

BLD / Interpellation Gähwiler-Buchs / Schulthess-Grabs / Hess-Rebstein
(21 Mitunterzeichnende) vom 29. April 2024

Schülerzahl, Platzbedarf und Investitionen: Zukunft der privaten Sonderschulen im Kanton St.Gallen

Antwort der Regierung vom 22. Oktober 2024

Josef Gähwiler-Buchs, Katrin Schulthess-Grabs und Sandro Hess-Rebstein stellen in ihrer Interpellation vom 29. April 2024 verschiedene Fragen zur Infrastruktur der Sonderschulen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

In Zusammenhang mit der Implementierung des Sonderpädagogik-Konzepts¹ im Jahr 2015 erliess das Bildungsdepartement ein Vollzugskonzept, das eine Zielgrösse an Sonderschulplätzen in den verschiedenen Regionen des Kantons definierte. Ziel waren eine ausgeglichene regionale Verteilung von Sonderschulen und damit eine wohnortnahe Beschulung von Kindern und Jugendlichen an Sonderschulen sowie eine Stärkung der Regelschule, so dass vor allem junge Kinder beim Schulträger vor Ort beschult werden können. Es wurde davon ausgegangen, dass die bestehenden Bauten den Bedarf decken würden.

Die demografische Entwicklung mit allgemein steigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen führte auch zu einem Anstieg des Bedarfs von Plätzen in Sonderschulen. Mit dem XXIV. Nachtrag² zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) wurde die systemische Steuerung des Sonderschulangebots faktisch aufgehoben. Der ergänzte Art. 35^{bis} Abs. 3 VSG gibt vor, dass das zuständige Departement und die Sonderschulen gemeinsam sicherstellen, dass «jeder Schülerin und jedem Schüler, für die oder den der Besuch einer Sonderschule verfügt wurde, ein entsprechender Platz zur Verfügung steht».

Der Anstieg des Bedarfs an Sonderschulplätzen kann mit den bisher zur Verfügung gestellten Kapazitäten durch die privaten Trägerschaften der Sonderschulen nicht gedeckt werden. Es ist ein Ausbau der Kapazitäten erforderlich. Dieser bedingt u.a. zusätzliche Infrastruktur. Seit dem Jahr 2021 haben die Sonderschulen den Ausbau vor allem mit temporären Mietlösungen geschafft. Diese sind im Sinn einer Übergangslösung vertretbar, aber mittel- und langfristig gesehen zu teuer. Es sollen dauerhafte Lösungen gefunden werden. Dabei stellt sich die Frage von Neu- und Ersatzbauten und nach der Finanzierung. Anhand der Ergebnisse zur Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts hat der Bildungsrat das Amt für Volksschule (AVS) beauftragt, drei Arbeitsgruppen für die Erarbeitung konkreter Massnahmen zu bilden. Eine davon befasst sich mit der Thematik «Infrastruktur Sonderschulen» und setzt sich aus Mitarbeitenden des Bau- und Umweltdepartementes, des Finanzdepartementes, des Bildungsdepartementes sowie Vertretungen des Verbands Privater Sonderschulträger (VPS) und des Verbands St.Galler Schulträger (SGV) zusammen. Die Arbeitsgruppe hat im Juni 2024 ihre Arbeit aufgenommen.

¹ Vgl. www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/sonderpaedagogik.html.

² nGS 2021-070.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie schätzt die Regierung die Entwicklung künftiger Schülerzahlen in den verschiedenen Regionen und damit den zukünftigen Platzbedarf in den über den Kanton verteilten privaten Sonderschulen ein?*

Vom Schuljahr 2015/16 bis zum Schuljahr 2023/24 hat die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen um rund 300 zugenommen, davon 287 in der obligatorischen Schulzeit und 13 in der fortgesetzten Sonderschulung. Dieses Wachstum widerspiegelt das Wachstum der Schülerzahlen in der obligatorischen Schule; die Sonderschulquote ist in dieser Zeit mit leichten Schwankungen zwischen 2,5 und 2,7 Prozent stabil geblieben. Der grösste Teil des Wachstums fand in den Jahren 2020 bis 2024 statt. Dieser Anstieg kann mit einem Nachholbedarf basierend auf Wartelisten und den demografischen Daten erklärt werden. Die ständige Arbeitsgruppe Sonderschulplätze mit Vertretern des VPS, des Schulpsychologischen Dienstes des Kantons St.Gallen, des Schulpsychologischen Dienstes der Stadt St.Gallen, des SGV und des AVS berät regelmässig die Sonderschulplatzsituation und erarbeitet gemeinsam Lösungen zur Deckung des Bedarfs. Aufgrund der steigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen muss in allen Regionen mit einem dementsprechend höheren Bedarf gerechnet werden.

Aktuelle Prognosen gehen von einem weiteren Anstieg der Schülerzahlen aus, möglicherweise mit einer Stabilisierung der Schülerzahlen ab 2030. Das Bildungsdepartement rechnet, vorbehaltlich der Beibehaltung des bisherigen Systems, mit einer leicht steigenden Quote an Sonderschülerinnen und Sonderschülern. Die Annahme einer steigenden Quote ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. So werden die Zahlen der fortgesetzten Sonderschulung in den kommenden Jahren stärker steigen, da die geburtenstarken Jahrgänge (2010–2015) mit Anspruch auf fortgesetzte Sonderschulung Plätze benötigen werden. Zusätzlich steigen gemäss Rückmeldungen der Schulträger die Zahlen von Kindern im ersten Zyklus, für die eine Sonderschulung verfügt wurde. Aktuell fehlt für rund 50 Kinder ein Sonderschulplatz, ein grosser Teil davon im ersten Zyklus. Ein weiterer Faktor für den erwarteten Anstieg sind die fehlenden Sonderschulplätze auch in anderen Kantonen. Steigende Schülerzahlen und beschränkte Kapazitäten führen schon aktuell dazu, dass es schwieriger wird, bei Bedarf ausserkantonale Lösungen zu finden. Es besteht das Risiko, dass sich dies noch verschärfen wird. All diese Faktoren lassen den Schluss zu, dass kurz- und mittelfristig mit einem höheren Bedarf an Sonderschulplätzen gerechnet werden muss und die Quote nicht stabil bei 2,5 bis 2,7 Prozent analog zum demografisch bedingten Anstieg gehalten werden kann. Mit Blick auf die vorstehend genannten Faktoren, den Nachholbedarf basierend auf der bestehenden Warteliste und die demografischen Daten geht das Bildungsdepartement davon aus, dass in den nächsten fünf Jahren mit einem Ausbau von jährlich rund 80 bis 100 Plätzen gerechnet werden muss.

2. *Besteht eine Übersicht über die bestehenden Bauten der privaten Sonderschulen und die anstehenden Investitionen? Stimmen Verfügbarkeit von Schulraum und zukünftiger Raumbedarf überein?*

Das Bildungsdepartement hat Kenntnis von zehn geplanten und teilweise in der Umsetzung befindlichen Umbau- oder Bauprojekten von privaten Sonderschulträgern. Das Volumen dieser Projekte ist sehr unterschiedlich und damit verbunden die jeweils projektierten Kosten, die von 4 Mio. bis 40 Mio. Franken ausgehen. Unterschiedlich sind zudem die finanziellen Möglichkeiten der verschiedenen Sonderschulträger. Das Bildungsdepartement prüft bei allen Bau- und Umbauprojekten die Betriebsnotwendigkeit anhand der Entwicklung der Schülerzahlen sowie von pädagogischen Kriterien. Zusätzlich beurteilt das Hochbauamt

(HBA) im Bau- und Umweltdepartement architektonisch-bauliche Aspekte, die Zweckmässigkeit, die Funktionalität und die Kosten.

Mit dem Vollzug des XXIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz wurden die im Versorgungskonzept definierten Zielgrössen der einzelnen Sonderschulen gelockert und damit die Möglichkeit geschaffen, provisorisch Erweiterungen zuzulassen. Spätestens im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes werden Entscheide zu fällen sein, ob und in welchem Mass Sonderschulplätze ausgebaut werden und wie die damit verbundenen anstehenden Infrastrukturerweiterungen finanziert werden sollen. Jenem Prozess soll mit der vorliegenden Antwort nicht vorgegriffen werden.

3. *Mit welchen Mitteln kann der Kanton auf die Planungstätigkeiten der einzelnen Sonderschulen Einfluss nehmen?*

Im regelmässig stattfindenden Jahres- und Controllinggespräch zwischen dem AVS und der Sonderschule werden die Zielgrösse betreffend Schülerzahlen und die dafür betriebsnotwendige Infrastruktur thematisiert. In diesem Zusammenhang wird von Seiten des Kantons auch der aktuelle und zukünftige Platzbedarf thematisiert. Letztendlich entscheidet die jeweilige Institution selbst, ob sie bereit und in der Lage ist, die Platzzahlen zu erhöhen oder nicht. Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Grundlagen kann der Kanton Mietkosten für betriebsnotwendige Objekte der Sonderschulen übernehmen. Dies ermöglicht dem Kanton ein kurzfristiges Reagieren auf erhöhten Raumbedarf. Diese Lösungen können temporär Entlastung bringen, sind jedoch längerfristig kaum nachhaltig. Aus diesem Grund haben verschiedene Sonderschulen Umbau- und Neubauprojekte in Entwicklung. Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Grundlagen sind die Mittel für solche Neubau- bzw. Erweiterungsprojekte von den Trägerschaften aufzubringen; die Beteiligung des Kantons beschränkt sich auf die im Nachgang festzulegende Anpassung der Pauschale Infrastruktur.

Die Sonderschulen im Kanton St.Gallen erhalten für ihre Infrastruktur jährlich eine Pauschale. Diese umfasst die Instandhaltung sowie die Instandsetzung der bestehenden Infrastruktur. Sämtliche betriebsnotwendigen Gebäude werden alle zehn Jahre neu bewertet, um den Mittelbedarf für die nächsten 25 Jahre zu ermitteln. Dieser errechnet sich aufgrund einer Bewertung sämtlicher Gebäudekomponenten und deren Zustand. Es wird aufgrund von statistischen Erfahrungswerten ermittelt, wann diese baufällig werden und entsprechend wird jährlich ein Anteil für diese Instandsetzung entrichtet. Die Bewertung und Erfassung erfolgt mittels einer spezialisierten Software. Für betriebsnotwendige Mietobjekte übernimmt der Kanton St.Gallen die Mietkosten. Als Resultat dieser Arbeiten besteht eine Übersicht über alle betriebsnotwendigen Gebäude (84 Objekte im Eigentum der Sonderschulen) wie auch zu den Mietobjekten (34) der St.Galler Sonderschulen mit Angabe über anstehende Investitionen. Zu erwähnen ist, dass die Institutionen in ihrer Planung frei sind und Instandsetzungen nach eigenen Einschätzungen vornehmen können. Die kürzlich erfolgte Neubewertung im Jahr 2024 hat ergeben, dass die Institutionen die Instandsetzungen sowie Instandhaltungen sehr gut vornehmen und die Infrastruktur sehr gut erhalten ist.

Festzuhalten ist, dass sich die Bedürfnisse an die Infrastruktur in den vergangenen Jahren geändert haben. Gründe dafür sind beispielsweise die Hilfsmittel. Elektrische Rollstühle, aber auch Gehhilfen nehmen heute mehr Platz ein und erhöhen die Anforderungen an ein Schulzimmer. Ferner haben sich die Behinderungsarten geändert. Es gibt vermehrt Kinder mit ASS-Diagnosen³, die mehr Rückzugsorte benötigen und Schulzimmer, in denen sie ungestört lernen können. Mit dem heutigen Finanzierungsmodell werden strukturverändernde

³ ASS = Autismus-Spektrum-Störung.

Massnahmen nicht berücksichtigt. Dies bedeutet, dass Änderungen von Raumaufteilungen, Massnahmen zur Anpassung an heutige Vorgaben wie Hygienestandards in Küchen, aber auch energetische Sanierungen nicht finanziert werden. Mittel hierfür könnten zwar dem bestehenden Infrastrukturfonds entnommen werden, diese fehlen dann aber für künftige Instandsetzungen. Die vom Bildungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe «Infrastruktur Sonderschulen» (siehe oben) erarbeitet diesbezüglich Lösungsmöglichkeiten.

4. *Welche Möglichkeiten sieht die Regierung, die privaten Sonderschulträger in der Planung der zukünftigen Bauinvestitionen zu unterstützen? Wäre auch der Einbezug der Regelschulen in diese Planung möglich?*

In den Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und den Sonderschulen werden die Kapazitäten und somit die Anzahl Plätze je Sonderschule festgelegt. Diese Zahlen stellen die Planungsgrundlage dar. Die ständige Arbeitsgruppe Sonderschulplätze (vorstehend Ziff. 1) erstellt u.a. anhand von Kennzahlen Prognosen für den künftigen Bedarf an Sonderschulplätzen. Gestützt darauf bespricht das AVS in einem laufenden Prozess die notwendigen Kapazitäten mit den Sonderschulen. Bei der Realisierung unterstützt das AVS die Sonderschulen bei der Feststellung des Raumbedarfs.

Ein Einbezug der Regelschulen bei künftigen Projekten wird von der Regierung sehr begrüsst. Bereits heute gibt es Institutionen, die Lösungen zusammen mit den Regelschulen geschaffen haben. Diese Zusammenarbeit soll für die Zukunft gestärkt werden, indem der Kanton die Sonderschulen ermuntert, bei diesem Thema verstärkt den Kontakt zu den Schulträgern zu suchen. Die Situation bei den Schulträgern ist sehr unterschiedlich. An vielen Orten ist der Schulraum selber knapp. Bei diesen könnten gemeinsame Lösungen nur im Zusammenhang mit Neubauten realisiert werden.

5. *Inwiefern ist der Kanton bereit, bei grossen Investitionen oder auch Neubauten die Institutionen finanziell zu unterstützen?*

Das heutige Finanzierungsmodell regelt Investitionen an bestehenden Bauten. Die Institutionen führen den Infrastrukturfonds, in dem Mittel für Instandsetzungen geäuft werden, bis ein entsprechender Mittelbezug für eine Investition erfolgt. Mittelentnahmen, die Fr. 100'000.– überschreiten, müssen beim AVS beantragt werden. Die Institutionen müssen eine Mehrjahresplanrechnung für die anstehenden Investitionen führen. Bei Erhalt eines Gesuchs für die Mittelentnahme aus dem Infrastrukturfonds wird geprüft, ob die Planung vorausschauend und realistisch erfolgt.

Für (Ersatz-)Neubauprojekte besteht jedoch keine Möglichkeit, in einem kurzen Prozessweg Mittel zu sprechen. Mit Einführung des neuen Finanzierungsmodells wurde bewusst auf eine Finanzierungsmöglichkeit für Ersatz- und Neubauten verzichtet. Bei der Erarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts 2015 wurde davon ausgegangen, dass die Kapazitäten ausreichend und keine Ausbauten erforderlich sind.

Die Arbeitsgruppe «Infrastruktur Sonderschulen» hat das Ziel, Handlungsfelder mit direkten Massnahmen und auch Grundlagen für die Totalrevision des Volksschulgesetzes zu erarbeiten. Hierbei sollen auch Lösungsvarianten für Aus- und Neubauten geprüft werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Hochbauamt bestätigt, dass die vorhandenen alten Infrastrukturen zunehmend nicht mehr zukunftstauglich sind und somit die Frage nach Neubauten anstelle von Instandsetzungen berechtigt ist.

6. *Ist eine Änderung des Finanzierungsmodells denkbar, um geänderten Ansprüchen an Förderung, Betreuung und Infrastruktur und damit an die Sonderbeschulung insgesamt Rechnung zu tragen?*

Mit der Arbeitsgruppe «Infrastruktur Sonderschulen» sollen Alternativen geprüft werden, um zeitnahe und bedarfsgerechte Lösungen zu ermöglichen (siehe Ziff. 5).