

Interpellation Habegger-Nesslau-Krummenau vom (34 Mitunterzeichnende)
vom 21. September 2009

Kostenexplosion bei sonderpädagogischen Massnahmen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. November 2009

Heinz Habegger-Nesslau-Krummenau erkundigt sich in seiner Interpellation vom 21. September 2009 nach dem Trend im Bereich Stütz- und Fördermassnahmen im Kanton St.Gallen, auch im Vergleich mit anderen Kantonen. Er erkundigt sich nach der Kostenentwicklung, nach diagnostischen Grundlagen für die Abklärung von Defiziten bei Schulkindern und nach dem Controlling über die Fördermassnahmen.

Zu den einzelnen Fragen antwortet die Regierung wie folgt:

1. Seit 1999 führt das Amt für Volksschule jährlich bei allen Schul- und Einheitsgemeinden im Kanton St.Gallen eine Erhebung zum Stand der sonderpädagogische Massnahmen durch, die von den Schulbehörden verfügt worden sind. Erfasst werden Schülerinnen und Schüler mit Stützunterricht und Therapien, in Kleinklassen oder in Sonderschulen und das eingesetzte Pensum dafür.

Der Vergleich des Anteils der *Schülerinnen und Schüler* mit Stützunterricht und Therapien, in Kleinklassen und in Sonderschulen ab 1999 zeigte bis ins Jahr 2003 einen deutlichen Aufwärtstrend. In den folgenden Schuljahren konnte dieser Trend etwas gebremst werden. Aktuell werden 24,5 Prozent aller Schülerinnen und Schüler mit einer sonderpädagogischen Massnahme unterstützt, sei dies im Rahmen der Förderangebote in den Gemeinden, in einer Tagessonderschule oder in einem Sonderschulheim für schwerbehinderte Kinder und Jugendliche.

Der *Pensenbedarf* für sonderpädagogische Massnahmen ist seit Beginn der statistischen Erhebung (1999) gestiegen. Im Jahr 2007 zeigte sich erstmals ein minimaler Rückgang. Seit 2007 hat sich der Pensenbedarf der Gemeinden für fördernde Massnahmen zwischen 26 und 28 Lektionen pro 100 Schülerinnen und Schüler eingependelt.



Basis: Pensenpoolerhebungen

- Über den Abklärungsbedarf entscheidet die Lehrkraft in Absprache mit den Eltern und der Fachlehrkraft für Therapie oder Stützunterricht. Eine Zuweisung zu einer Fördermassnahme ohne Beizug der Eltern ist nicht möglich.

Therapien und Stützunterricht, die weniger als 40 Lektionen dauern, können im Rahmen eines gemeindeinternen Verfahrens abgeklärt werden. Dieses Verfahren ist im Förderkonzept des Schulträgers geregelt. Beim gemeindeinternen Verfahren *kann* der Schulpsychologische Dienst beigezogen werden.

Die Zuweisung für eine längere oder verlängerte Massnahme mit einem hohen Kostenaufwand (insbesondere auch Beschulung in der Kleinklasse oder Sonderschulung) erfolgt immer unter Beizug des Schulpsychologischen Dienstes. Ziel ist ein vergleichbarer Massstab bei der Abklärung im ganzen Kanton. Diese Koordination erfordert zwingend eine Triage und ein Controlling durch *eine* Stelle.

- Flächendeckende Abklärungen für einzelne Fördermassnahmen sind im Gesetz nicht vorgesehen. Einzelne Gemeinden führen in eigenem Ermessen logopädische Reihenabklärungen durch.
- Den Lehrkräften der Volksschule stehen verschiedene Beurteilungsinstrumente zur Verfügung. Diese ermöglichen einerseits die Überprüfung der Lehrplanziele und der individuellen Lernfortschritte und andererseits auch einen Vergleich mit der Altersgruppe. Zur Erfassung von Defiziten und dem daraus resultierenden Förderbedarf stehen den Lehrpersonen innerhalb der Schule auch Fachpersonen (Therapeutinnen, Schulische Heilpädagoginnen) zur Verfügung. Als Grundlage für die Standortbestimmung dienen Gespräche mit den beteiligten Personen, freies und systematisches Beobachten in der Klasse sowie der Einsatz von Instrumenten zur Lernstandserfassung.

Ist der Förderbedarf unklar oder steht eine länger dauernde Fördermassnahme zur Diskussion, führt der Schulpsychologische Dienst eine Abklärung durch. Diese erfolgt nach dienstinternen diagnostischen Standards.

- Der Schulrat ist gemäss Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) verpflichtet, die Fördermassnahmen zu befristen und zu überprüfen. Darüber hinaus verpflichtet Art. 40 VSG den Schulrat, jährlich die Möglichkeit einer Rückversetzung von Schülerinnen und Schülern der Kleinklasse in die Regelklasse und von Schülerinnen und Schülern der Sonderschule in die Kleinklasse oder in die Regelklasse zu prüfen.

Die einzelnen Fördermassnahmen werden in regelmässigen Abständen, in der Regel am Ende eines Semesters, überprüft. Als Grundlage zur Überprüfung der Fördermassnahmen dient das Konzept Fördernde Massnahmen in der Volksschule, vom Erziehungsrat erlassen am 9. Februar 2006.

- Der Schulpsychologische Dienst erfasst statistisch einerseits die Anmeldungen und andererseits die Art seiner Empfehlungen (Anträge) an die Schulträger. Nicht erfasst wird die Anzahl der durchgeführten Abklärungen.

Beim nachfolgenden Vergleich der statistischen Daten ist das neue Zuweisungsverfahren zu berücksichtigen (* vgl. Tabelle). Aufgrund von Art. 8 der Verordnung zum Volksschulunterricht (V. Nachtrag vom 30. Oktober 2007, nGS 43-87 [sGS 213.12; abgekürzt VVU]) ist immer ein Bericht des Schulpsychologischen Dienstes erforderlich, wenn es absehbar ist, dass voraussichtlich eine langdauernde, kostenintensive Massnahme mit einschneidenden Konsequenzen für das Kind und seine Familie eingeleitet werden muss. Der Schulpsychologische Dienst ist deshalb neu auch zuständig für die Triage der Anträge anderer Abklärungsstellen, damit ein einheitlicher Massstab bei der Abklärung im ganzen Kanton angestrebt werden kann.

Die Anmeldungen beim Schulpsychologischen Dienst sind trotz sinkender Gesamtschülerzahlen seit 2003/04 kontinuierlich gestiegen; Ein starkes Wachstum ist festzustellen im Schuljahr 2006/07 und im Schuljahr 2007/08:

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08 [*]	Veränderung 03/04 – 07/08
Gesamtschülerzahl	64'349	63'440	62'056	60'520	58'912	- 8,5 Prozent
Anmeldungen total	3'282	3'465	3'260	3'807	4'482	+ 36,0 Prozent

(Ein Vergleich der letzten zehn Jahre ist nicht möglich, da der Schulpsychologische Dienst die statistische Erfassung den veränderten Bedürfnissen angepasst hat.)

Der Anstieg im Schuljahr 2007/08 ist teilweise auf das neue Abklärungsverfahren zurückzuführen. So war ein überdurchschnittlicher Anstieg bei den Anmeldungen von Fachstellen und Therapeutinnen zu verzeichnen (+435 Anmeldungen). Aufgrund des neuen Abklärungsverfahrens konnten Anträge für die Verlängerung von Therapien und Stützunterricht und Anträge für die Zuweisung in eine Kleinklasse oder Sonderschule nicht mehr von den Fachstellen oder von den Therapeutinnen selber eingereicht werden. Diese lang dauernden Massnahmen können seit Oktober 2007 nur noch vom Schulpsychologischen Dienst beantragt werden.

7. Der Schulpsychologische Dienst des Kantons St.Gallen wird von einem Verein mit Sitz in Rorschach geführt. Mitglieder des Vereins sind:
- der Kanton St.Gallen, vertreten durch das Bildungsdepartement,
 - der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) und
 - der Kantonale Lehrerinnen- und Lehrerverband (KLV).

Die Vereinsorgane (Vorstand, Delegierte) werden zu je 50 Prozent vom Bildungsdepartement (einschliesslich ein Delegierter KLV) und vom SGV bestimmt. Die Kostenverteilung erfolgt im Grundsatz nach demselben Schlüssel. Präsiert wurde der Verein von einem Delegierten des Bildungsdepartements (aktuell: Werner Stauffacher, ehemaliger Generalsekretär).

Der Vereinsvorstand hat das vom Schulpsychologischen Dienst verfasste Konzept erlassen. Darin wird der Zugang der Eltern zum Dienst wie folgt festgehalten: «Der Schulpsychologische Dienst ist offen zugänglich. Lehrkräfte, Eltern, Kinder, Behörden und Fachstellen haben offenen Zugang zum Schulpsychologischen Dienst. (...)»

Aufgrund der Interventionen einzelner Gemeinden hat der Schulpsychologische Dienst nach Absprache mit dem SGV im Jahr 2003 folgende Praxis eingeführt: Bei einer Anmeldung durch die Eltern (ohne Orientierung der Schulbehörde) wird die Beratungstätigkeit auf höchstens 5 Stunden festgelegt. Spätestens nach Ablauf dieses Zeitrahmens ist die Schulbehörde oder Schulleitung zu informieren. Diese 5 Beratungsstunden werden dem Stundenguthaben der Schulgemeinde belastet.

Die Anzahl Anmeldungen durch die Eltern ist in den letzten Jahren relativ konstant geblieben (+/- 8 Prozent der Anmeldungen). Im Schuljahr 2003/04 waren 286 Eltern oder Erziehungsverantwortliche die Auftraggeber des Schulpsychologischen Dienstes, im Schuljahr 2007/08 waren es 289 Eltern. Bei einem Aufwand von rund 5 Beratungsstunden beanspruchen die Elternanmeldungen ungefähr eine Stelle des Schulpsychologischen Dienstes.

8. Die meisten Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensstörungen und Lernbehinderungen besuchen in ihrer Wohngemeinde die öffentliche Schule. Ein Teil dieser Kinder benötigt eine sonderpädagogische Unterstützung. In Gemeinden mit einem separativen Fördermodell besucht ein Teil dieser Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensstörungen eine Kleinklasse. Ein kleiner Anteil der Schülerinnen und Schüler ist aufgrund der Verhaltensstörun-

gen in der Volksschule nicht mehr tragbar und muss von der Schulbehörde einer Sonderschule zugewiesen werden (etwa 0,5 Prozent der Gesamtschülerzahl, 321 Sonderschulplätze im Kanton St.Gallen). Das Platzangebot in den Sonderschulen für Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensstörungen im Kanton St.Gallen ist in den letzten 10 Jahren um rund 23 Prozent ausgebaut worden.

Rund 200 Kinder und Jugendliche mit einer Sinnes- und Körperbehinderung werden bereits heute zum Teil von ambulanten behinderungsspezifischen Diensten in Regelschulen integriert gefördert und unterrichtet. Zudem werden Lehrpersonen und Eltern fachlich beraten. Diese Dienste sind in der Regel den Sonderschulen angegliedert.

Im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist der Auftrag erteilt worden, integrative Formen der Förderung von Kindern mit einer Behinderung zu prüfen. Die Erprobung der integrativen Sonderschulung ist vorgesehen für Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung im schulpflichtigen Alter. Gemäss bisheriger Terminologie handelt es sich hierbei um Kinder und Jugendliche mit einer Sprach-, Verhaltens- oder mit einer geistigen Behinderung, die im traditionellen Modell eine Sonderschule besuchen würden. Die Rahmenbedingungen für die Erprobung sind vom Erziehungsrat für den Zeitraum der Erprobung (Schuljahre 2009/10 und 2010/11) erlassen worden. Die Erprobung wird nun bei höchstens 20 Schülerinnen und Schülern durchgeführt. Die Ergebnisse der Erprobung werden im Frühling 2011 vorliegen.

9. Für die Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen in den Gemeinden sind seit der Einführung des neuen kantonalen Finanzausgleichs am 1. Januar 2008 ausschliesslich die Gemeinden zuständig.

Bis Ende 2007 beteiligte sich der Kanton im Rahmen des indirekten Finanzausgleichs mit durchschnittlich rund 30 Prozent auch an den Lohnkosten für die Lehrpersonen der sonderpädagogischen Massnahmen. Zudem hat die Invalidenversicherung (IV) bis zur Umsetzung der NFA ab 1. Januar 2008 (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) eine pauschale Abgeltung an die Behandlung von schweren Sprachgebrechen in der Volksschule entrichtet. Diese IV-Pauschale wurde schülerabhängig berechnet und betrug im Kanton St.Gallen in den Jahren 2000 bis 2007 rund Fr. 5'100'000.– je Jahr.

Da die Kantone gemäss Bundesverfassung (SR 101) verpflichtet sind, während der Übergangsphase zu NFA die Weiterführung der bisherigen IV-Leistungen in Menge und Qualität zu garantieren, finanziert der Kanton die bisherigen IV-Pauschale für die Behandlung von schweren Sprachgebrechen zu Gunsten der Schulgemeinden in der gleichen Höhe.

Im kantonal vorgegebenen Kontenplan für Schul- oder Einheitsgemeinden werden in der Kontengruppe 27 die Aufwendungen für Fördernde Massnahmen verbucht. Dies sind:

- Personalkosten (Löhne, Zulagen, Versicherungen, Weiterbildung, usw.) für Schulische Heilpädagogik, Kleinklassenunterricht und Therapien (Logopädie, Legasthenie, Dyskalkulie, Rhythmik, Psychomotorik; ohne Deutsch für Fremdsprachige);
- Lehrmittel, Anschauungs- und Verbrauchsmaterial.

Nicht in der Kontengruppe 27 enthalten sind weitere Aufwendungen wie Verwaltungsaufwand, Raumkosten, Gebäudeunterhalt und Kapitaldienstkosten, da diese Aufwendungen nicht direkt zugeordnet werden können. Die nachfolgenden Angaben bilden somit nicht die Vollkosten ab. Ebenfalls nicht in der Kontengruppe 27 enthalten sind die Gemeindebeiträge für die Sonderschulung.

Die Aufwendungen der Schulgemeinden in den Jahren 2002 bis 2008 betragen für die sonderpädagogischen Massnahmen (Kontengruppe 27):

Jahr	in Mio. Franken	Differenz zum Vorjahr	
		in Mio. Franken	in Prozent
2008	77,1	4,0	5,2
2007	73,1	0,2	0,3
2006	72,9	3,5	4,8
2005	69,4	1,5	2,2
2004	67,9	2,4	3,5
2003	65,5	4,3	6,6
2002	61,2		

Die Erhöhung der Aufwendungen für sonderpädagogische Massnahmen in den Gemeinden ist zurückzuführen auf:

- a) die kantonalen Lohnanpassungen (Realloohnerhöhungen und ordentlicher Stufenanstieg betragen im Durchschnitt je Jahr rund 3 Prozent);
- b) die Einführung der Klassenlehrerzulage für Kleinklassenlehrpersonen;
- c) die Zunahme des Pensenbedarfs für sonderpädagogische Massnahmen in den Gemeinden;
- d) die neue Kontozuordnung der Aufwendungen für Nachhilfeunterricht und Deutsch für Fremdsprachige ab 2007 in die Kontogruppe 27.

10. Das Amt für Volksschule führt bei den öffentlichen Schulträgern jährlich eine Erhebung zu den Fördermassnahmen durch. Die Auswertung der Erhebung zeigt, dass im Kanton St.Gallen Angebot und Nutzung nicht abhängig sind vom Sozialindex (Anteil Wohneigentum, Fluktuationsrate der Wohnbevölkerung, Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung und Arbeitslosenquote).