

BLD / Motion Etterlin-Rorschach / Hartmann-Rorschach / Lehmann-Rorschacherberg /
Wasserfallen-Goldach (42 Mitunterzeichnende) vom 18. September 2018

Kindern mit Sprachbehinderung zu ihrem Recht verhelfen

Antrag der Regierung vom 8. Januar 2019

Umwandlung in ein Postulat mit dem Titel «Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts unter besonderer Berücksichtigung der Förderung von Kindern mit einer Sprachbehinderung» und Gutheissung mit folgendem Wortlaut: «Die Regierung wird eingeladen, den Art. 35^{bis} VSG so zu präzisieren, dass der ausgewiesene Anspruch von Kindern auf einen Platz in einer Sonderschule jederzeit gewährleistet ist dem Kantonsrat zur Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts und namentlich zur Sicherstellung der Förderung von Schülerinnen und Schülern mit einer Sprachbehinderung Bericht zu erstatten.»

Begründung:

Der Kanton St.Gallen besitzt mit dem XIV. Nachtrag (nGS 2014-061) zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) aus dem Jahr 2014 ein grundlegend erneuertes Regelwerk für die Sonderpädagogik. Im Rahmen eines umfassenden Sonderpädagogik-Konzepts besteht ein Vollzugskonzept für den Sonderschulunterricht (nachfolgend zusammenfassend SOK). Dieses wird seit dem Schuljahr 2017/18 angewendet, mit einer Einführungsphase bis zum Jahr 2022.

Volksschulgesetz und SOK bekräftigen qualifizierte Bildungsanstrengungen für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf. Sie erklären konzeptionell die privat getragenen Sonderschulen zum Bestandteil der öffentlichen Volksschule und berücksichtigen inhaltlich die Entwicklung des pädagogischen Umgangs mit Behinderung (Fokus auf das Potenzial statt auf das Defizit) sowie der Grundrechte (Fokus auf das Gleichbehandlungsgebot bzw. Diskriminierungsverbot).

Die Volksschule kostet Gemeinden und Kanton zusammen gut 1,1 Mrd. Franken jährlich. Für den Teil Sonderpädagogik der Volksschule geben Gemeinden und Kanton jährlich rund 224 Mio. Franken bzw. 20 Prozent der gesamten Volksschulkosten aus. Die öffentliche Hand finanziert nicht nur die sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule, sondern auch die Sonderschulung; der entsprechende Kostenanteil beträgt mit insgesamt rund 124 Mio. Franken mehr als die Hälfte (Kanton: 74 Mio. Franken, Gemeinden: 50 Mio. Franken). Angesichts dieser Dimensionen hat der Kantonsrat mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz bestimmt, dass in der Sonderpädagogik, miteingeschlossen namentlich der Sonderschulbereich, über den pädagogischen Bedarf hinaus auch der finanzielle Aufwand zu berücksichtigen ist.

Das SOK folgt vor den obigen Hintergründen den zwei Leitsätzen (1) «so viel Integration wie möglich / so viel Separation wie nötig» und (2) «Angebots-Steuerung in der System-Entwicklung / Nachfrage-Steuerung in der System-Anwendung». Das Volksschulgesetz hält in diesem Sinn fest, dass eine Sonderschulung angezeigt ist, wenn eine Schülerin oder ein Schüler in der Regelschule nicht gefördert werden kann (Art. 35^{bis} VSG), und dass einem Kind mit einem ausgewiesenen Bedarf eine ausgewiesene sonderpädagogische Massnahme zusteht (Art. 35 Abs. 2 VSG). In der Umsetzung stehen beide genannten Grundsätze in einem Spannungsfeld zwischen pädagogischer und aufwandbezogener Betrachtung.

Für die Sonderschulung bedeutet der erste genannte Leitsatz zur Integration / Separation zweierlei: Zum einen sollen Kinder, deren Behinderung im Grenzbereich der Beschulung in der Regelschule oder der Sonderschule liegt, vermehrt in der Regelschule belassen werden; dies ist pädagogisch vertretbar, weil viele Behinderungen mit Bezug auf den Bildungsbedarf von fließenden Übergängen bzw. einer Beurteilung nach Ermessen geprägt sind. Zum anderen sollen Kinder, deren Behinderung einen Sonderschulbesuch erfordert, vermehrt in massvoll separierenden Tagessonderschulen und nur mehr zurückhaltend in verstärkt separierenden Internatssonderschulen gefördert werden; zu diesem Zweck wurden in der systemischen Angebots-Steuerung (zweiter genannter Leitsatz) in den Regionen neue Tagessonderschulen aufgebaut und sind im Gegenzug die bisherigen Internatssonderschulplätze schrittweise etwas abzubauen.

Diese Schlussfolgerungen gelten auch für die Sprachbehinderungen. Sie ergeben sich insoweit auch aus der Ansiedlung und Belegung von Sprachheilschulen im interkantonalen Vergleich. Diese sind uneinheitlich. Bei der Beanspruchung von Sprachheilschulen steht St.Gallen in der Ostschweiz mit Abstand an der Spitze: Hier besuchen im Durchschnitt 5,47 von 1'000 Kindern eine Sprachheilschule, während in anderen Kantonen der entsprechende Quotient weit tiefer liegt oder gegen null tendiert. Das überdurchschnittliche Sprachheilschulangebot im Vergleich zum Ostschweizer Durchschnitt löst jährliche Mehrkosten von rund 7,8 Mio. Franken aus.

Die Weichenstellung für die Förderung von Kindern mit einer Behinderung im Grenzbereich der integrierten oder separativen Förderung hängt von mehreren Faktoren ab:

- Stellenwert der Integration im Förderkonzept des Schulträgers («Integrationsbereitschaft»);
- Angebot an Sonderschulen und deren Erreichbarkeit im Umkreis der Wohngemeinde;
- Ausprägung der schulpsychologischen Expertise und Umgang der verfügbaren kommunalen Instanzen mit den schulpsychologischen Anträgen;
- organisatorisch-administrative Schuljahresplanung.

2018/19 ist das zweite Schuljahr, in dem für die Sonderschulbelegung das SOK zur Anwendung gekommen ist. Die Umsetzung hat sowohl im ersten als auch im zweiten Schuljahr kantonsweit grundsätzlich gut geklappt. Die genannten Faktoren haben allerdings im Frühjahr 2018 in wenigen Gemeinden für den Sprachheilbereich suboptimal zusammengespielt. Bildungsdepartement, Schulpsychologische Dienste und Schulträgerverband waren daher im Gespräch und bezogen auch die Sonderschulen ein, um Lehren zu ziehen und für das nächste Schuljahr die Koordination und die Planungssicherheit zu verbessern.

Es wäre nicht verhältnismässig, aus Einzelfällen abzuleiten, dass, wie es die Motion verlangt, durch eine isolierte Gesetzesänderung für eine isolierte Behinderungsart die systemische Angebotssteuerung ausser Kraft gesetzt und insoweit das Sonderpädagogik-Konzept in Wiedererwägung gezogen werden müsste. Hingegen wird das SOK zu evaluieren sein, sobald seine Einführung abgeschlossen ist. Als unterstützende Grundlage für die kommende Evaluation ist es zielführend, wenn die Regierung dem Kantonsrat über die Einführung des SOK im Allgemeinen und des Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht im Besonderen Bericht erstattet. Dabei soll die Förderung von Kindern mit Sprachbehinderung vertieft thematisiert werden.