BLD / Einfache Anfrage Sarbach-Wil / Müller-Lichtensteig / Cavelti Häller-Jonschwil
vom 20. Juni 2025

Entwicklung der Sonderpädagogikkosten – es braucht Alternativen

Antwort der Regierung vom 10. November 2026

Michael Sarbach-Wil, Mathias Müller-Lichtensteig und Franziska Cavelti Häller-Jonschwil erkundigen sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 20. Juni 2025 nach der Haltung der Regierung zu Massnahmen, um die Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler im Schulsystem zu gewährleisten.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Es ist Aufgabe der öffentlichen Volksschule, der in den letzten Jahren gestiegenen Komplexität und Vielschichtigkeit zu begegnen. Die Regierung hat am 10. Dezember 2024 den Bericht «Sonderpädagogik an der St.Galler Volksschule»[1] in Vernehmlassung geschickt, in dem Anpassungsbedarf in verschiedenen Bereichen erkannt wird. Dabei bieten die Totalrevision des Volksschulgesetzes und die nachgelagerten Arbeiten eine Möglichkeit, Rahmenbedingungen für ein bedarfsgerechtes Schulsetting zu schaffen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie viele Schülerinnen und Schüler benötigten sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule in den Schuljahren von 2017/2018 bis 2024/2025? Wie hoch sind die dadurch verursachten zusätzlichen Kosten?*

   Das Bildungsdepartement kann die Frage zur Anzahl Schülerinnen und Schüler, die eine sonderpädagogische Massnahme an Regelschulen benötigen, nicht abschliessend beantworten. Zuständig für die sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule sind die kommunalen Schulträger. Diese sehen sich nach Auskunft gegenüber dem Amt für Volksschule nicht in der Lage, über die vergangenen sieben Jahre zurückzuverfolgen, wie viele Schülerinnen und Schüler sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule benötigt haben. Im Rahmen der jährlichen Erhebung der Lehrpersonalstatistik können jedoch Aussagen über die eingesetzten Pensen im Grundangebot der Schulträger, also im Rahmen der einfachen sonderpädagogischen Massnahmen, gemacht werden. Die Erhebungen zeigen, dass die eingesetzten Vollzeitäquivalente (VZÄ) von Fachpersonen im Bereich Sonderpädagogik von 536 VZÄ im Schuljahr 2018/19 auf 726 VZÄ im Schuljahr 2025/26 gestiegen sind, was einem Anstieg von rund 35 Prozent entspricht. Demgegenüber steht ein Wachstum der Schülerzahlen vom Schuljahr 2018/19 mit 58'021[2] bis zum Schuljahr 2025/26 auf 64'015, was einem Anstieg von 10,3 Prozent entspricht.

   Die Regierung hat keine verlässlichen Zahlen zu den Kosten der sonderpädagogischen Massnahmen der 90 Schulträger. So können die im Konto 2193 (sonderpädagogische Massnahmen) erfassten Kosten nicht direkt hinzugezogen werden, weil sie nicht verlässlich sind. Dies aufgrund des Umstandes, dass die Rechnungslegung (RMSG) nur eine

[1] Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/sonderpaedagogik/vernehmlassung.html.

[2] Quelle: www.sg.ch/ueber-den-kanton-st-gallen/statistik/themen/B15/schueler-und-studierende.html.

grobe Definition der Zuordnung in diese Konten vorsieht und insbesondere bei den Umlagen keine Vorgaben seitens Kanton bestehen. Eine Kostenwahrheit ist damit nicht gegeben. Zu erwähnen ist diesbezüglich, dass z.B. allgemein ein Teil der Lohnkosten, welche den Bereichen Kindergarten, Primarstufe oder Oberstufe zugewiesen wird, direkt mit den Umlagen den sonderpädagogischen Massnahmen belastet werden können. Auch bei kalkulatorischen Kosten (beispielsweise Infrastruktur) kann dies erfolgen.

2. *Wie viele Schülerinnen und Schüler werden derzeit in staatlichen Sonderschuleinrichtungen unterrichtet? Wie haben sich die Zahlen in den letzten Schuljahren verändert?*

   Am Stichtag 1. September 2025 wiesen 1'971 St.Galler Schülerinnen und Schüler einen ausgewiesenen Sonderschulbedarf aus. Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung jeweils zum Stichtag 25. August (Systemwechsel ab 2024, neu Stichtag 1. September). Die Anzahl St.Galler Schülerinnen und Schüler (SuS) mit ausgewiesenem Sonderschulbedarf während der obligatorischen Schulzeit stieg von 2018 bis 2025 um 507 Kinder und Jugendliche. Die Sonderschulquote ist in den vergangenen Jahren mit leichten Schwankungen zwischen 2,5 und 2,7 Prozent stabil geblieben, mit einem leichten Anstieg auf 2,9 Prozent seit 2025.

	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018
St.Galler SuS mit Sonderschulbedarf	1'971	1'864	1'751	1'661	1'620	1'568	1'509	1'470
davon fortgesetzte Sonderschulung	123	144	131	131	113	123	133	134

3. *Wie viele Kinder im Volksschulalter besuchen private Schulangebote (durch die Eltern finanziert)? Wie häufig und in welchem finanziellen Umfang beteiligen sich öffentliche Schulträger an den Kosten für den Besuch privater Schulangebote im Volksschulalter?*

   Gemäss Angaben des Amtes für Daten und Statistik besuchten im Schuljahr 2018/19 1'636 Schülerinnen und Schüler eine Privatschule, was rund 2,8 Prozent der Gesamtzahl der Volksschülerinnen und -schüler entspricht. Im Schuljahr 2025/26 waren es 1'883 Schülerinnen und Schüler, was rund 2,9 Prozent der Gesamtzahl von Schülerinnen und Schülern der Volksschule entspricht.

   Im Kanton St.Gallen besteht keine gesetzliche Grundlage, aufgrund derer die kommunalen Schulträger einen Privatschulbesuch (mit-)finanzieren könnten. Im Rahmen ihrer Autonomie können die kommunalen Schulträger aber in ihrem eigenen Recht – in der Gemeindeordnung, der Schulordnung nach Art. 33 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) oder in einem allgemein verbindlichen Reglement nach Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) – eine entsprechende (Mit-)Finanzierung vorsehen. Es liegen weder Erhebungen zu den Gründen für Privatbeschulungen noch zu allfälligen Kostenbeteiligungen durch die Gemeinden vor.

4. *Sollten die Sonderschulquoten nicht gesunken sein: Sieht die Regierung eine Möglichkeit, «Freie Schulen» unter spezifischen Bedingungen als Teil des (Sonder-)Schulangebots zu berücksichtigen?*

   Sonderschülerinnen und -schüler weisen einen hohen besonderen Bildungsbedarf auf. Sie besuchen nach geltendem Recht (Art. 35bis VSG) eine Sonderschule, wenn:
   – sie vom Unterricht in der Regelschule nicht profitieren und das soziale Gefüge der Klasse nicht wahrnehmen können;

– der Besuch der Regelschule für die Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags nicht geeignet, erforderlich und zumutbar ist;
– überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfelds einer Beschulung in der Regelschule entgegenstehen.

Damit für Sonderschülerinnen und -schüler ein ausreichender Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101) gewährleistet werden kann, müssen Sonderschulen spezifische Vorgaben etwa in Bezug auf die Ausbildung des Personals erfüllen.[3] So müssen mindestens 50 Prozent des Personals über eine sonderschulspezifische Ausbildung verfügen. Voraussetzung für eine Anerkennung ist zudem, dass die Trägerschaft von privaten Sonderschulen gemeinnützig organisiert ist, beispielsweise als Verein oder Stiftung. Im Kanton St.Gallen können private Institutionen bei Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen bereits heute eine Sonderschule betreiben. «Freie Schulen», die als Privatschulen geführt werden, erfüllten diese Voraussetzungen in aller Regel jedoch nicht, weshalb sie nicht Teil des Sonderschulangebots werden können.

Im Kanton St.Gallen werden Privatschulen durch den Bildungsrat bewilligt, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind (Art. 116 VSG). Die Finanzierung der Privatbeschulung ist Sache der Erziehungsberechtigten bzw. wird grundsätzlich weder mit kantonalen noch kommunalen Geldern finanziert (vorbehalten bleibt wie erwähnt eine Finanzierung durch den kommunalen Volksschulträger gestützt auf sein eigenes Recht). Einzige Ausnahme bildet derzeit die Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit einer ausgewiesenen intellektuellen Hochbegabung, wenn die Beschulung in der Regelschule vor Ort nicht mehr möglich ist (Art. 35ter VSG). In solchen besonderen Einzelfällen kann das Bildungsdepartement den kommunalen Schulträger bei Erfüllen der entsprechenden Voraussetzungen ermächtigen oder verpflichten, den Besuch einer Schule für Hochbegabte zu gestatten und verfügt die Höhe des Beitrags an das Schulgeld.[4] Aktuell betrifft dies im Kanton St.Gallen drei Schülerinnen und Schüler.

5. *Welche anderen Möglichkeiten sieht die Regierung, das bestehende Schulsystem weiterzuentwickeln, damit mehr Schülerinnen und Schüler in Regelklassen unterrichtet werden können?*

Aktuell wird das Volksschulgesetz totalrevidiert und in diesem Zusammenhang können betreffend Ausgestaltung von sonderpädagogischen Massnahmen wichtige Weichen gestellt werden. Es ist der Regierung ein Anliegen, das bestehende Schulsystem weiterzuentwickeln und Rahmenbedingungen für eine Volksschule zu schaffen, die es ermöglichen, vermehrt flexible Settings zu schaffen, um den eingangs erwähnten Herausforderungen lokal gut begegnen zu können.

Grundsätzlich sind die kommunalen Schulträger für die Beschulung ihrer Schülerinnen und Schüler zuständig. Das Bildungsdepartement stärkt die Tragfähigkeit von Schülerinnen und Schülern mit Beratung und Unterstützung, die den Regelschulen kostenlos zur Verfügung steht. Zudem ist das Bildungsdepartement mit dem Verband St.Galler Volksschulträger zur Entwicklung von Lösungsansätzen in regelmässigem Austausch.

6. *Teilt die Regierung die Einschätzung, dass nichtstaatliche Schulen («Freie Schulen») – mit anderen pädagogischen Konzepten als die staatliche Regelschule – einer Minderheit von*

---

3 Sonderpädagogik-Konzept für die Sonderschulung (Abschnitt 10.2 Ausbildungsanforderungen nach Funktionen), abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/konzepte.html.

4 Art. 11^{quater} der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12).

Schülerinnen und Schülern besser gerecht werden und damit allenfalls sonderpädagogische Massnahmen, Klassenrepetitionen oder weitere soziale Folgekosten teilweise vermieden werden könnten?

Privatschulen haben die Möglichkeit, aufgrund anderer Rahmenbedingungen individuelle Profile zu entwickeln (z.B. mit spezifischer pädagogischer Ausrichtung); dies auch aufgrund betriebswirtschaftlicher Freiheiten. Sie führen in den meisten Fällen kleinere Klassen. Einzelne Familien erachten deshalb die Privatbeschulung als Alternative zu den Angeboten der öffentlichen Volksschule. Die Regierung ist jedoch der Auffassung, dass die öffentliche Volksschule den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler grundsätzlich gerecht wird.

7. *Ist die Regierung bereit, die rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass «Freie Schulen» ins öffentliche Bildungssystem integriert werden können?*

Die öffentliche Volksschule ist nach Auffassung der Regierung mit den bestehenden Handlungsmöglichkeiten und Voraussetzungen grundsätzlich in der Lage, die Schülerinnen und Schüler im Sinn des Grundrechts auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) zu beschulen. Mit dem neuen Volksschulgesetz soll deshalb die Flexibilität der Schulträger erhöht werden, damit die Tragfähigkeit der Volksschule gestärkt werden kann. Die Regierung sieht keinen Handlungsbedarf, Privatschulen bzw. «Freie Schulen» in dem Sinn in das öffentliche Bildungssystem zu integrieren, dass sie gestützt auf kantonales Recht mit staatlichen Mitteln zu finanzieren wären. Wie bereits erwähnt haben die Schulträger im Rahmen der bestehenden Gemeindeautonomie bereits heute die Möglichkeit, eine solche Finanzierung im kommunalen Recht vorzusehen (vgl. vorstehend Ziff. 3).