

Einfache Anfrage Etterlin-Rorschach vom 22. Mai 2018

Spart der Kanton auf Kosten der sprachbehinderten Schülerinnen und Schüler?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. Juli 2018

Guido Etterlin-Rorschach erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 22. Mai 2018 nach den Umständen, wonach auf das Schuljahr 2018/19 nicht alle angemeldeten Schülerinnen und Schüler durch die Sprachheilschule St.Gallen aufgenommen werden konnten.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Sonderschulung ist ein hochspezialisiertes Förderangebot für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung, welche die Regelschule nicht besuchen können. Das neue Sonderpädagogik-Konzept¹ (SOK) enthält als wichtiges Element ein Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht, das ein vergleichbares Platzangebot für alle Kantonsteile und einen Ausbau der Tagessonderschulplätze in den Regionen vorsieht. Dazu werden im südlichen Kantonsteil neue Angebote geschaffen. Regionale Über- und Unterversorgungen werden ausgeglichen, damit alle Kinder mit Behinderung möglichst in ihrem familiären Umfeld aufwachsen können und nicht nur aufgrund der Distanz in einem Sonderschulinternat wohnen müssen. Die Umsetzung des Versorgungskonzepts wurde in Zusammenarbeit mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), dem Verband privater Sonderschulträger (VPS) und dem Schulpsychologischen Dienst (SPD) erarbeitet.

Über die Sonderschulung entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen der kommunale Schulträger. Dieser bestimmt nach Absprache mit den Eltern und der Sonderschule auch den geeigneten Sonderschulplatz. Seine Entscheide basieren auf einem Antrag der zentralen Abklärungsstelle. Zentrale Abklärungsstellen sind der von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragene Schulpsychologische Dienst des Kantons (SPD) bzw. der entsprechende Dienst der Stadt St.Gallen.

Die SHS als Leistungserbringerin führt teilweise vor den schulpsychologischen Abklärungen Besuchsnachmittage für interessierte Familien, Lehrpersonen und andere Fachpersonen durch und nimmt Anmeldungen von Eltern entgegen, bevor der Schulträger die Sonderschulung verfügt hat. Dies kann zu Sachzwängen und Druck auf die behördlichen Instanzen führen.

Die Zahl der auf schulpsychologischen Anträgen basierenden Anmeldungen an die Sprachheilschule ist auf das kommende Schuljahr hin stark angestiegen. Der Anstieg ist auf die SPD-Regionalstellen Rorschach und Wil zurückzuführen. Ausschlaggebend waren einige wenige Gemeinden mit stark gestiegenen Anmeldezahlen. In allen anderen Regionen des Kantons St.Gallen sind die Anmeldungen an die Sprachheilschulen konstant geblieben oder zurückgegangen. Namentlich die Stadt St.Gallen hat in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, damit Schülerinnen und Schüler mit Sprachbehinderung ihrem Bedürfnis entsprechend im Quartierschulhaus gefördert werden können; aufgrund dieser Reform müssen nur noch knapp die Hälfte der bisherigen Schülerinnen und Schüler der Sprachheilschule zugewiesen werden. Der SPD führt die überdurchschnittlich vielen Anträge in den Regionen Rorschach und Wil auf gemeinde-spezifische Bedingungen (z.B. Warteliste Logopädie, nur eine Lektion Logopädie je Kind, Einspa-

¹ Abrufbar unter www.schule.sg.ch/home/volksschule/sonderschulung/sonderpaedagogik-konzept.html.

rungen bei den «Fördernden Massnahmen», Integrationsabsicht und/oder -fähigkeit des Schulträgers), auf Schwankungen in der Schülerpopulation sowie auf das Fehlen von Angeboten für die frühe Erfassung und die Unterstützung zurück.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das SOK einschliesslich Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht ist in den neuen Vorschriften des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) zur Sonderpädagogik angelegt und, zusammen mit diesen, das Ergebnis eines mehrjährigen Prozesses der Meinungsbildung und Kompromissfindung. In diesen Prozess waren sämtliche Sozialpartner einbezogen, und er führte zu einem Ergebnis, das von diesen mitgetragen wird. Gesetz und SOK orientieren die sonderpädagogischen Massnahmen am Bedarf der Kinder in Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags, unter Berücksichtigung des Aufwands von Gemeinden und Kanton. Sie bekräftigen den Anspruch des Kindes mit ausgewiesenem Bedarf auf eine ausgewiesene Massnahme, verpflichten sich den Grundsätzen des verhältnismässigen und rechtsgleichen Handelns und verschreiben sich der Chancengerechtigkeit und Familienfreundlichkeit. Sie ordnen in diesem Sinn die Sonderpädagogik mit einer Gesamtsicht neu und bringen für die Akteure zum Teil, mit Übergangsfristen, spürbare Veränderungen. Bei der Umsetzung des Gesetzes und des SOK ist es unumgänglich, dass vom Besitzstandsdenken Abstand genommen wird. Alle Beteiligten – Lehrpersonen, Schulträger, SPD, Verwaltung, Sonderschulen – tragen eine Mitverantwortung für eine ebenso kindgerechte wie kostenbewusste Zuteilung der verschiedenen Massnahmen und der damit verbundenen Ressourcen.
2. Von einer Sparmassnahme kann nicht die Rede sein. Auf das Schuljahr 2018/19 hin sind die Sprachheilschulplätze in den bisher unterdurchschnittlich versorgten Regionen *ausgebaut* worden, wobei der Sprachheilschule ein entsprechender Auftrag für die Region Rheintal erteilt werden konnte. Die bisherige *Überversorgung* für einzelne Regionen, darunter die Region St.Gallen, ist noch nicht reduziert worden. Der entsprechende Abbau soll pädagogisch und sozial verträglich geplant und umgesetzt werden. In diesem Sinn ist er aber unausweichlich. Das SOK sieht nicht vor und die Regierung erachtet es nicht als gerechtfertigt, dass nach der einführungsbedingten Übergangszeit einzelne Regionen über eine bedeutend höhere Versorgung mit Sprachheilschulplätzen verfügen als andere Regionen.
3. Ob Kinder mit einer Behinderung die Regelschule oder eine Sonderschule besuchen sollen, ist in manchen Fällen, tendenziell namentlich im Sprachheilbereich, eine Ermessenssache, die unter Berücksichtigung des Umfelds von Schule und Familie in beide Richtungen entschieden werden kann. Gemäss SOK sollen schulpflichtige Schülerinnen und Schüler mit Behinderung im Rahmen ihres Potentials vermehrt eine Regelschule besuchen und dort sonderpädagogisch gefördert werden. Da die Schulträger für diese Förderung aufkommen müssen und ihnen dabei ein Mehraufwand entsteht, ist in der Gesamtsicht bei der Neuordnung der Sonderpädagogik zur Entlastung der Gemeinden die Sonderschulpauschale für den fortgesetzten Sonderschulbesuch nach erfüllter Schulpflicht gestrichen worden. Damit werden die Gemeinden jährlich um rund 5 Mio. Franken (Hochrechnung in der Gesetzesvorlage) entlastet (aktueller Stand im Jahr 2018: Fr. 5'652'000.–). Das Ziel einer vermehrten Regelschulung von Kindern mit Behinderung ist in der kurzen Zeit seit Anwendung des SOK noch nicht erreicht worden, weshalb zurzeit eine partielle Aufwandverlagerung von den Gemeinden auf den Kanton stattfindet.
4. a) Die schulpsychologische Diagnostik orientiert sich auf der Schnittstelle zwischen Regel- und Sonderschule am interkantonal abgestimmten Standardisierten Abklärungsverfahren (SAV) und an den diagnostischen Leitlinien des SPD, konkret an den individuellen Voraussetzungen des Kindes und an den systemischen Möglichkeiten und Grenzen. Diese Prinzipien sind fachlich breit abgestützt und «state of the art» in der Schulpsychologie. Mit ihnen

ist es schlecht zu vereinbaren und es wäre – mit Blick auf die einschneidenden Konsequenzen für das Kind und dessen Familie sowie die hohen Kosten, die bei einer Sonderschulung in Gemeinden und Kanton anfallen – nicht verhältnismässig, wenn aufgrund gemeindeinterner Rahmenbedingungen oder Vorgaben im Ergebnis die Sprachheilschule zum Hauptförderort in der Sonderpädagogik im Grenzbereich von Regelschulfähigkeit und Sonderschulbedürftigkeit würde. Kann ein Kind mit Sprachbehinderung mit ausreichender sonderpädagogischer Unterstützung die Regelschule besuchen, ist durch den Schulträger die entsprechende Unterstützung zu organisieren und nicht die hochschwellige Beschulung in einer Sprachheilschule zu beantragen. Die Sonderschulung ist auch im Sprachheilbereich eine hochspezialisierte und selten einzusetzende Massnahme (vgl. oben einleitende Bemerkungen). Aus langjähriger Erfahrung und im interkantonalen Vergleich lässt sich feststellen, dass die Sonderschulung insgesamt rund 2,5 Prozent aller Schülerinnen und Schüler vorbehalten ist, deren Entwicklung und Bildung in schwerwiegender Weise beeinträchtigt sind. Schulträger, die sich deutlich über diesem Richtwert bewegen, sind eingeladen, die Zuweisungspraxis zu überprüfen. Eine überdurchschnittliche Sonderschulquote haben beispielsweise die Regionen Rorschach mit 2,8 Prozent und Wil mit 2,9 Prozent.

b) Auf das Schuljahr 2017/18 kam zum ersten Mal das neue Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht zum Tragen, das im Hintergrund der operativen Einzelfälle auch eine systemische Steuerung beinhaltet. Je nach Region bewirkt das Versorgungskonzept Veränderungen im Gesamtsystem, die sich zum Teil zeitlich verzögert auswirken. Die Umsetzung bzw. Umstellung stellt die Akteure verfahrensmässig und inhaltlich vor Herausforderungen, die bei der Planung des kommenden Schuljahrs sichtbar geworden sind. Aus den Erfahrungen sind für die Planung des übernächsten Schuljahrs Schlüsse zu ziehen. Zum einen ist eine Verfahrenskoordination sicherzustellen. Zum andern ist es aber die Konsequenz des SOK, dass sich situativ ein Spannungsfeld zwischen der individuellen Indikation einer Sonderschulung und der systemisch beschränkten Zahl Sonderschulplätze ergeben kann. Dass dieses Spannungsfeld nicht zu viele Schülerinnen und Schüler erfasst, ist Sache einer generellen Verständigung zwischen den Schulträgern, den Schulpsychologinnen und Schulpsychologen sowie dem Amt für Volksschule. Entsprechende Kontakte sind für die Vorbereitung der Platzierungen auf das Schuljahr 2019/20 vorgesehen. Für das Schuljahr 2018/19 wurde sichergestellt, dass in Zusammenarbeit mit dem SPD, der Sprachheilschule und den Schulträgern gemeinsam eine Priorisierung der Belegung der zur Verfügung stehenden Plätze in der Sprachheilschule vorgenommen wurde.