig ist. Die Einheit der Materie gibt es für den Gesetzgeber nicht in der gleichen Form wie bei einer Initiative. Bei einem Gesamterlass des Gesetzes kann das Volk bei der Referendumsabstimmung nur Ja oder Nein sagen. Das gilt auch bei einem Teilerlass. Ob es inhaltlich einverstanden ist oder nicht, ist aber ein völlig anderes Thema. Das ist eine materielle Diskussion. Wenn sich keine Mehrheit findet, gibt es auch keinen Antrag der vorberatenden Kommission. Wenn die Regierung das Gefühl hat, die Vorlage werde gesprengt, kann sie ihrerseits einen Antrag stellen. Die Wege sind genau so offen, ob sie nun über eine Motion des Kantonsrates beschlossen werden oder über einen Auftrag an die Regierung. Materiell äussere ich mich nicht zum Antrag.

*Jürg Raschle:* Das Bildungsdepartement wurde in dieser Sache angefragt. Der Personalpool ist ein Selbstregulierungsinstrument mit Richtliniencharakter. Er ist nicht zwingend und wird nicht operativ vom Kanton gesteuert, sondern der Kanton gibt den Schulträgern mit dem Personalpool eine Richtlinie für ihre fakultative Selbstkontrolle, ein Budget könnte man sagen, für ihren Ressourcenaufwand für die Volksschule in die Hand. Ein Stück weit verbindlich ist er insofern, als dass der Aufwand innerhalb des vorgegebenen Pools als gebundene Ausgabe in der Finanzplanung der Gemeinden gilt.

Der Personalpool hat seinen Ursprung – und damit ist die Frage nach der Einheit der Materie m.E. bejahend beantwortet – in der Sonderpädagogik. Diesen gab es früher ausschliesslich für die Sonderpädagogik, unter dem Namen «Pensenpool Sonderpädagogik». Der Pensenpool umfasste damals die Sonderpädagogik als Ganzes, d.h. die sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule und die Sonderschulung. Der Pensenpool Sonderpädagogik hat später, bei der Neuordnung des Berufsauftrags für alle Volksschullehrpersonen, gewissermassen «Karriere gemacht», indem man aus dem Pensenpool für die Sonderpädagogik einen Personalpool für die ganze Volksschule gemacht und im Gesetz verankert hat. Dies aber immer noch im Rahmen der Richtlinie bzw. Selbstregulierung. Allerdings hat man, als der Pensenpool auf die ganze Volksschule ausgedehnt wurde, im Teilbereich Sonderpädagogik den dortigen Unter-Teilbereich der Sonderschulung daraus entfernt. Im Moment gilt der Personalpool also für die gesamte Volksschule inklusive Sonderpädagogik in der Regelschule, ausgenommen die Sonderschulung.

Nun kann man sich fragen, ob die Sonderschulung wieder wie früher miteinbezogen werden soll. Pools mit Richtliniencharakter sind immer dort als indirektes Steuerungsinstrument geeignet, wo es um Ermessensfragen geht und wo zugleich tendenziell eine Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage besteht. Ich vertrete persönlich die Auffassung, dass es vor dem Hintergrund unserer heutigen Diskussion passen würde, zu probieren, die Sonderschulung auf diesem Weg mit zu erfassen. Daher erachte ich einen solchen Antrag als prüfenswert. Er ist aber im Gesetzesvollzug zu konkretisieren, denn im Gesetz kann er nicht komplett ausformuliert werden. Es gibt gewisse Herausforderungen, die meiner Meinung genauerer Abklärungen bedürfen, die aber auch zu bewältigen sind. Einerseits ist es die formelle Herausforderung, zuhanden der Gemeinden einen Umrechnungsmechanismus von den Fallpauschalen für die Sonderschulungen auf die sonstigen Ressourcen, die im Grundsatz aus Löhnen der Lehrpersonen bestehen, zu finden.

*Schweigeminute von 11.59 bis 12.00 für die Opfer der Corona-Pandemie.*

*Jürg Raschle:* Andererseits können wir materiell nicht die ganze Sonderschulzuweisung einem Poolgedanken unterwerfen. Es gibt ja ein sehr breites Spektrum an Behinderungen, die durch Sonderschulung aufzufangen sind. Es kann nicht sein, dass Sonderschulungen aufgrund sehr schwerer Behinderungen den Gemeinden zur «Selbstregulierung» vorge-rechnet werden. Dabei handelt es sich vor allem um Fälle mit schweren Mehrfachbehin-derungen oder Körperbehinderungen, aber auch um die schweren Fälle für die Heilpäda-gogischen Schulen und situativ durchaus auch für die Sprachheilschulen. Bei der Quantifi-zierung muss also ein Kompromiss gemacht werden. Wenn das im Vollzug einer solchen Gesetzesbestimmung berücksichtigt würde, wäre es aber möglich, die Sonderschulung nicht mehr als Ganzes von der Selbststeuerung der Ressourcen durch die zuweisenden Gemeinden auszuklammern, sondern für die niederschwelligeren Teile darin einzuschlies-sen, immer unter dem Aspekt, dass es sich um eine Richtlinie handelt, die auch einmal aus gutem Grund überschritten werden kann. In diesen Bereichen, und diese haben wir heute ja ausführlich diskutiert, gibt es keinen Grund, dass nicht auch wie im Rest der Volksschule Anreize zum Zug kommen können. So gesehen ist das Anliegen prüfenswert.

*Bühler-Bad Ragaz:* Die Stossrichtung finde ich spannend, aber sie passt nicht in diese Vorlage. Beim jetzigen Artikel handelt es sich um eine Empfehlung zuhanden der Ge-meinden. Die Gemeinden sind in der Autonomie frei, wie sie den Personalpool bestellen. Der Antrag der SVP-Delegation fällt nicht unter die Gemeindeautonomie. Daher bin ich der Meinung, dass die Änderung rein aufgrund der Kompetenz und der Aufgaben in ei-nem anderen Artikel aufgenommen werden muss. Der Personalpool wird einmal im Jahr berechnet. Beim Vorschlag der SVP-Delegation wird die Entwicklung der über das Jahr verfügbten Massnahmen nicht berücksichtigt. Die Stossrichtung ist prüfenswert, aber es bedarf noch einer Überarbeitung.

*Steiner-Kaufmann-Gommiswald:* Ich wäre sehr froh um eine Erklärung oder ein Praxisbei-spiel, was sich nach Meinung der SVP-Delegation genau ändern soll. Ich verstehe den Antrag nicht abschliessend, obwohl die Erklärungen von Jürg Raschle die Richtung aufge-zeigt haben. Es wäre spannend, wenn wir beim Mittagessen bilateral über den Antrag dis-kutieren könnten.

*Krempf-Gnädinger-Goldach:* Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Wir haben sehr viele Unterlagen erhalten, Statistiken und vieles mehr. Nun diskutieren wir über einen zusätzlichen Satz, der meiner Meinung nach nicht verständlich formuliert ist und dessen Auswirkungen nicht klar sind. Nun soll ich ohne Vorbereitung darüber ent-scheiden. Das kann ich nicht. Ich beantrage daher, den Antrag in diesem Zusammenhang abzulehnen und ihn allenfalls anderweitig nochmals einzubringen.

*Louis-Nessler (im Namen der SVP-Delegation):* Ich ziehe den Antrag zurück.

Ich danke Jürg Raschle für seine Ausführungen. Offensichtlich haben wir einen Ballon steigen lassen, aber es wurden wichtige Punkte zur Sprache gebracht. Die eigentliche Ab-sicht des Antrags ist es, die Anreizstruktur etwas zu korrigieren. Es ist klar, dass die Prob-lematik verschoben würde, letztendlich bliebe die Schwierigkeit, die Sonderbeschulung analog zu den Massnahmen in den Regelklassen zu beurteilen. Die von Bühler-Bad Ra-gaz angesprochene Kompetenzfrage ist zudem zentral. Aus diesen Gründen ziehen wir den Antrag zurück.

*Hess-Rebstein:* Ich finde den Ansatz des Antrags nicht schlecht, aber ich würde den Vorschlag von Jürg Raschle aufnehmen und einen Auftrag für eine entsprechende Prüfung formulieren. Gibt es die Möglichkeit, um diese Frage im Rahmen des Personalpools zu lösen?

*Etterlin-Rorschach:* Ich habe die Absicht hinter dieser Formulierung immer noch nicht verstanden. Der Personalpool wurde im Rahmen eines grossen Projekts geschaffen, es dauerte nur schon zwei Jahre, um die Parameter zu definieren. Der Personalpool hat im Wesentlichen zum Gegenstand, dass man über die Anzahl der Schülerinnen und Schüler einen Lektionenschlüssel berechnet und so feststellt, wie viele Lektionen in welchen Belangen einer Schule gesamthaft zur Verfügung stehen. Per 1. September erfolgt die Abrechnung. Die Schulträger stellen fest, in welchen Bereichen zu viel oder zu wenig ausgegeben wurde. Gesamthaft muss die Balance aber stimmen. Dieses Modell gibt es nun seit drei Jahren. Eine wichtige Festlegung des Personalpools ist, dass es sich bei seinen Ressourcen immer um gebundene Ausgaben handelt und die Bürgerschaft einen Rapport erhält. Ein allfälliger Überschuss der Personalpools wäre quasi die Verhandlungsmasse an der Bürgerversammlung. Der Bürgerinnen und Bürger könnte Antrag stellen, wenn sie der Meinung sind, dass die Schule im Budget zu viel Ressourcen beantragt hat. So verstehe ich den Meccano.

Die Vermischung mit der Sonderbeschulung finde ich schwierig bzw. kann ich nicht nachvollziehen, weil es sich gerade budgettechnisch um ein ganz anderes Thema handelt. Ich muss die Sonderschüler unter der Rubrik 2019 budgetieren, falls ich aber einen oder zwei Sonderschüler zusätzlich erhalte, kommt es zu einer Budgetüberschreitung, denn es handelt sich um eine gebundene Ausgabe. Die Bürgerinnen und Bürger können zwar über das Budget an der Position der Sonderbeschulung herumschrauben, aber es kommt trotzdem zwingend zu Kreditüberschreitung. Ich würde die Themen nicht vermengen. Zudem muss jeder Schulträger in seiner Jahresberichterstattung vollständig transparent machen, für wie viele Sonderschülerinnen und Sonderschüler er Geld ausgibt. Es ist hinlänglich bekannt, dass es gesamtschweizerisch 2 bis 2,5 Prozent sind. Falls es mehr sind, rechtfertigen die Schulträger dies in ihrer Jahresberichterstattung.

*Mittagspause 12.15 bis 13.30 Uhr.*

#### **Titel und Ingress**

*Kommissionspräsident:* Titel und Ingress sind unbestritten.

### **4.3 Aufträge**

*Kommissionspräsident:* Es werden Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

*Steiner-Kaufmann-Gommiswald:* Ich beantrage, im Namen der CVP-EVP-Delegation, der Regierung folgenden Auftrag zu unterbreiten:

«Die Regierung wird eingeladen, zu prüfen, ob eine Beteiligung an den Kosten durch den Kanton an integrativen Massnahmen auf kommunaler Ebene, einen positiven Effekt auf die Separationsquote und auf die Gesamtkosten haben könnte. Dies kann auch im Rahmen des überwiesenen Postulat-Auftrag 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» geschehen.»

Weil bereits ein Postulatsauftrag vorliegt, bei dem es ebenfalls um Kosten und Wirksamkeit von Separation und Integration geht, soll der Prüfungsauftrag darin integriert werden. Die Überlegungen dahinter sind, dass in der Praxis der SPD als Anwalt des Kindes im Zweifelsfall, wenn er davon ausgehen muss, dass es zu wenig integrative gute Begleitmassnahmen finanziell von einer Gemeinde gibt, die Separation in eine Sprachheilschule oder eine andere Sonderschule beantragt.

*Regierungsrat Kölliker* zum zweiten Abschnitt: Dies aufzunehmen und eine Übersicht zu erstellen im Zusammenhang mit dem Postulat 43.20.04, geht in Ordnung. Ich möchte bestätigen, dass wir dies so übernehmen können und zu erfüllen versuchen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag der CVP-EVP-Delegation mit 15:0 Stimmen zu.
---

*Etterlin-Rorschach*: Ich beantrage, im Namen der SP-Delegation, der Regierung folgenden Auftrag zu unterbreiten:

«Die Regierung wird eingeladen, die per 1. Januar 2021 neu eingeführte Quotensteuerung für die Heilpädagogische Frühförderung mit Wartelisten von bis zu 66 Kindern für die zwei- und dreijährigen Kindern vor dem Hintergrund der Grundsätze der Frühen Förderung und dem optimalen Förderanspruch als Vorbereitung auf die Einschulung zu überprüfen sowie abzuschätzen, wie lange sich die Verzögerung auswirkt und Bericht zu erstatten.»

Gegenstand der heutigen Beratungen ist der Zwiespalt, wie wir die Sonderbeschulung über eine Quotenregelung steuern. Geht es um die verfassungsmässigen Ansprüche? Wie geschieht die ganze Steuerung? Es tut sich hier nochmals ein weiteres, sensibles Feld auf: Es betrifft die heilpädagogische Frühförderung. Die heilpädagogische Frühförderung ist anerkannterweise eine wichtige Dienstleistung des Kantons. Es geht darum, wenn auf dem präventiven Ansatz durch den Kinderarzt oder die Mütter-/Väterberatung festgestellt wird, dass bei ein- bis dreijährigen Kindern gravierende Entwicklungsverzögerungen vorhanden sind. Ziel ist, möglichst frühzeitig mit den Spezialistinnen und Spezialisten des heilpädagogischen Dienstes solche Entwicklungen zu analysieren und vor allem mit den Eltern zu arbeiten, damit sie befähigt werden, mit den Kindern einen Umgang zu finden und sie so zu fördern, um sie auf eine möglichst gute Einschulung vorzubereiten. Im Schulkontext dachte ich, dass man auch hier auf dem präventiven Ansatz, Rahmenbedingungen setzen würde, um möglichst teure, sonderpädagogische Massnahmen ab vier Jahren verringern zu können. Der heilpädagogische Dienst verfügte bis anhin über einen Stellenetat von rund 19 Vollzeitstellen.

Per 1. Januar 2021 kam es zu einer Aufteilung, dass der heilpädagogische Dienst für alle Kinder bis und mit 3 Jahren nur noch über einen Stellenetat von 10,1 Vollzeitstellen verfügt. Dies führt dazu, dass 66 Kinder auf der Warteliste sind und sich diese wichtige Fördermassnahme nach hinten verzögert. Es ist eine allgemeine Tendenz feststellbar, dass es immer wieder heilpädagogische Frühförderungen gibt, die erst im Kindergarten aufbrechen. Für diese sind die Schulen zuständig und die Schulen finanzieren sie auch. Wenn nun aber das Korsett der heilpädagogischen Frühförderung bei den Kleinen so eng

ist, dass sie auf die Warteliste kommen, dann kommen sie zu spät zu dieser Unterstützung und das Ganze läuft in die Schule, was ein völlig unerwünschter Nebeneffekt ist. Ich wünsche mir deshalb, dass wir nun diskutieren können, wonach die Regierung beauftragt werden könnte, die per 1. Januar 2021 neu eingeführte Quotensteuerung für die heilpädagogische Frühförderung, organisiert durch den heilpädagogischen Dienst St.Gallen-Glarus, mit Wartelisten bis zu 66 Kindern für die zwei- und dreijährigen Kinder, vor dem Hintergrund der Grundsätze der frühen Förderung und dem optimalen Förderungsanspruch als Vorbereitung der Einschulung, zu überprüfen sowie abschätzen zu lassen, wie sich die Verzögerung auswirkt und darüber Bericht zu erstatten.

*Steiner-Kaufmann-Gommiswald:* Ich kann das Anliegen dahinter sehr gut nachvollziehen. Ich sehe auch den grossen Wert, den die «Frühe Förderung» hat. Ich glaube, wir hätten eine sehr gute Gelegenheit auf den Juni 2021 hin. Wir haben jetzt die Vernehmlassung der «Frühen Förderung» durch. Die Strategie «Frühe Förderung» 2021 bis 2026 wird vermutlich auf Juni 2021 hin in den Kantonsrat kommen, respektive zuerst in eine vorbereitende Kommission. In diesem Zusammenhang würde es sich lohnen, dort über den Antrag zu diskutieren. Der thematische Kontext ist dort gegeben und jetzt doch noch etwas fremd. Ich denke, für diejenigen, die in dieser Thematik nicht ganz so nahe sind und es beruflich sehr anspruchsvoll ist, welcher Wert dahintersteckt. Dies ist mein Vorschlag.

*Heim-Andwil:* Ich bin ein wenig verunsichert. Ich habe Angst, dass zwei- und dreijährige Kinder schon zu früh gefördert werden, obwohl es noch gar nicht notwendig wäre. Ich bin nicht vom Fach und ich weiss es nicht genau. Unser Enkel ist dreijährig und spricht sehr schlecht. Unsere Tochter hat dies beim Hausarzt abklären lassen und dieser hat gesagt, dass es noch zu früh sei und der Junge vielleicht noch eine Entwicklung machen werde. Dies würde dagegensprechen. Ich bin deshalb ein wenig verunsichert, weil ich zwei Stimmen habe, die ich beide nachvollziehen kann, aber nicht weiss, wie dies einzuschätzen ist. Ob man so früh schon fördern muss oder ob es nicht reicht, wenn sie in den Kindergarten kommen. Die Kinder kommen schon früher in den Kindergarten, als es vor ein paar Jahren noch der Fall war.

*Fürer-Rapperswil-Jona:* Ich habe im Moment als Grossmutter die Möglichkeit, vier Enkel zwischen eineinhalb und viereinhalb Jahren zu betreuen. Ich stelle bei den vier Enkeln fest, dass jedes Kind eine andere Entwicklung durchmacht. Ich finde es verrückt, dass man heute bereits mit den zwei- bis dreijährigen arbeiten möchte und sie nicht mehr bei den Eltern sein können. Eigentlich ist es der Auftrag der Eltern, diese Frühförderung zu machen. Ich stelle bei meinen Töchtern und Söhnen fest, dass dies ein Stückweit stattfindet. Aber jedes von den Kindern ist anders. Ich habe eines, das mit eineinhalb Jahren besser spricht als das Zweijährige. Man muss den Kindern Zeit lassen für die Entwicklung, es sind nicht alle gleich reif. Ich weigere mich, die Kinder schon so früh in eine Schachtel zu stecken und dass sie in diesem Alter schon etwas können müssen. Ich werde den Antrag nicht unterstützen.

*Hauser-Sargans:* Es handelt sich um ein Missverständnis. Hier geht es um diagnostizierte Fälle. Das heisst, solche, bei denen sich alle einig sind, dass diese Kinder massive Probleme haben. Es geht nicht darum, dass ein Knabe etwas später zu sprechen beginnt. Es ist normal, dass Knaben etwas später zu sprechen beginnen und die einen haben dann noch etwas länger. Es geht nicht um diese Kinder. Es geht um die Kinder, bei welchen man sich auch von Expertenseite einig ist, dass ein gravierendes Problem besteht. Nicht

selten sind dies auch Kinder, die am Schluss in Sonderschulen sind. Manchmal kann man dies noch verhindern, manchmal nicht. Es geht nicht um die Unterschiedlichkeit von kleinen Kindern, sondern es geht um harte Sonderfälle. Es war schon lange ein Anliegen, dass man diesen Kindern früher helfen und grössere Schwierigkeiten, die im Kindergarten und in der Schule absehbar sind, ein wenig zurücknehmen kann. Es geht um eine ganz kleine Gruppe. Ich weiss nicht, wie hoch der Anteil ist, ich vermute es ist 0,5 bis 1 Prozent je Jahrgang.

*Regierungsrat Kölliker:* Die zweijährigen Kinder fallen nicht in die Zuständigkeit des Bildungsdepartementes, dies sind erst die dreijährigen Kinder. Abgesehen davon würde sehr beliebt machen, dass man die Thematik nicht kurzfristig im Zusammenhang mit dem Bericht der Frühen Förderung, welcher nicht in unserer Zuständigkeit, sondern in der Zuständigkeit des Departementes des Innern liegt, aufnimmt. Wenn wir das übernehmen sollen, können wir das im Rahmen des Postulates 43.20.04 in Bezug auf die über dreijährigen Kinder tun. Es ist wohl auch politisch geschickter, wenn man die zweijährigen Kinder ausklammert.

*Steiner-Kaufmann-Gommiswald:* Mir geht es nicht darum, dass die Frage über die Frühe Förderung direkt beantwortet wird, sondern, dass sich im Rahmen der entsprechenden vorberatenden Kommission ein Auftrag daraus ergeben könnte. So wichtig das Postulat 43.20.04 ist und so viel es zulässt, wäre es für mich doch artenfremd. Wenn wir die Frühe Förderung demnächst in einer vorberatenden Kommission beraten, in welcher sich 15 Mitglieder des Kantonsrates intensiv damit auseinandersetzen, lohnt es sich, sich dann Gedanken dazu zu machen. Zu den zwei kritischen Voten der Frühen Förderung als Ganzes: Es geht nicht um Kinder, die etwas weniger weit sind als andere. Wir hatten kürzlich im Kindergarten ein vierjähriges Kind, welches bis im November immer nur den Schoppen getrunken und noch keine feste Nahrung zu sich genommen hat. Im November während dem Znüni-Essen hat das Kind gelernt, feste Nahrung zu sich zu nehmen. Dies sind Themen, die in der Frühen Förderung angeschaut werden können. Es hat auch viele Kinder mit Migrationshintergrund, die kulturell und erzieherisch andere Vorstellungen haben. Dort lohnt es sich, dies vor dem Vorschulalter anzuschauen. Es geht auch um Bildschirmzeit, sensorische Förderungen, viele Erfahrungen, die viele Kinder im normalen Alter mitbekommen und andere Kinder, aus welchen Gründen auch immer, nicht. Oft ist es der Kinderarzt, der diese Massnahmen empfiehlt oder verschreibt.

*Etterlin-Rorschach* (im Namen der SP-Delegation): Ich ziehe den Antrag zurück.

Die Frühe Förderung ist anerkanntermassen ein Querschnittsthema beim Kanton. Ich erinnere an die Konferenzen, an welchen drei Departemente einladen, weil es eines der wichtigsten Querschnittsthemen ist. Mein Aufhänger war die Quotensteuerung ausserhalb des Volksschulwesens. Mir gefällt die Idee von Steiner-Kaufmann-Gommiswald, dieses Thema in die Vorberatung über den Bericht über die Strategie der Frühen Förderung zu integrieren und dort zu thematisieren. Dies ist der bessere Ansatz als dies jetzt übers Knie zu brechen. An die Votantinnen Heim-Andwil und Fürer-Rapperswil-Jona: Es geht nicht darum, dass man diese Kinder um die Kindheit berauben möchte, sondern es geht im Wesentlichen in dieser Frühen-Förderung-Thematik um eine Feststellung, dass sehr oft die Probleme begleitet sind von einer dramatisch schwindenden Kompetenz betroffener Eltern: Der Umgang mit den Kindern – die früher die Lehren einfach so etwas mitbekommen haben –, der immer stärkere Mediengebrauch mit den Kindern und das fehlende

draussen Sein, die fehlende Bewegung und die fehlenden Anregungen: Dies ist ein dramatisches gesellschaftliches Phänomen, das Sie beide nicht betrifft. Wir müssen aber leider feststellen, dass dieses Phänomen je länger, je weiter und je dramatischer um sich greift. Deshalb wird die Thematik der Frühen Förderung ein Dauerbrenner bleiben beim Kanton.

*Bühler-Bad Ragaz* zur Frühen Förderung: Für die Gemeinden ist dies enorm wichtig. Wir haben auch diverse Eltern mit Migrationshintergrund und mit dieser Frühen Förderung gelangen wir vor allen an die Eltern. Es geht nicht nur darum, die Kinder zu entwickeln, sondern auch darum, die Eltern an unsere Kultur heranzuführen. Dies ist eine zusätzliche Aufgabe, die wir früh in Angriff nehmen können. Sonst haben wir zum Teil keine Möglichkeit, an die Kinder zu kommen. Das eine tun und das andere nicht lassen. Ich sehe den Prozess der Integration der Eltern als ebenso wichtige Aufgabe an, wie die Kinder früh entgegenzunehmen und zu fördern. Je schneller und früher die Förderung, desto schneller sind sie integriert und kommen in der Regelklasse viel besser mit.

*Güntzel-St.Gallen*: Wenn es um schwierige Situationen geht, die wir heute im Sonderschulbereich diskutieren und zu lösen versuchen, habe ich ein gewisses Grundverständnis. Aber wenn wir jetzt diskutieren, ob es bei den zwei- und dreijährigen Kindern der Fall sein sollte, frage ich mich, weshalb wir uns mit Themen beschäftigen, wenn in vier Jahren die pränatale Förderung kommen sollte. Ich denke, dass wir uns auf die Aufgaben im Staat beschränken müssen, die zwingend und drängend sind und nicht uns und dem Staat noch mehr Aufgaben zuschieben. Wenn wir in einer Gemeinde oder in einer überblickbaren Bevölkerungsgruppe sehen, dass etwas nicht korrekt läuft, kann man eingreifen und von sich aus versuchen, eine Lösung zu finden. Aber für mich sind weder Zwei- noch Dreijährige die Aufgabe des Staates. Beschränken wir uns darauf, welche Aufträge und Ergänzungen für die Vorlage sinnvoller und zulässiger sind. Ich kann zwischen einem Auftrag und einem zusätzlichen Gesetzesartikel unterscheiden. Ich empfehle Ihnen, jetzt auf einen solchen Auftrag zu verzichten. Wenn die Regierung oder das Bildungsdepartement von sich aus, im Rahmen von gewissen Arbeiten, solche Überlegungen in eine neue Vorlage einbringen, kann man es anschauen. Aber aus meiner Sicht schaue ich es nicht als dringenden Auftrag an.

*Fürer-Rapperswil-Jona*: Ich habe während der Session Unterlagen zur Vernehmlassung der Frühen Förderung erhalten. Ich bin erschrocken, als ich auf der letzten Seite sah, dass 21 Stellen für unsere Kinder zuständig sind. Ich meine, diese Stellen dienen dazu, Kinder zu finden, die von den Eltern vernachlässigt werden. Für mich wird ein Kind vernachlässigt, wenn es mit dem Schoppen in den Kindergarten muss.

*Regierungsrat Kölliker*: Im Hinblick auf die Beratung des Geschäfts zur Frühen Förderung, das bereits in der Regierung beraten wurde: Wir können dort keinen fundierten Beitrag leisten, dies muss man sich bewusst sein. Dies ist in der Obhut des Departements des Innern. Wenn Sie dieses Thema in dieser Beratung haben möchten, dann wird es in der Regierung über das Departement des Innern laufen. Ich fand es gut, dies betreffend die Dreijährigen und Älteren in das Postulat 43.20.04 hineinzupacken und habe den Antrag gut gefunden. Aber der Auftrag ist zurückgezogen.

*Steiner-Kaufmann-Gommiswald:* Ich möchte nochmals betonen –Etterlin-Rorschach hat es schon richtig verstanden –, dass es nicht darum geht, bereits eine Antwort in der vorberatenden Kommission zu haben. Sondern es geht darum, im Rahmen der vorberatenden Kommission den Auftrag zu formulieren und in Auftrag zu geben. Dann muss das Bildungsdepartement bis dahin noch nicht arbeiten, sondern nur den Auftrag entgegennehmen.

*Kommissionspräsident:* Der Auftrag ist zurückgezogen. Gibt es noch weitere Aufträge?

*Bühler-Bad Ragaz:* Wir hatten einen Antrag der SVP-Delegation, der zurückgezogen wurde. Dort sagte Jürg Raschle, dass er gewisse Sympathien habe und man sich im Departement gewisse Überlegungen zum Thema Sonderschulunterricht und zu den pauschalen Beiträgen machen könnte. Der Antrag wurde zurückgezogen und ich mache jetzt auch keinen Antrag, aber ich möchte nur ein Stimmungsbild sehen. Könnten wir dies als Vorschlag dem Departement überweisen? Dass es einen Vorschlag zuhanden der vorberatenden Kommission macht, wie man es formulieren könnte. Dann würden wir eine zweite vorberatende Kommissionssitzung machen und diese würde beinhalten, dass wir das Geschäft in die Junisession verschieben. Wenn wir es jetzt nicht behandeln, verschwindet die Idee oder die Stossrichtung. Wenn das Bildungsdepartement gleicher Meinung ist, dass wir diese Stossrichtung weiterverfolgen könnten und es nur um die Formulierung geht, frage ich mich, ob dies nicht ein sinnvoller Weg wäre. Ich richte dies vor allem an die Kolleginnen und Kollegen, ob sie damit einverstanden sind und an Güntzel-St.Gallen, ob dies aus seiner Sicht auch rechtlich möglich wäre.

*Kommissionspräsident:* Die Frage ist, ob dies überhaupt möglich ist?

*Bühler-Bad Ragaz:* Wenn ich merke, wie die Tendenz ist, stelle ich vielleicht einen Antrag. Aber ich möchte erst schauen, was die Stossrichtung ist und ob es überhaupt von der Regierung aus möglich ist.

*Hess-Rebstein:* Ich hatte am Vormittag schon erwähnt, dass wir von der CVP-EVP-Delegation Sympathien für diese Ideen haben. Ob wir diese aufgrund der Zeit verschieben müssen, kann das Departement besser beantworten. Vielleicht ist es nicht notwendig. Noch besser wäre es, wenn wir es nicht verschieben müssten. Wir haben Sympathien für dieses Vorgehen.

*Jürg Raschle:* Es ist die Frage, auf welche Art wir dies auf die Pendenzenliste nehmen möchten; ob wir eine Abkürzung nehmen und anstreben, dies in den XXIV. Nachtrag hinzunehmen. Dann gibt es einen Abklärungsauftrag an das Departement, um hier kurzfristig einen konkreten Vorschlag zu unterbreiten, mit dem Preis, dass es wahrscheinlich Juni anstatt April wird für die Beratung des Gesetzes im Gesamtrat. Dies ist die eine Variante. Die andere Variante wäre, aus dieser vorberatenden Kommission einen Antrag auf einen Auftrag zu formulieren, um bei der vorgesehenen Auslegeordnung – mit dem Postulat 43.20.04 bzw. auch der generellen Evaluation des Sonderpädagogik-Konzeptes – auch diese Frage mitzunehmen und dort fundiert abzuklären, wie dies mit diesen Ressourcensteuerungsmechanismen laufen kann. Dies wäre vom Zeitplan her der «gemütliche» Weg, auf dem man die nicht ganz triviale Sache ohne Zeitdruck vertiefen könnte. Ich wurde von der SVP-Delegation im Vorfeld kontaktiert, aber ich konnte es nicht vertieft

anschauen. Vielleicht wäre es vernünftiger, den Ball auf den Auftragsweg ohne Zeitdruck aufzunehmen.

Über die Mittagspause haben wir mal vorsorglich einen Entwurf für einen Antrag der Kommission auf einen Auftrag nach Art. 95 GeschKR vorbereitet:

«Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen des Postulatsberichts 43.20.04 zu prüfen, wo und inwieweit das Anreizsystem des Personal-pools für die Ressourcen der Volksschule, über die Sonderpädagogik in der Regelschule hinaus, auch auf die Sonderschulung angewendet werden kann. Dabei ist einerseits der formellen Budgetplanung in den Gemeinden und andererseits den unterschiedlichen Behinderungsarten und -graden Rechnung zu tragen.»

*Etterlin-Rorschach* zu *Jürg Raschle*: Ich habe den Eindruck, die vage Umschreibung in Art. 91<sup>quinquies</sup> Abs. 1 VSG ist relativ global gehalten. Ich meine, die Ausgestaltung, wie diese Parametrisierungen sind, ist im Wesentlichen Gegenstand der Konzeption in dieser Weisung. Deshalb habe ich den Eindruck, dass es nicht zwingend eine Anpassung des Volksschulgesetzes für dieses Anliegen braucht. Vor dem Hintergrund, dass die Konzeptionierung des Personalpools zwei Jahre brauchte – es ist eine hochkomplexe Angelegenheit –, habe ich den Eindruck, es eigne sich nicht, dies in den Paragraphen reinzudrücken. Dass wir uns aber dem Thema stellen, ist legitim und macht Sinn. Wie beurteilen Sie das?

*Jürg Raschle*: Ich gehe davon aus, dass wir es ohne Gesetzesänderung nicht machen können. Das Gesetz spricht im geltenden Personalpool-Artikel vom Einsatz der Lehrpersonen. Die Sonderschulung betrifft dagegen keinen direkten Einsatz der Lehrpersonen, es geht diesbezüglich um die Erweiterung der Ressourcenbetrachtung im generellen Sinn. Ich bin zu Recht darauf aufmerksam gemacht worden, dass dies redaktionell an einen anderen Ort gehören könnte. Es ist etwa auch eine Überlegung wert, ob es nicht nach vorne in das Sonderpädagogik-Kapitel gehören würde.

*Kommissionspräsident*: Ich schlage eine Abstimmung über das Stimmungsbild für einen solchen möglichen Auftrag vor.

*Bühler-Bad Ragaz* zu den Ausführungen von *Jürg Raschle*: Es gibt einen längeren Weg, der gemütlicher ist und dann gibt es einen kürzeren Weg. Beim kürzeren Weg kann die vorberatende Kommission das Thema – klar, es ist eine Insellösung, die wir jetzt besprochen haben – abschliessen. Ich sehe, wir packen vieles in die Zukunft in den Postulatsbericht zu 43.20.04 und am Schluss gibt es eine sehr grosse Übung. Könnten wir dies nicht auf dem schnellen Weg beantworten und nicht auf einem gemütlicheren Weg? Wir müssen darüber entscheiden, welchen Weg wir gehen möchten. Nehmen wir den schnellen Weg, müsste die vorberatende Kommission eine zweite Sitzung machen oder es als Auftrag in den Postulatsbericht hineinnehmen. Es gibt diese zwei Varianten und ich möchte das Stimmungsbild der anderen hören.

*Louis-Nesslau*: Als die Delegation, die den schnellsten Weg vorgeschlagen hat, noch eine Überlegung: Wenn wir das jetzt in einer zweiten Sitzung dieser vorberatenden Kommission nehmen, dann gehen wir mit etwas in den Kantonsrat, das er nicht erwartet hat und vielleicht etwas sachfremd zur Vorlage ist. Wenn ich mir das überlege, erscheint mir der

Weg, den Jürg Raschle vorgeschlagen hat, über einen Auftrag, der in diesem Postulatsbericht oder sonst irgendwo bearbeitet wird, sympathischer.

*Bühler-Bad Ragaz:* Ich kann mich dem anschliessen. Aber ich ging auch schon zu einem Gesetz in eine vorberatende Kommission und am Schluss kam etwas ganz anderes heraus. Daher erwarte ich, dass der Kantonsrat die entsprechende Flexibilität besitzt.

Die vorberatende Kommission stimmt im Sinne eines Stimmungsbildes mit 13:1 Stimmen bei 1 Enthaltung der Formulierung eines Auftrags zu.

*Kommissionspräsident:* Jetzt geht es um die Frage, ob wir das in das Postulat packen oder einen zweiten Sitzungstag durchführen wollen?

*Hauser-Sargans:* Wenn man das betrachtet, will das Postulat 43.20.04 selber nur die Wirkung und die Kosten des Bestehenden anschauen. Diese Frage geht aber weiter, Das führt in eine Geschichte, in der es darum geht, funktionale Kostenoptimierungen zu ermöglichen. Das heisst, Vorschläge zur Verbesserung des Systems umsetzen, die eigentlich die Funktion weitertragen oder vielleicht sogar verbessern und gleichzeitig die Kosten etwas reduziert. Habe ich das richtig verstanden? Wenn es um Anreizsysteme geht, läuft es in diese Richtung. Das heisst, es geht über den ursprünglichen Postulatsauftrag hinaus. Ist das von Seiten Bildungsdepartement leistbar innerhalb dieser drei Jahre? Sie fanden schon beim Postulat selber, dass es etwas knapp sei. Für mich ist eine Auskunft dazu wichtig.

*Jürg Raschle:* Ich betrachte es als leistbar, wenn man den Scope der Prüfung öffnen und nicht mehr ausschliesslich vom Postulatsauftrag sprechen möchte, sondern auch die vom Bildungsdepartement bzw. dem Bildungsrat ohnehin geplante Evaluation des ganzen Sonderpädagogik-Konzeptes einbeziehen. Wir haben ja mehrfach kommuniziert, dass die Regierung mit dem Evaluationsbericht und den Konsequenzen daraus von sich aus ins Parlament kommen wird, bis hin zu allfälligen Gesetzesänderungen. Und auf der Zeitschiene laufen die beiden Aktivitäten – Postulatsbearbeitung und Evaluation – aller Voraussicht nach ziemlich parallel, am Schluss macht es vielleicht auch Sinn, beides kombiniert zu verfolgen Von dem her geht das auf. Rein vom Aspekt der Integration oder Separation und Wirkungsanalyse ist das nicht am allernächsten, aber im grösseren Zusammenhang passt es. Die gesamte Sonderpädagogik wird analysiert.

*Hess-Rebstein:* Wenn wir das als Auftrag im Rahmen des Postulatsberichts zu 43.20.04 annehmen, hätte das auf die heutige Vorlage keinen Einfluss? Das könnte, wenn die Mehrheit dafür ist, entsprechend bearbeitet werden.

*Regierungsrat Kölliker:* Wir waren uns einig, es besteht im Moment keine Notsituation. Dort, wo man Mängel festgestellt hat, hat es sich beruhigt. Ich würde beliebt machen, dass wir wieder auf den seriösen Pfad zurückkommen. Wir wehren uns nicht gegen eine Auslegeordnung – da sind wir Ihrer Meinung. Auch die verschiedenen Punkte, die bestimmt werden, sind für uns in Ordnung, denn das ist im Interesse der Schule. Wir wollen möglichst Kinder übernehmen, die gut vorbereitet sind auf die Schule. Hier handelt es sich mehr um einen finanziellen Aspekt. Es handelt sich nicht um ein Verschieben von Aufträgen, sondern es ist einfach eine seriöse Herangehensweise, wie wir die verschiedenen Fragen aufbereiten möchten.

*Kommissionspräsident:* Wir stimmen über den Wortlaut des Auftrags ab:

«Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen des Postulatsberichts 43.20.04 zu prüfen, wo und inwieweit das Anreizsystem des Personalpools für die Ressourcen der Volksschule, über die Sonderpädagogik in der Regelschule hinaus, auch auf die Sonderschulung angewendet werden kann. Dabei ist einerseits der formellen Budgetplanung in den Gemeinden und andererseits den unterschiedlichen Behinderungsarten und -graden Rechnung zu tragen.»

Die vorberatende Kommission übernimmt den Vorschlag des Bildungsdepartementes als Antrag und stimmt ihm mit 14:0 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

#### 4.4 Rückkommen

*Kommissionspräsident:* Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

### 5 Gesamtabstimmung

*Louis-Nessler* (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist nicht einzutreten.

Wir haben verschiedentlich gehört, dass es der falsche Zeitpunkt für die gesetzliche Anpassung ist. Wir haben viel um die Aufträge diskutiert oder andere Schauplätze, die in der Botschaft bereits erwähnt sind, aber letztendlich überweisen wir einen Gesetzestext. Hier machen wir eine Anpassung und verursachen viel Aufwand, ohne dass wir effektiv eine Veränderung erreichen. Deshalb mache ich beliebt, dem Kantonsrat Nichteintreten auf die Vorlage zu empfehlen. Es ist mir bewusst, dass dies nicht mehrheitsfähig ist, aber ich möchte hier unsere Position darlegen.

*Benz-St. Gallen* (im Namen der GRÜNE-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Ich finde den Zeitpunkt richtig und nötig, es jetzt zu machen. Ich möchte das nochmals juristisch begründen: Wir haben eine Verfügung des Schulträgers, welchen die Eltern nicht anfechten und die in Rechtskraft tritt. Dann haben wir das Departement, das sagt, wir setzen es nicht um, wir erteilen keine Kostengutsprache. Das passierte so in der Vergangenheit. Dann haben die Eltern als Vertreter des Kindes keine Möglichkeit mehr, sich dagegen zu wehren. Wenn wir diesen Zusatz haben, dann ist, bis wir dann allenfalls noch eine ganz neue Regelung haben, gewährleistet, dass diese Kinder, die einen Platz benötigen, diesen auch erhalten.

*Kommissionspräsident:* Ich stelle fest, dass die Botschaft und der Entwurf der Regierung durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz», einschliesslich der Anträge, beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 9:6 Stimmen, dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.

## 6 Abschluss der Sitzung

### 6.1 Bestimmung des Berichterstatters

Der Kommissionspräsident stellt sich als Berichterstatter zur Verfügung. Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

### 6.2 Medienorientierung

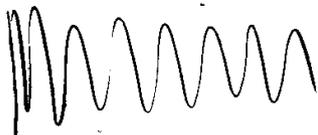
Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten und die Geschäftsführerin, eine Medienmitteilung zu veröffentlichen und über das Ergebnis der Beratung zu informieren. Den Delegationssprechern wird vorgängig die Medienmitteilung zur Stellungnahme zugestellt.

*Der Kommissionspräsident weist nochmals auf das Kommissionsgeheimnis hin, das auch nach der Publikation der Medienmitteilung Geltung hat.*

### 6.3 Verschiedenes

*Kommissionspräsident:* Ich bedanke mich für die aktive Mitarbeit und schliesse die Sitzung um 14:15 Uhr.

Der Kommissionspräsident:



Kilian Looser  
Mitglied des Kantonsrates

Die Geschäftsführerin:



Sandra Stefanovic  
Parlamentsdienste

## **Beilagen**

*mit der Einladung bereits zugestellt:*

1. 22.21.01 «XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz» (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 5. Januar 2021); *bereits mit dem Kantonsratsversand zugestellt*
2. Statistik der Sonderpädagogik 2020 (Schuljahr 2018/19), Bundesamt für Statistik
3. Auszug Präsentation «Statistik der Sonderpädagogik»
4. Neue Einblicke in die Schweizer Sonderpädagogik, Romain Lanners
5. E-Mail des Verbands privater Sonderschulträger (VPS) vom 23. Februar 2021
6. Stellungnahme des VPS vom 23. Februar 2021
7. Verfassungsmässiger Anspruch auf Sonderbeschulung, Stellungnahme von Denise Dornier-Zingg vom 22. Juni 2020

*Beilagen gemäss Protokoll:*

8. Antworten auf die Fragen der CVP-EVP-Delegation; *bereits mit E-Mail vom 3. März 2021 zugestellt*
9. Handout Lienhard; *bereits an der Sitzung verteilt*
10. Präsentation Lienhard; *bereits an der Sitzung verteilt*
11. Antragsformular vom 5. März 2021
12. Medienmitteilung; *wird auf der Sitzungsapp zur Verfügung gestellt*

**Geht** (mit Beilagen) an

- Kommissionsmitglieder (15)
- Geschäftsführung der Kommission (2)
- Bildungsdepartement (wie Seite 1)

**Geht** (ohne Beilagen) an

- Fraktionspräsidenten/in (5)
- Leiter Parlamentsdienste