



Sonderpädagogik der St.Galler Volksschule

Datum: 10. Dezember 2024



Inhaltsverzeichnis

1	Aufträge	4
1.1	Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts	5
1.2	Postulat 43.20.04 betreffend Integration und Separation	5
2	Begriffe	5
3	Schnittstellen zur Totalrevision des Volksschulgesetzes und zur Gesetzgebung im Bereich Frühe Förderung	7
4	Rechtliche Grundlagen	9
4.1	Übergeordnetes Recht	9
4.1.1	Bundesverfassung und eidgenössisches Behindertengleichstellungsgesetz	9
4.1.2	Staatsvertragsrecht	9
4.1.3	Rechtsprechung	11
4.2	Interkantonales Sonderpädagogik-Konkordat	12
4.3	Volksschulgesetz des Kantons St.Gallen	12
4.4	Aktuelles Sonderpädagogik-Konzept im Überblick	15
4.4.1	Allgemein	15
4.4.2	Regelschule	17
4.4.3	Sonderschulung	21
4.4.4	Förderung besonderer Begabungen	25
5	Einführungsphase	26
6	Herausforderungen	26
6.1	Fachlich	26
6.1.1	Steuerung des sonderpädagogischen Angebots an den Regelschulen	26
6.1.2	Steuerung des sonderpädagogischen Angebots an den Sonder- schulen	27
6.1.3	Finanzielle Steuerung	29
6.2	Politisch	31
6.3	Gesellschaftlich	32
6.4	Behinderungsformen	33
7	Evaluationsergebnisse	33
7.1	Prozedere	33
7.2	Fazit	34
7.2.1	Überblick	34
7.2.2	Im Detail	35
7.3	Handlungsempfehlungen	38
7.3.1	Handlungsempfehlungen mit hoher Dringlichkeit	38
7.3.2	Mittel- und längerfristige Handlungsempfehlungen	40
7.4	Beurteilung von Integration und Separation	44



8	Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule»	46
8.1	Aussagen der Hochschule für Heilpädagogik Zürich	46
8.2	Haltung der Regierung	50
9	Besondere Themen	52
9.1	Autismus-Spektrum-Störung	52
9.1.1	Allgemein	52
9.1.2	Frühinterventionsprogramme	53
9.2	Infrastruktur Sonderschulen	54
9.3	Herausforderndes Verhalten im ersten Zyklus	55
9.4	Heilpädagogische Frühförderung	56
9.4.1	Heilpädagogische Früherziehung	56
9.4.2	Low-Vision-Pädagogik	56
9.4.3	Audiopädagogischer Dienst	56
9.4.4	Logopädie im Vorschulalter	57
10	Entwicklung in anderen Kantonen	58
11	Handlungsfelder in der Sonderpädagogik	63
	Anhang	65
	Anhang 1: Bericht der Pädagogischen Hochschule Zürich: Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts	65
	Anhang 2: Institut für Professionalisierung und Systementwicklung der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich: Literaturreview zum Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule»	65
	Anhang 3: Institut für Professionalisierung und Systementwicklung der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich: Datenanalyse zum Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule»	65

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht zur Sonderpädagogik im Kanton St. Gallen verfolgt verschiedene Zielsetzungen: Er informiert über die Ergebnisse der Evaluation des kantonalen Sonderpädagogik-Konzepts, er gibt Studienresultate zur Integration und Separation von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bildungsbedürfnissen wieder und zeigt mögliche Themenfelder auf, die im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes angegangen werden können. Er reflektiert dabei die rechtlichen und strukturellen Entwicklungen im Bereich der Sonderpädagogik.

Die Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts hat gezeigt, dass die Sonderpädagogik in der St. Galler Volksschule grundsätzlich gut funktioniert, jedoch einige Herausforderungen bestehen bleiben. Ein zentrales Problem ist die uneinheitliche Handhabung der sonderpädagogischen Angebote durch die kommunalen Volksschulträger, was zu Ungleichheiten bzw. zu einer



Verminderung der Chancengerechtigkeit führen kann. Auch die Versorgung mit Sonderschulplätzen muss laufend überprüft werden. Der Bericht empfiehlt, die Flexibilität und Durchlässigkeit der Bildungsangebote weiter zu stärken und die Ressourcen gezielt dorthin zu lenken, wo der Bedarf am grössten ist.

In Beantwortung des Postulats 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» ist die Abwägung zwischen Integration und Separation von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf ein zentrales Thema des vorliegenden Berichts. Ein in diesem Zusammenhang bei der Hochschule für Heilpädagogik in Zürich in Auftrag gegebenes Gutachten kommt zum Schluss, dass die Integration von Kindern unter gewissen Bedingungen oft erfolgreich in der Regelschule umgesetzt werden kann.

Im Kanton St.Gallen werden hingegen stark beeinträchtigte Kinder in spezialisierten Sonderschulen beschult, um ihren individuellen Bedürfnissen besser gerecht zu werden. Der vorliegende Bericht zeigt die Notwendigkeit einer flexiblen Handhabung der Zuweisung von Kindern in integrative oder separative Beschulungsformen auf. Dies mit dem Ziel, den Grundsatz «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» bestmöglich zu erfüllen.

Der Bericht schlägt schliesslich die Verbindung zur Totalrevision des Volksschulgesetzes, indem er aus Sicht der Regierung die Herausforderungen im Bereich der Sonderpädagogik beschreibt. Damit wird die Grundlage gelegt für die weitere Bearbeitung der entsprechenden Themen im Rahmen des Projekts zur Totalrevision des Volksschulgesetzes.

1 Aufträge

Der vorliegende Bericht dient zum einen der Rechenschaftslegung über den Vollzug des Sonderpädagogik-Konzepts von Regierung und Bildungsrat aus dem Jahr 2015: Dieses Konzept ist das zentrale Folgeprodukt einer grundlegenden gesetzlichen Neuordnung der Sonderpädagogik im Jahr 2014 und wurde in den Jahren 2022 bis 2024, nach mehrjährig einlaufendem Vollzug, im Auftrag des Bildungsrates erstmals ganzheitlich via ein Mandat für einen externen Expertenbericht evaluiert. Vorliegend wird auch über die Ergebnisse dieser Evaluation berichtet.

Zum anderen beantwortet der Bericht das gutgeheissene Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule»: Die darin angesprochene Thematik gehört zu den gewichtigsten in der Sonderpädagogik und lässt sich nicht getrennt von ihren generellen Aspekten aufgreifen. Dies dokumentiert auch der vorstehend erwähnte externe Bericht zur Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts.

Ausserdem soll der Bericht die angelaufene Projektarbeit für eine Vorlage für ein totalrevidiertes Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) unterstützen. Die Auseinandersetzung mit sonderpädagogischen Fragestellungen im Kantonsrat unterstützt den partizipativen Prozess in diesem Schlüsselbereich der Volksschule.



1.1 Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts

Die Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts geht auf einen Auftrag des Bildungsrates aus dem Jahr 2022 zurück. Die Evaluation wurde durch einen Projektausschuss unter Leitung eines Bildungsratsmitglieds sowie Beteiligung der wichtigsten Anspruchsgruppen, des Amtes für Volksschule und des Finanzdepartementes begleitet und gesteuert. Operativ verantwortet und durchgeführt wurde sie im Mandat durch das Zentrum Inklusion und Gesundheit in der Schule im Prorektorat Forschung und Entwicklung der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH). Der Schlussbericht zur Evaluation datiert vom April 2024.¹

1.2 Postulat 43.20.04 betreffend Integration und Separation

Das Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» wurde vom Kantonsrat in der Februarsession 2021 gutgeheissen. Es beauftragt die Regierung, «Wirkungen und Kosten der relevanten unterschiedlichen Wirkgrössen zu ermitteln und darüber dem Kantonsrat einen Bericht zu unterbreiten, damit die Schulen vor Ort bessere Grundlagen und insbesondere Kennzahlen für Modellentscheide und die Weiterentwicklung der Schule haben.». In der Begründung zum Postulat wurden Analysebereiche wie folgt angesprochen (Zitat):

- «So wäre es beispielsweise von grossem Interesse zu wissen, ab welcher Menge und welchem Störungspotenzial integrierte Schüler mit Lernzielbefreiung den Kipp-Effekt herbeiführen, also zu einer Leistungseinbusse der ganzen Klasse führen.
- Ebenfalls interessieren würde, ob in Kleinklassen separierte Kinder tatsächlich weniger lernen als integrierte Kinder, aber auch, welche Formen von Separation allenfalls keine solche Nachteile oder sogar Vorteile aufweisen.
- Auch die Effekte von Klassengrössen auf allen Stufen, von sonderpädagogischen Massnahmen, Repetitionen, oder von Oberstufenmodellen sind von Interesse.
- Zudem interessieren auch Kostentreiber, die nicht substanziell zum Wohl der Kinder beitragen, aber auch wirksame Massnahmen ohne grosse Kostenfolgen.
- Am meisten von Interesse sind die wirksamsten Schulen und deren gemeinsame Merkmale, auch wenn zu erwarten ist, dass es unterschiedliche Wege zu einer Top-Schule gibt.»

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde beim Institut für Professionalisierung und Systementwicklung der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich eine Beurteilung der Forschungslage eingeholt. Die entsprechenden Gutachten datieren vom 12. April 2024.²

2 Begriffe

Zentral für die Beantwortung des Postulats wie auch für den vorliegenden Bericht ist ein gemeinsames Verständnis der Begriffe Integration und Separation.

Die Begriffe Integration und Separation werden je nach länderspezifischer Auslegung und praktischer Anwendung unterschiedlich ausgelegt.³ So wird in der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (SR 0.109) im englischen und französischen Originaltext der Begriff «Inclusion» verwendet, während in der offiziellen deutschen Version der Begriff «Integration» benutzt wird. Somit unterscheiden sich das Verständnis und die Ausgestaltung von Integration und Inklusion je nach Land oder sogar Region.

¹ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Sonderpädagogik.

² Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Sonderpädagogik.

³ Abrufbar unter www.szh.ch → Themen → Schule und Integration → FAQ Schulische Integration.



Separation

«Separation» bedeutet «Trennung». Im Kontext der Sonderpädagogik bedeutet es, dass spezielle Strukturen für Menschen mit Behinderung geschaffen werden. Schülerinnen und Schüler mit Behinderung werden ausserhalb der Regelschule in Sonderschulen unterrichtet.

Integration

Integration wird als Prozess der Eingliederung von Menschen in Systeme verstanden. Im Kontext der Sonderpädagogik bedeutet es, dass Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen in der Regelschule in die bestehenden Strukturen einer Klasse eingegliedert werden. Dabei muss sich das Kind an die bestehenden Strukturen anpassen.

Inklusion

Das Wort «Inklusion» hat seine Wurzeln im lateinischen Wort «includere» und bedeutet «einlassen und einschliessen». Im Gegensatz zur Integration, die voraussetzt, dass sich das einzelne Kind an die bestehenden Rahmenbedingungen anpasst, geht es bei der Inklusion darum, die Rahmendbedingungen so zu gestalten, dass die Regelschule auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kinder eingehen kann. Die Schule passt Unterrichtsformen und Strukturen den Kindern an. Inklusion bedeutet damit verbunden die wohnortsnahe Regelbeschulung aller Kinder.

Exklusion

Exklusion bedeutet «ausschliessen». Kinder mit Behinderung würden somit nicht beschult werden. Aufgrund der allgemeinen Schulpflicht ist Exklusion in der Schweiz nicht möglich.

Anwendungspraxis in der Schweiz

In der Schweiz entspricht, basierend auf der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, die integrative Schulung in der Praxis der inklusiven Schulung. Dies bedeutet, dass in der Schweiz sowohl in integrativen als auch in inklusiven Settings, Unterstützungsmassnahmen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung gestaltet werden und die beiden Begriffe in der Praxis deckungsgleich verwendet werden.

Der Kanton St.Gallen kennt folgende Modelle:

- *Separation*: Separation wird dort gelebt, wo Kinder Sonderschulen oder Kleinklassen besuchen und keine Verbindung zu Kindern in der Regelschule haben.
- *Integration*: Schülerinnen und Schüler mit besonderen Förderbedürfnissen besuchen gemeinsam mit Kindern ohne besonderen Förderbedarf die Klasse, werden aber für gewisse Fächer zusammengenommen und in diesen durch eine Schulische Heilpädagogin oder einen Schulischen Heilpädagogen (SHP) im selben Schulhaus ausserhalb des Klassenverbands unterrichtet.
- *Inklusion*: Alle Schülerinnen und Schüler besuchen die Klassen und werden dort situativ im Klassenverband begleitet durch eine oder einen SHP, eine Lehrperson oder andere unterstützende Fachpersonen.

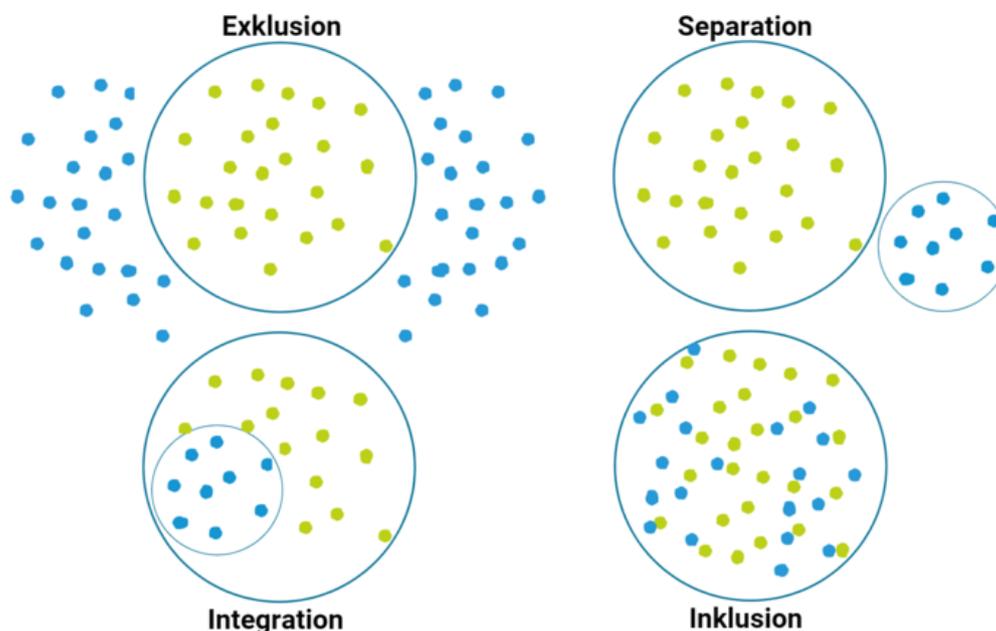


Abbildung 1: Erklärgrafik Integration, Inklusion, Exklusion, Separation⁴

3 Schnittstellen zur Totalrevision des Volksschulgesetzes und zur Gesetzgebung im Bereich Frühe Förderung

Bei der Behandlung des Berichts 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» in der Novembersession 2022 hat der Kantonsrat auf Antrag seiner vorberatenden Kommission die Regierung in Anwendung von Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) beauftragt, eine Totalrevision des Volksschulgesetzes vorzubereiten. In der Begründung zum Auftrag ist die Sonderpädagogik wie folgt angesprochen:

- «Die Steuerung des Volksschulwesens und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind zu vereinfachen: [...] Die Schulträger sind in die Steuerung des Sonderpädagogikbereichs einzubeziehen. Der Beitrag der Schulträger ist, unter Berücksichtigung des Finanzierungsanteils an die Steuerung des Sonderpädagogikbereichs, zu prüfen.»
- «Eine Flexibilisierung der Schulmodelle ist auf allen Stufen zu ermöglichen. Insbesondere gilt dies in folgenden Bereichen: [...] Alle sonderpädagogischen Massnahmen, von einfachen Therapien bis zu separativen Modellen wie Kleinklassen, sind zu flexibilisieren.»

Zusätzlich besteht ein wichtiger Zusammenhang zur Frühen Förderung. Der Kantonsrat hat der Regierung bei der Beratung des Berichts 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» nicht nur den Auftrag zur Vorbereitung einer Totalrevision des Volksschulgesetzes, sondern überdies den Auftrag erteilt, für die ersten Lebensjahre der Kinder ein nachhaltiges Massnahmenpaket zu prüfen, damit allen Kindern ein optimaler Schulstart in Bezug auf Kulturtechniken und Selbstregulation gelingt, und mit der Revision einen Entwurf der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen. Dies solle unter Einbezug der (selektiven) verpflichtenden Elternmitwirkung (z.B. der Sprachförderung) geschehen.

⁴ Abrufbar unter www.enableme.ch → Themen → Ausbildung → Schule und Inklusion → Artikel → Integration und Inklusion.



Der vorstehend erwähnte Auftrag öffnet eine Schnittstelle zu laufenden Projektarbeiten im Departement des Innern (DI)

- zur Umsetzung der vom Kantonsrat im September 2021 verabschiedeten Strategie auf der Basis des Berichts 40.21.01 «Frühe Förderung 2021 bis 2026» mit Erfüllung der daraus erteilten Aufträge des Kantonsrates sowie
- zur Vorbereitung des Berichtes zu dem vom Kantonsrat gutgeheissenen Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt».

Das DI hat zur Erledigung dieser beiden Aufträge das Projekt «Erledigung der parlamentarischen Vorstösse in der Frühen Förderung» (EPAFF) mit zwei Teilprojekten gestartet. Aufgrund des engen inhaltlichen Bezugs zum Projekt EPAFF ist es angezeigt, den vorstehend erwähnten Auftrag im Rahmen von EPAFF zu erfüllen. Dies auch deshalb, weil die in diesem Zusammenhang zu schaffenden gesetzlichen Grundlagen nicht im Volksschulgesetz, sondern im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1) zu verankern sind. Diese Arbeitsteilung passt im Übrigen zur Hauptzuständigkeit des DI für das Thema Frühe Förderung sowie zur Aufsicht über die familienergänzende Kinderbetreuung. Da das Projekt EPAFF gegenüber der Totalrevision des Volksschulgesetzes zeitlich vorgelagert ist, kann anschliessend darauf Bezug genommen werden. Sollte sich im Lauf der Projekte abzeichnen, dass die gesetzliche Grundlage wider Erwarten dennoch ins Volksschulgesetz gehört, würde einer «Überführung» nichts im Weg stehen.

Zur Vorbereitung der Vorlage für ein totalrevidiertes Volksschulgesetz läuft ein breit abgestütztes partizipatives Regierungsprojekt. Dieses hat im April 2024 ein erstes Zwischenresultat in Form eines Zwischenberichts des Bildungsdepartementes mit Schlüsselfragen und Leitantworten zu vordringlichen Aspekten geliefert und somit die erste Phase abgeschlossen.⁵

Mit inhaltlichen Stossrichtungen zur Sonderpädagogik hält sich der Zwischenbericht zurück. Er verweist auf die beiden zentralen Fragen nach dem Mass möglicher Integration und nötiger Separation vor dem Hintergrund der optimalen Schulqualität für die Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler einerseits sowie nach einem verhältnismässigen Ressourceneinsatz andererseits. Am Grundsatz «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» soll festgehalten werden, wobei in diesem Sinn der Zuweisungsprozess insbesondere zu separativen Angeboten überprüft werden soll. Dabei sollen Faktoren wie Chancengerechtigkeit, Bedürfnisse der Kinder, Forschung, Entscheidungsfreiheit der Schulträger, Leistbarkeit, Durchlässigkeit, Finanzierungsanreize und die Finanzierung berücksichtigt werden. Es soll lokal die Möglichkeit eröffnet werden, verschiedene Settings zur Unterstützung und Förderung von Schülerinnen und Schülern innerhalb und ausserhalb der Regelklasse umzusetzen. Die Zuweisung dazu soll flexibler gehandhabt werden können, gegebenenfalls auch ohne schulpsychologische Abklärung. Die Durchlässigkeit soll erhöht werden. Die Flexibilisierung soll mit Regelungen in den kommunalen Förderkonzepten konkretisiert werden.

In einem organisatorischen Nebenpunkt empfiehlt der Zwischenbericht des Projekts Totalrevision die Integration des schulpsychologischen Dienstes (SPD) der Stadt St.Gallen in den kantonalen SPD.

Es wird nun in der zweiten Phase mit einem zusätzlichen Teilprojekt ein starker Fokus auf die Sonderpädagogik gelegt. In einem partizipativen Verfahren soll geklärt werden, welche Grundsätze betreffend Integration/Separation für die Zukunft gelten sollen. Die Erkenntnisse aus diesem Bericht bzw. aus dessen parlamentarischer Beratung können dazu einen Beitrag leisten.

⁵ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → News → Gemeinsam unterwegs zu neuem Volksschulgesetz → Zwischenbericht Totalrevision Volksschulgesetz April 2024.



4 Rechtliche Grundlagen

4.1 Übergeordnetes Recht

4.1.1 Bundesverfassung und eidgenössisches Behindertengleichstellungsgesetz

Die Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) bezieht sich an verschiedenen Stellen direkt oder indirekt auf die Sonderpädagogik. Generell haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 Abs. 1 BV) und tragen Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung (Art. 67 Abs. 1 BV).

Unter dem Titel des elementaren Grundrechts der Rechtsgleichheit verankert Art. 8 BV ein allgemeines Diskriminierungsverbot (explizit auch in Bezug auf körperliche, geistige oder psychische Behinderungen) sowie ein Gebot der Gleichstellung (explizit auch in Bezug auf die Ausbildung), und diese Verfassungsbestimmung überantwortet dem Bundesgesetzgeber Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung. Nach Art. 20 Abs. 1 und 2 des an Art. 8 BV anknüpfenden eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes⁶ sorgen die Kantone dafür, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderung eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist, und sie fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kinds oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in die Regelschule.

Der Grundsatzartikel zur Bildungsverfassung (Art. 61a BV) postuliert die Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz. Vor dem Hintergrund oben zitierter Grundsatznormen kann auch dieses Prinzip als Tendenz zur Statuierung eines Vorrangs der sonderpädagogischen Integration verstanden werden. Auf der anderen Seite sorgen die Kantone nach Art. 62 Abs. 3 BV im Rahmen der Vermittlung der ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulung (Art. 19 BV) für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderung bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr.

4.1.2 Staatsvertragsrecht

Die Schweiz ist im Jahr 2014 dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109; abgekürzt BRK) beigetreten. Das Übereinkommen bezieht sich in Art. 24 auf die Bildung wie folgt:

«(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen mit dem Ziel:

- a) die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen und die Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt zu stärken;*
- b) Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen;*
- c) Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen.*

⁶ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3; abgekürzt BehiG).



- (2) Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass:
- Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;
 - Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;
 - angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;
 - Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;
 - in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmassnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.

(3) Die Vertragsstaaten ermöglichen Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern. Zu diesem Zweck ergreifen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen; unter anderem:

- erleichtern sie das Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring;
- erleichtern sie das Erlernen der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen;
- stellen sie sicher, dass blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind, sowie in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet.

(4) Um zur Verwirklichung dieses Rechts beizutragen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, einschliesslich solcher mit Behinderungen, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, und zur Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens. Diese Schulung schliesst die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ein.

(5) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.»



4.1.3 Rechtsprechung

Zum übergeordneten Recht zur Sonderpädagogik hat sich – auch anhand von St.Galler Fällen – eine Rechtsprechung⁷ entwickelt, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:

Gemäss Art. 24 Abs. 1 BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen. Dabei ist das in Abs. 1 der Bestimmung verankerte Verbot der Diskriminierung bei der Ausübung des Rechts auf Bildung direkt anwendbar, das heisst, wenn der Staat Angebote im Bildungsbereich macht, muss er einen diskriminierungsfreien Zugang vorsehen und darf niemanden aus diskriminierenden Gründen von der Teilhabe ausschliessen (BGE 145 I 142 E. 5.1).

Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung haben gestützt auf Art. 19 BV (Grundrecht auf ausreichenden Grundschulunterricht) und Art. 62 BV ein Recht auf eine geeignete Sonderschulung. Nach Art. 20 BehiG müssen Kantone die Integration von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung in die Regelschule mit entsprechenden Schulungsformen fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des Kinds oder Jugendlichen mit Behinderung dient. Die Kantone haben zwar einen erheblichen Gestaltungsspielraum, was die Organisation des Schulwesens einschliesslich der Sonderschulung angeht, sie sind dabei indes nicht völlig frei: Aus Art. 8 Abs. 2 BV (Verbot der behinderungsbedingten Diskriminierung) und Art. 20 Abs. 2 BehiG ergibt sich gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes eine Präferenz für die integrierte Sonderschulung gegenüber der separativen Sonderschulung bzw. soll die integrierte Schulung grundsätzlich den Normalfall bei der Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung bilden. Hingegen geben weder Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 20 Abs. 2 BehiG noch die BRK einer Schülerin oder einem Schüler mit besonderem Bildungsbedarf einen absoluten Anspruch auf eine Integration in die Regelschule. Der verfassungsrechtliche Anspruch umfasst ein angemessenes, auf das Leben vorbereitendes Bildungsangebot von guter Qualität an öffentlichen Schulen. Ein darüberhinausgehendes Mass an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, kann jedoch mit Rücksicht auf das für diesen Bereich limitierte staatliche Leistungsvermögen nicht eingefordert werden (BGE 144 I 1 Erw. 2.2). Das Bundesgericht hält fest, dass eine Beschulung in der Regelschule sogar diskriminierend sein könne, wenn die Schülerin oder der Schüler dort keine angemessene Förderung erhält, weil dies zu einer qualifiziert rechtsungleichen Schlechterstellung bedingt durch die Behinderung führt.

Die Nichteinschulung in die Regelschule ist gemäss Bundesgericht eine behinderungsbedingte Ungleichbehandlung, die zwar nicht von vornherein unzulässig ist, aber qualifiziert gerechtfertigt werden muss. Massgebend ist dabei das Wohl des betroffenen Kinds bzw. Jugendlichen. Eine separative Sonderschulung erweist sich dann als unzulässig, wenn den Bedürfnissen des Kinds durch zusätzliche Unterstützung in der Regelschule und damit durch mildere Massnahmen entsprochen werden kann. Die Organisation der Schule kann dabei nur als Argument für eine Sonderschulzuweisung gelten, wenn mit den zusätzlich nötigen Unterstützungsmassnahmen ein effizienter und geordneter Schulbetrieb nicht mehr aufrechterhalten werden kann und der Bildungsauftrag in Frage gestellt ist. Eine separative Sonderschulung ist dann zulässig, wenn die erforderlichen Fördermassnahmen in der Regelschule nicht umsetzbar sind. Der Entscheid, ob ein Kind oder Jugendlicher integrativ oder separativ zu beschulen ist, muss nach dem Gesagten gestützt auf eine umfassende Beurteilung des schulischen Bedarfs der oder des Betroffenen im Einzelfall erfolgen und ist qualifiziert zu begründen.

⁷ Vgl. insbesondere das den Kanton St.Gallen betreffende Bundesgerichtsurteil 2C_227/2023 vom 29. September 2023.



4.2 Interkantonales Sonderpädagogik-Konkordat

Die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007⁸ (Sonderpädagogik-Konkordat) datiert aus dem Jahr 2007. Das Konkordat koordiniert im Wesentlichen den Vollzug der Vorgaben zur Sonderpädagogik in der Bundesverfassung und im eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetz durch die Kantone. Es verschreibt sich dem Zweck, für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf ein Grundangebot zu garantieren und deren Integration in der Regelschule zu fördern. In Bezug auf das Letztere statuiert es entsprechend den Vorzug integrativer Lösungen vor separierenden Lösungen, allerdings unter Beachtung des Wohls und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder Jugendlichen sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfelds und der Schulorganisation.

Begrifflich unterscheidet das Sonderpädagogik-Konkordat ein Grundangebot (Beratung und Unterstützung, Heilpädagogische Früherziehung, Logopädie und Psychomotorik-Therapien, sonderpädagogische Massnahmen in Regel- oder Sonderschulen, Betreuung in Tagesstrukturen oder stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Einrichtung) und darauf aufbauend verstärkte Massnahmen (entsprechende Massnahmen von langer Dauer, hoher Intensität, hoher Spezialisierung und/oder einschneidenden Konsequenzen für das Kind oder die Jugendliche bzw. den Jugendlichen). Für verstärkte Massnahmen sieht das Konkordat ein standardisiertes Abklärungsverfahren durch formell mandatierte, von den Durchführungsstellen unabhängige Abklärungsstellen vor. Für die Anerkennung der Leistungsanbieter postuliert es einheitliche Qualitätsstandards.

Dem Sonderpädagogik-Konkordat sind 16 Kantone beigetreten. 8 weitere Kantone verfügen über ein eigenes Sonderpädagogik-Konzept in Anlehnung an das Konkordat, ohne übergeordnet Mitglied bei diesem zu sein. Dies trifft auch für den Kanton St.Gallen zu. Seine vorbestehende bzw. im Jahr 2014 neu gefasste Gesetzgebung zur Sonderpädagogik ermöglichte die materielle Anwendung des Konkordats, ohne den politisch-gesetzgeberischen Weg eines formellen Beitritts zu beschreiten. Die St.Galler Praxis in der Sonderpädagogik ist mit dem Sonderpädagogik-Konkordat kompatibel und hält dieses ohne Kontroversen im «autonomen Rechtsvollzug» ein. Im Zusammenhang mit der Totalrevision des Volksschulgesetzes soll geprüft werden, ob ein Beitritt mittlerweile sinnvoll ist oder ob die bestehende Situation ausreichend ist.

4.3 Volksschulgesetz des Kantons St.Gallen

Die Sonderpädagogik ist Gegenstand eines Abschnitts von rund 20 Artikeln im Volksschulgesetz.⁹ Dieser Abschnitt wurde im Jahr 2014, mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 2014-061 – Botschaft zum Entwurf siehe Vorlage 22.13.01 / ABI 2013, 308 ff.) totalrevidiert und systematisch neu geordnet. Hintergrund war die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), mit der sich die Invalidenversicherung (IV) aus der langjährig praktizierten Finanzierung und Steuerung des Sonderschulwesens zurückgezogen hatte und die eine umfassende Regelung dieses Bereichs durch kantonales Recht erforderte. Die NFA führte im Sonderschulbereich zu einer Ablösung der bisherigen, von der IV geprägten Defizit- bzw. Versicherungsorientierung durch eine von der pädagogischen Perspektive geprägte Potenzial- und Entwicklungsorientierung. Erst damit war die Sonderpädagogik «im Schulwesen angekommen».

⁸ Abrufbar unter www.cdip.ch → Themen → Sonderpädagogik → Grundlagendokumente.

⁹ Art. 34ff. VSG.



Der Sonderpädagogik-Abschnitt im Volksschulgesetz enthält zwei Hauptteile: allgemeine Bestimmungen und Bestimmungen über das kantonale Sonderpädagogik-Konzept.

In allgemeiner Hinsicht regelt das Volksschulgesetz insbesondere Folgendes:

- Sonderpädagogik wendet sich an Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf. Dieser Begriff umfasst einerseits Schulschwierigkeiten sowie Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung und Behinderungen, andererseits aber auch besondere Begabungen.¹⁰
- Sonderpädagogik fördert umfassend schulpflichtige Kinder und Jugendliche sowie sektoriell jüngere Kinder (heilpädagogische Frühförderung) und ältere Jugendliche (im Wesentlichen fortgesetzte Sonderschulung bis zum vollendeten 20. Altersjahr in Nachachtung des Bundesverfassungsrechts).¹¹
- Ausdruck der oben erwähnten Potenzial- und Entwicklungsorientierung sind die Bedarfsorientierung im Licht des Erziehungs- und Bildungsauftrags sowie die grundsätzliche Befristung bzw. regelmässige Überprüfung von Massnahmen.¹²
- Die Frage nach Integration in der Regelschule oder Separation in einer Sonderschule beantwortet das Gesetz, indem es unter drei Voraussetzungen den Grundsatz der Integration statuiert: dass (a) vom Unterricht profitiert und das soziale Gefüge der Klasse wahrgenommen werden kann, dass (b) der Besuch der Regelschule für die Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags geeignet, erforderlich und zumutbar ist (Verhältnismässigkeit) und dass dem (c) nicht überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfeldes entgegen stehen.¹³
- Im Jahr 2021 hat der Kantonsrat mit dem XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 2021-070) Kanton und Sonderschulen verpflichtet, allen identifizierten Sonderschülerinnen und -schülern einen Schulplatz zu verschaffen.¹⁴ Dies hat zu einem starken kurzfristigen Ausbau des Sonderschulangebots geführt.
- Zentrale Abklärungsstellen im Sinn des Sonderpädagogik-Konkordats für den Besuch einer Sonderschule (aber auch für den Besuch einer Kleinklasse der Regelschule) sind die Schulpsychologischen Dienste (SPD) von Kanton und Stadt St.Gallen.¹⁵ Der kantonale SPD ist als Verein organisiert, der von Kanton und kommunalen Schulträgern paritätisch getragen und finanziert wird.¹⁶ Sachgemäss gleich finanziert wird der Stadt-St.Galler SPD.¹⁷
- Für sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule sind die kommunalen Schulträger zuständig. Den Besuch einer Sonderschule während der Schulpflicht verantworten in Arbeitsteilung die Gemeinden (Anordnung der Sonderschulung und Besteuerung einer jährlichen Einheitspauschale von Fr. 40'000.–an die Kosten) sowie der Kanton (Kostengutsprache für seinen komplementären Finanzierungsteil im operativen Einzelfall, systemische Gestaltung der Beziehung zu den Sonderschulen, Zurverfügungstellung einer ausreichenden Zahl von Sonderschulplätzen zusammen mit den Sonderschulen).¹⁸ Für heilpädagogische Frühförderung vor und fortgesetzte Sonderschulung nach der Schulpflicht ist der Kanton allein zuständig und finanziert diese ohne Beitrag der Schulträger.

¹⁰ Art. 34 Abs. 1 VSG.

¹¹ Art. 34^{bis} VSG.

¹² Art. 35 VSG.

¹³ Art. 35^{bis} VSG.

¹⁴ Art. 35^{bis} Abs. 3 VSG.

¹⁵ Art. 36^{bis} VSG.

¹⁶ Art. 43 VSG.

¹⁷ Art. 43^{bis} VSG.

¹⁸ Art. 39^{bis} VSG.



Für das in der Nachfolge der NFA erforderliche integrale kantonale Sonderpädagogik-Konzept gibt das Volksschulgesetz im Wesentlichen Folgendes vor:

- Zuständig für den Erlass des Sonderpädagogik-Konzepts sind der Bildungsrat in fachlich-pädagogischer Hinsicht und das Bildungsdepartement in organisatorisch-betrieblicher Hinsicht, mit Vorbehalt der Genehmigung durch die Regierung.¹⁹
- Als Grundlage ihrer Zuständigkeit für die Sonderpädagogik in der Regelschule spezifizieren die Schulträger die kantonalen Vorgaben durch je ein lokales, vom Kanton zu genehmigendes Förderkonzept (nachstehend Abschnitt 4.4.2.b).²⁰
- Für den Sonderschulunterricht erlassen Bildungsrat und Bildungsdepartement als Bestandteil des Sonderpädagogik-Konzepts ein Versorgungskonzept. Dieses enthält eine Bedarfs- und Angebots- sowie eine Standort- und Belegungsplanung (nachstehend Abschnitt 4.4.3.b).²¹
- Mit dem Sonderschulunterricht mandatiert der Kanton private Sonderschulen (Anerkennung, Leistungsauftrag, komplementäre Finanzierung über die Schulträgerpauschale hinaus mit leistungsabhängigen Fallpauschalen). Im Rahmen ihrer Auftragserfüllung gelten die Sonderschulen von Gesetzes wegen als Teil der öffentlichen Volksschule.²²

Die Kodifikation der Sonderpädagogik aus dem Jahr 2014 ist durch zwei Leitideen geprägt:

- Im Allgemeinen gilt der aus dem generellen Schulrecht abzuleitende Vorrang des Kindeswohls. Dieser Vorrang kommt in der Gesetzesbestimmung zum Ausdruck, wonach ein Kind mit ausgewiesenem Bedarf Anspruch auf eine ausgewiesene Massnahme hat.²³ Dem steht die Beachtung der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der rechtsgleichen Behandlung einerseits sowie der Mitberücksichtigung des Aufwands andererseits nicht entgegen.
- Bei der Schlüsselthematik Integration / Separation gelten die beiden Prinzipien «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» und «je intensiver und spezifischer der besondere Bildungsbedarf ist, desto eher ist Separation angezeigt». Auf der Schnittstelle zwischen Regelschule und Sonderschule führen diese beiden Prinzipien zu zwei konkreten Vorgaben:
 1. Für Kinder mit starker Beeinträchtigung bzw. intensivem, besonderem Bildungsbedarf wird der Sonderschulbesuch zwar durch die für die Regelschule zuständige Gemeinde angeordnet, indessen konsequent in einer Sonderschule vollzogen. Der Kanton St.Gallen kennt im Gegensatz zu anderen Kantonen die sogenannte «integrative Sonderschulung», bei der identifizierte Sonderschülerinnen und -schüler als solche gleichwohl ganzheitlich in der Regelschule gefördert werden, nicht. Die integrative Sonderschulung ist im Kanton St.Gallen nicht, wie im Evaluationsbericht der PHZH (siehe Anhang 1) angemerkt (S. 57), «ungeklärt», weshalb sein Manko ohne weiteres durch einfache Überarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts «behoben werden» könnte. Sie ist vielmehr im Gesetzgebungsverfahren zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz bewusst ausgeschlossen worden. Ihre Einführung wäre somit von einem politischen Akt der Gesetzgebung abhängig.
 2. Kinder, deren Beeinträchtigung den Unterricht in der Regelschule zulässt oder deren Sonderschulbedürftigkeit diskutabel ist, sollen vermehrt im Status der Regelschülerin oder des Regelschülers belassen und als solche in der Regelschule mit niederschwelligen Massnahmen sonderpädagogisch gefördert werden. Dazu wird ein erhöhter kommunaler Etat für entsprechende Massnahmen anerkannt, um damit die Tragfähigkeit der Regelschule zu stärken.

¹⁹ Art. 37^{ter} VSG.

²⁰ Art. 40 VSG.

²¹ Art. 37^{bis} VSG.

²² Art. 39 VSG.

²³ Art. 35 Abs. 2 VSG.



In Bezug auf die Kosten der Sonderpädagogik ging die Botschaft zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz von einem Gesamtaufwand im Kanton St.Gallen von rund 200 Mio. Franken jährlich aus, wovon die Gemeinden mit den Massnahmen in der Regelschule und den Sonderschulpauschalen gut die Hälfte und der Kanton mit der subsidiären Restfinanzierung des Sonderschulwesens knapp die Hälfte tragen. Unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen demografischen Entwicklung, der Teuerung und einer leichten Erhöhung der kommunalen Sonderschulpauschale von Fr. 36'000.– auf Fr. 40'000.– dürfte heute grob noch immer von einem ähnlichen Verhältnis ausgegangen werden.

4.4 Aktuelles Sonderpädagogik-Konzept im Überblick

4.4.1 Allgemein

Das gesetzlich disponierte Sonderpädagogik-Konzept (abgekürzt SOK) datiert aus dem Jahr 2015.²⁴ Es besteht aus drei Teilen: einer Gesamtübersicht sowie je einem Teil zur Regelschule und zur Sonderschulung.

Das Konzept betont im Grundsatz eine normative Dualität von qualitativ hochstehenden Fördermassnahmen und einer gezielten Steuerung des Förderangebotes. Den vom Gesetz verwendeten und dort grob umrissenen Begriff des besonderen Bildungsbedarfs eines Kindes oder Jugendlichen differenziert das Konzept wie folgt (alternative Aufzählung):

- eingeschränkte oder gefährdete Entwicklung;
- Unvermögen, dem Unterricht bzw. den Fachbereichen des Lehrplans der Regelschule ohne spezifische Unterstützung zu folgen;
- grosse Schwierigkeiten in der Sozialkompetenz oder im Lern- oder Leistungsvermögen;
- besondere Begabung.

Im Verfahren zur Feststellung eines besonderen Bildungsbedarfs ist der Kontext mitzuberücksichtigen.

Das Sonderpädagogik-Konzept formuliert zehn generelle Leitsätze unter folgenden Stichworten:

1. bedarfsgerechte und individuumorientierte Bildung und Erziehung;
2. breiter Fächer sonderpädagogischer Massnahmen unterschiedlicher Ausprägung und Intensität, einschliesslich flankierender pädagogischer Massnahmen sowie Massnahmen zur Begabungs- und Begabtenförderung;
3. sonderpädagogisches Angebot auch vor und nach der Schulpflicht;
4. Einbettung der Massnahmen in die Erfüllung des öffentlichen Bildungsauftrags, Abstimmung auf und Zusammenarbeit mit den Regelschulen bzw. -klassen sowie Durchlässigkeit der verschiedenen Angebote;
5. Orientierung der Massnahmen am Wohl und an der Entwicklungsmöglichkeit des Kindes oder der bzw. des Jugendlichen, unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation;
6. Sonderschulung als verstärkte Massnahme für Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung, die einer behinderungsspezifischen Förderung bedürfen;
7. Regelschulung für Kinder und Jugendliche, die trotz besonderem Bildungsbedarf in der Lage sind, das soziale Gefüge in der Klasse wahrzunehmen, daraus einen Nutzen zu ziehen und vom Klassenunterricht zu profitieren, ohne dass die Förderung der Klasse beeinträchtigt wird;

²⁴ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Rahmenbedingungen → Rechtlichen Grundlagen → Konzepte → Sonderpädagogik.



8. im Sinn der Verhältnismässigkeit Befristung und regelmässige Überprüfung der sonderpädagogischen Massnahmen;
9. systematische Qualitätsentwicklung und -sicherung durch die Durchführungsstellen sonderpädagogischer Angebote;
10. fachspezifische Ausbildung und entsprechender Diplommachweis des sonderpädagogischen Personals.

Sodann werden für die drei Bereiche «Auftrag und Steuerung», «Erfassung und Entscheidungsfindung» sowie «Umsetzung» Grundprinzipien statuiert. Im Weiteren enthält das Sonderpädagogik-Konzept Aussagen zur Abklärung und zum Zuweisungsverfahren, zur Qualitätssicherung und Aufsicht, zu den Ausbildungsanforderungen für die Fachpersonen sowie zu Rechten und Pflichten der Erziehungsberechtigten.

Wie das Sonderpädagogik-Konkordat macht auch das Sonderpädagogik-Konzept eine Unterscheidung zwischen Grundangebot und verstärkten Massnahmen.²⁵ Dies wie folgt:

	Grundangebot	Verstärkte Massnahmen
vorschulisch	Logopädie	Heilpädagogische Früherziehung (HFE) Logopädie im Frühbereich Audio-Pädagogik Low-Vision-Pädagogik
schulisch in Regelschule	Integrierte schulische Förderung (ISF) Heilpädagogische Früherziehung (HFE) im Kindergarten Logopädie Psychomotoriktherapie Legasthenie- und Dyskalkulietherapie Kleinklassen Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung durch Sonderschulen (bis 40 Einheiten jährlich) <i>Begleitendes Pädagogisches Angebot</i> Deutschunterricht bei Migrationshintergrund Nachhilfeunterricht Rhythmikunterricht Begabungs- und Begabtenförderung	Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung durch Sonderschulen (über 40 Einheiten jährlich)
schulisch in Sonderschule		Sonderschulunterricht
Nachobligatorischer Bereich		Fortgesetzte Sonderschulung

Die Unterscheidung zwischen Grundangebot und verstärkten Massnahmen im St.Galler Sonderpädagogik-Konzept ist nicht präzise deckungsgleich mit der entsprechenden Unterscheidung im interkantonalen Sonderpädagogik-Konkordat. Die unterschiedliche Tragweite dieses Begriffspaares betrifft auch andere Kantone und führt somit zu einer Unschärfe und mangelnden Vergleichbarkeit mit der eidgenössischen, vom Bundesamt für Statistik generierten Statistik, soweit dort auf die entsprechende Kategorisierung zurückgegriffen wird. Das Manko betrifft

²⁵ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Rahmenbedingungen → Rechtliche Grundlagen → Konzepte → Sonderpädagogik.



insbesondere die Einordnung der (innerhalb der Regelschule) separativen) Kleinklassen in den (gegenüber den Sonderschulen als integrativ definierten) Regelschulen (nachstehend Abschnitt 4.4.2.c). Von Bedeutung ist dies insbesondere bei interkantonalen Vergleichen des Mengengerüsts bestimmter Massnahmenkategorien.

In Bezug auf die Aufwandsteuerung statuiert das Sonderpädagogik-Konzept ein Pooling der verfügbaren Mittel auf Gemeindeebene in Form einer kantonalen Richtlinie. Der Pool orientiert sich an der Schülerzahl mit Korrekturfaktoren je nach unterrichteten Schulstufen und nach einem Sozialindex. Der Pool ist Teil eines Pools für den gesamten Volksschulunterricht²⁶. Der Gesamtpool umfasst das sonderpädagogische Angebot mit, ausgenommen die sonderschulischen Massnahmen, das begleitende pädagogische Angebot (Deutschunterricht bei Migrationshintergrund, Nachhilfeunterricht u.v.m.) und die Unterstützung der Schule, welche über die Pädagogik hinausgeht (Schulsozialarbeit, Klassenassistenten). Überschreitet eine Gemeinde ihren Pool, so gilt der entsprechende Aufwand gemeindefinanzrechtlich als nicht durch kantonale Vorgabe gebunden, d.h. die Überschreitung ist in Budget und Rechnung von der Zustimmung der Bürgerschaft abhängig. Würde sie umgekehrt den Pool signifikant unterschreiten, so würde dies dem Kanton Anlass geben, mit den zuständigen Stellen der Schulführung die Unterrichts- und Förderqualität anzusprechen.

Bezüglich Finanzierung fasst das Sonderpädagogik-Konzept die gesetzliche Regelung zusammen, wonach:

- die Schulträger die Sonderpädagogik in ihren Regelschulen zuzüglich einer undifferenzierten Pauschale je Sonderschulfall (40'000 Franken) und
- der Kanton die heilpädagogische Frühförderung, die (nicht von den Schulträgerpauschalen gedeckten) Sonderschulkosten, die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U) sowie die (gesamten) Kosten der fortgesetzten Sonderschulung nach erfüllter Schulpflicht trägt.

Das Konzept enthält sodann Hinweise auf die Elternbeiträge (unter Einhaltung der verfassungsmässigen Unentgeltlichkeit des Unterrichts bzw. der darauf bezogenen Förderung) und auf die Drittfinanzierung nichtschulischer flankierender Massnahmen (Medizin, Hilfsmittel, Berufsförderung).

In den Konzeptteilen für die Regelschule und die Sonderschulung werden die Fördermassnahmen im Einzelnen pädagogisch und organisatorisch vertieft beschrieben. Nachstehend werden daraus grundsätzliche und einige exemplarische Aspekte hervorgehoben.

4.4.2 Regelschule

Die Sonderpädagogik der Regelschule ist Teil der kommunalen Schulführung, die im Rahmen kantonalen Vorgaben autonom agiert.

4.4.2.a Leitideen, Zielsetzungen und Grundsätze

Das Sonderpädagogik-Konzept gibt für die sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule folgende Leitideen und Ziele vor:

- Möglichst vielen Schülerinnen und Schülern wird der Besuch der Regelschule ermöglicht.
- Die Akteurinnen und Akteure arbeiten für die Förderung und Unterstützung der Kinder und Jugendlichen zusammen und stimmen Unterricht und sonderpädagogische Massnahmen aufeinander ab.

²⁶ Art. 91^{quinquies} VSG.



- Sonderpädagogische Massnahmen sind ganzheitlich und berücksichtigen Möglichkeiten und Grenzen sowie das Umfeld der Kinder und Jugendlichen.
- Die Akteurinnen und Akteure bestimmen die Ziele der sonderpädagogischen Massnahmen gemeinsam, überprüfen sie regelmässig und nutzen die unterschiedlichen fachlichen Kompetenzen.

Im Sinn von Grundsätzen legt das Sonderpädagogik-Konzept fest, dass sonderpädagogische Massnahmen so niederschwellig wie möglich durchgeführt werden, auf einer Abklärung des Förderbedarfs beruhen, zielgerichtet und in der Regel zeitlich befristet sind sowie in Bezug auf Ziele und Lernstand dokumentiert werden.

4.4.2.b Lokales Förderkonzept

Im Rahmen der generellen Entwicklung der Schulqualität vor Ort erlassen und überprüfen die zuständigen Stellen in jeder Gemeinde das vom Volksschulgesetz postulierte lokale sonderpädagogische Förderkonzept. Das Förderkonzept ist das Bindeglied zwischen der zentralen Normierung und der dezentralen Umsetzung der sonderpädagogischen Massnahmen. Es konkretisiert die kantonalen Vorgaben und regelt die dem lokalen Ermessen überlassenen Inhalte.

Das lokale Förderkonzept enthält Aussagen zu folgenden Punkten:

- Leitideen, Ziele und Grundsätze
- Beschreibung der Angebote und Organisation der Förderung
- Richtwerte, insbesondere zu den Pensen und zur Infrastruktur
- Verfahren und Abläufe, insbesondere zur Anordnung von Massnahmen bzw. Zuweisung, Förderplanung, Beurteilung und Berichterstattung
- Verantwortlichkeiten und Aufgaben aller Akteurinnen und Akteure
- Zusammenarbeit und Koordination unter allen Akteurinnen und Akteuren
- Qualitätssicherung und Entwicklung (Standortbestimmungen, Evaluationen)

4.4.2.c Integrierte schulische Förderung und Kleinklassen

Das Hauptgewicht bei den vielfältigen sonderpädagogischen Massnahmen der Regelschulen (Angebot siehe vorstehend Abschnitt 4.4.1) kommt der Integrierten schulischen Förderung (ISF) einerseits und den separativen Kleinklassen andererseits zu. Die Priorisierung dieser beiden grundlegenden Angebote in ihrem Verhältnis zueinander bzw. ob Kleinklassen geführt werden, obliegt der Regelung durch den jeweiligen kommunalen Schulträger im Rahmen des lokalen Förderkonzepts. Dabei gibt es nicht zwingend ein Entweder-oder. Viele Schulträger entscheiden sich für ein gemischtes System mit einem Sowohl-als-auch. Manche legen den Schwerpunkt auf ISF, andere auf die Kleinklassen. In jedem Fall braucht es ausreichend Ressourcen in beiden Systemen bzw. für den gesamten Bereich.

Integrierte schulische Förderung (ISF)

ISF ist die begleitende sonderpädagogische Unterstützung der Regelklassen bzw. von einzelnen Schülerinnen und Schülern dieser Klassen durch grundsätzlich diplomierte Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen. Sie fokussiert auf Kinder und Jugendliche mit Schwierigkeiten im Lern-, Leistungs- und Sozialbereich oder mit besonderen Begabungen und unterstützt die Lehrpersonen im Umgang mit der Vielfalt der Lernenden in Bezug auf Methoden, Inhalte, Förderziele, Arbeitsformen usw. Sie ermöglicht das gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Schwierigkeiten im schulischen und sozialen Bereich.

ISF findet während der regulären Unterrichtszeit im Klassenrahmen, in Gruppen oder individuell statt. Sie verläuft unter Bezugnahme auf die Ziele des Lehrplans und die verwendeten Lehrmittel möglichst unterrichtsnah.



Kleinklassen

Das Sonderpädagogik-Konzept favorisiert zwar im Einklang mit den übergeordneten Rechtsgrundlagen und Grundhaltungen die ISF als Standard-Förderangebot. Alternativ zur ISF lässt es jedoch zu, dass Schülerinnen und Schüler mit Schulschwierigkeiten separat in Kleinklassen beschult werden. Das Angebot der Kleinklassen umfasst die obligatorische Schulzeit ab der dritten Primarklasse und in besonderen Organisationsformen auch die Übertrittsphase zwischen Kindergarten und Primarschule («Einführungsklassen» und verwandte Gefässe, zum Teil im Vergleich zur Regelklasse zeitlich verlängert).

Die Kleinklasse wendet sich an Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten, die den schulischen Anforderungen der Regelklasse noch nicht oder längerfristig nicht gewachsen sind. Angestrebt werden die Lernziele der Regelklasse (und die Rückkehr in die Regelklasse). Hauptziel in Kleinklassen der Oberstufe ist die berufliche Integration nach dem Ende der Schulpflicht. Wie ISF werden Kleinklassen grundsätzlich durch diplomierte Schulische Heilpädagoginnen und -pädagogen geführt.

Kleinklassen sind im System der Sonderpädagogik nicht klar zuzuordnen. Innerhalb der Regelschule sind sie ein separatives Angebot, im Verhältnis zur Sonderschulung gehören sie jedoch zu den integrativen Angeboten. Gemäss Systematik des St.Galler Sonderpädagogik-Konzepts zählen sie zum Grundangebot. Bleiben Schülerinnen und Schüler längerfristig in einer Kleinklasse, was oft der Fall ist, ist diese allerdings eher als verstärkte Massnahme im Sinn der nationalen Definition im Sonderpädagogik-Konkordat anzusehen (lange Dauer, hohe Intensität, hoher Spezialisierungsgrad der Fachpersonen, einschneidende Konsequenzen auf den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kinds oder der oder des Jugendlichen). Entsprechend bedingt die Zuweisung zur Kleinklasse nach St.Galler Volksschulgesetz das standardisierte Abklärungsverfahren (Gutachten des schulpsychologischen Dienstes).²⁷

Kleinklasse «Time-out»

Eine besondere Form der Kleinklasse ist die sogenannte Kleinklasse «Time-out». In einer solchen Klasse werden Schülerinnen und Schüler der Oberstufe (in Einzelfällen auch der Mittelstufe) mit erheblichen Schwierigkeiten im Bereich der Selbst- und Sozialkompetenz während einer zeitlich beschränkten Dauer von höchstens sechs Monaten unterrichtet und in der persönlichen Entwicklung unterstützt. Die Kleinklasse «Time-out» umfasst ein angepasstes schulisches Angebot mit dem Schwerpunkt im handlungsorientierten Bereich und bietet eine Tagesstruktur an. Die Schülerinnen und Schüler erhalten die Möglichkeit, das eigene Verhalten sowie die persönliche und schulische Situation ausserhalb des Regelklassenunterrichts aus der Distanz zu reflektieren und daraus eine neue Haltung zu entwickeln. Durch die Distanz zum gewohnten Umfeld können auch die weiteren beteiligten Personen (Klasse, Lehrpersonen, Erziehungsberechtigte usw.) entlastet werden. Das vom damaligen Erziehungsrat 2004 verabschiedete Konzept «Kleinklassen-Time-out»²⁸ definiert das Setting nach Art. 36 VSG als Kleinklasse, was einen Antrag durch den SPD und einer rechtskräftigen Verfügung des Schulträgers bedarf. Mittlerweile haben Schulträger verschiedene, auch niederschwellige Formen des Time-Outs, z.B. Schulinseln oder andere Pull-Out Programme, installiert. Im Zuge der Totalrevision des Volksschulgesetzes ist es angezeigt, die Rahmenbedingungen für Time-out-Settings zu überarbeiten.

²⁷ Art 36^{bis} Abs. 2 VSG.

²⁸ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Rahmenbedingungen → Rechtliche Grundlagen → Konzepte → Sonderpädagogik.



4.4.2.d Individuelle Lernziele und Nachteilsausgleich

Individuelle Lernziele (abgekürzt ILZ)

Im Rahmen einer sonderpädagogischen Massnahme können die Stufenlernziele in einem oder mehreren Fächern individuell angepasst werden. In den entsprechenden Fächern wird im Zeugnis anstelle von Noten der Vermerk «individuelles Lernziel» eingetragen. Individuelle Lernziele gehen einher mit unterrichtsergänzenden sonderpädagogischen Massnahmen zur Unterstützung der auftretenden Schwierigkeiten (SOK für die Regelschule, Abschnitt 5.5.1).

Nachteilsausgleich

Der Nachteilsausgleich ist keine sonderpädagogische Massnahme, sondern ein Mittel zu einer fairen, rechtsgleichen Beurteilung von Leistungen.²⁹ Mit einem Nachteilsausgleich sollen die Bedingungen so ausgestaltet werden, dass die kognitive Leistung einer Schülerin oder eines Schülers mit Behinderung angemessen gezeigt und beurteilt werden kann. Mögliche Anpassungen der Rahmenbedingungen können z.B. mehr Zeit, ein ruhiger Raum, grössere Schrift, Hilfsmittel u.a. sein. Der Nachteilsausgleich bedeutet keine Reduktion der geforderten regulären Lernziele. Durch Massnahmen des Nachteilsausgleichs werden lediglich behinderungsbedingte Barrieren, die ein Zeigen des individuellen Wissens und Könnens verhindern, aufgehoben. Beweggrund ist die Chancengerechtigkeit, die ohne den Ausgleich nicht gegeben wäre, womit die Ansprüche auf rechtsgleiche Behandlung und Freiheit von Diskriminierung und Fairness nicht erfüllt wären.³⁰

Anrecht auf einen Nachteilsausgleich haben Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung bzw. einer durch eine anerkannte Fachstelle (Gutachten des SPD) diagnostizierten Funktionsbeeinträchtigung. Klassische Anwendungsfälle sind Teilleistungsschwächen oder Aufmerksamkeitsprobleme insbesondere aufgrund einer erheblichen Hör-, Seh-, Körper- oder Sprachbehinderung, welche die Beurteilung erschweren. Dabei wird der Nachteil, der den Schülerinnen und Schülern erwächst, mit Erleichterungen für das Erbringen der Leistung kompensiert: durch Anpassung der Lern- und Prüfungsmedien (z.B. Bereitstellung von Grafiken, Taschenrechner, Rechtschreibprogramm), Verlängerung der Zeit, um eine Aufgabe zu erfüllen, oder Anpassung des Raums (z.B. gewohnter Arbeitsplatz bei Prüfungen). Der Nachteilsausgleich wird in einer schriftlichen Vereinbarung geregelt und regelmässig überprüft.

Ein Nachteilsausgleich wird im Zeugnis nicht vermerkt und schränkt daher die weitere Bildungslaufbahn nicht ein.

Analysen einer Studie aus dem Jahr 2021 zeigten auf, dass Schülerinnen und Schüler aus bildungsnahen Familien eher von einem Nachteilsausgleich profitierten, während Massnahmen wie Lernzielreduktion tendenziell eher bei Kindern und Jugendlichen aus Familien mit niedrigem sozialem Status vergeben wurden.³¹ Individuelle Lernziele werden im Zeugnis vermerkt. Dies kann einerseits mit dem vorhandenen bzw. nicht vorhandendem Wissen der Eltern über die verschiedenen Massnahmen erklärt werden, andererseits spielt die Erwartung bzw. die Empfehlung der Lehrpersonen eine entscheidende Rolle, ob der Weg eines Nachteilsausgleichs oder von Individuellen Lernzielen eingeschlagen wird. Bei diesen Empfehlungen scheinen die kulturellen, familiären Hintergründe eine wesentliche Rolle zu spielen.

²⁹ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Unterricht → Sonderpädagogik in der Regelschule → Instrumente → Nachteilsausgleich.

³⁰ Art. 2 Abs. 5 BehiG.

³¹ Caroline Sahli Lozano, et al. Soziale Selektivität bei der Vergabe der integrativen schulischen Massnahmen, reduzierte individuelle Lernziele, Nachteilsausgleich und integrative Förderung (Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, 2023).



4.4.2.e Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung

Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U) ist eine Dienstleistung der Sonderschulen ausserhalb ihres eigenen Unterrichts zugunsten der Regelschulen und insbesondere zur Unterstützung von deren Tragfähigkeit. Die Sonderschulen stellen mit B&U den Regelschulen ihre spezifische Professionalität zur Verfügung. Beratungs- und Unterstützungsangebote für die Förderschwerpunkte körperliche bzw. motorische Entwicklung, Hören und Sehen, insbesondere für den Umgang mit Hilfsmitteln, sind etabliert und bewährt. Das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht öffnet die Dienstleistung darüber hinaus aber auch für die Förderschwerpunkte kognitive Entwicklung, soziale / psychisch-emotionale Entwicklung und Sprachentwicklung – wenngleich in diesen Bereichen das Angebot längere Zeit noch wenig Wirkung entfaltet hat. Es zeigt sich hier eine gewisse Distanz zwischen Regel- und Sonderschulen, was sich jedoch von Region zu Region unterscheidet. Es zeigt sich, dass der Dienst dort, wo er Fuss gefasst hat, auch zunehmend beansprucht wird und in diesen Regionen die Zusammenarbeit zwischen Regel- und Sonderschulen im Allgemeinen enger ist.

B&U kann bei der allgemeinen Förderplanung oder bei der konkreten Gestaltung des Unterrichts greifen, dies zugunsten aller Akteurinnen und Akteure der Schule, namentlich der Lehrpersonen sowie der Schülerinnen und Schüler. Auf der Steuerungsebene ist B&U Teil des Leistungsauftrags des Kantons mit der Sonderschule. Im operativen Schulalltag erfolgt die Zusammenarbeit im direkten Kontakt zwischen kommunaler Regelschule und Sonderschule. Überschreitet das Servicekontingent 40 Einheiten jährlich, ist eine Abklärung und Antragstellung des SPD als zentrale Abklärungsstelle erforderlich. Finanziert wird B&U im Rahmen der Finanzierung der Erfüllung des integralen Leistungsauftrags der Sonderschule durch den Kanton, d.h. B&U ist für die Gemeinde, die sie abrufen, unentgeltlich.

Auch wenn sich B&U an der Schnittstelle zwischen kommunaler Regelschule und Sonderschulen bewegt und durch die Sonderschulen erbracht wird, bleibt sie in Bezug auf die Erfüllung des Unterrichtsauftrags gegenüber den Schülerinnen und Schülern in der letztendlichen Verantwortung der Gemeinde und ihrer Regelschule. B&U ist ein punktuelles Angebot und erreicht nicht das Ausmass einer «integrativen Sonderschulung».

Beratung und Unterstützung der Dienste (Obvita und Audiopädagogischer Dienst) richtet sich an Schülerinnen und Schüler mit Beeinträchtigungen des Sehens bzw. des Hörens. Dieses Angebot beinhaltet auch das Anleiten der betroffenen Kinder und Jugendlichen mit Hilfsmitteln und das Bereitstellen von angepasstem Unterrichtsmaterial.

4.4.2.f Berufliche Nachbetreuung

Schülerinnen und Schüler mit ISF im Rahmen von ILZ sowie Schülerinnen und Schüler der Kleinklassen können während der Lehre durch die Schulische Heilpädagogin oder den Schulischen Heilpädagogen oder – falls es die Situation vor Ort erfordert – durch die Lehrperson der Realklasse in der Organisation des Lernens, in der Vorbereitung auf Prüfungen und im Erledigen von Hausaufgaben unterstützt werden. Die mit der beruflichen Nachbetreuung beauftragte Lehrperson steht auch den Eltern, dem Lehrbetrieb und der Berufsfachschule bei Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Bewältigen der Anforderungen der beruflichen Ausbildung in beratendem Sinn zur Verfügung.

4.4.3 Sonderschulung

Die Sonderschulung gilt wegen ihrer fachlichen Hochschwelligkeit, ihrer organisatorischen und politischen Komplexität (drei strukturelle Akteure Gemeinden / Kanton / private Institutionen), ihres qualifizierten Einflusses auf das Familienleben und ihrer vergleichsweise hohen Kosten unter verschiedenen Aspekten als das «pièce de résistance» der Sonderpädagogik.



Entsprechend nimmt der Teil Sonderschulung innerhalb des Sonderpädagogik-Konzepts den grössten Raum ein.

4.4.3.a Leitsätze

Zur Sonderschulung enthält das Sonderpädagogik-Konzept sieben Leitsätze auf der Basis folgender Überlegungen:

1. Sonderschulung ist Kindern und Jugendlichen mit dem höchsten besonderen Bildungsbedarf vorbehalten.
2. Sonderschulung fokussiert primär auf die Rückschulung in die Regelschule und erst sekundär auf die direkte Integration in Arbeitswelt oder Gesellschaft.
3. Sonderschulung liegt nicht nur strategisch, sondern auch operativ in der aktiven Mitverantwortung und -steuerung des Kantons.
4. Die anerkannten und mandatierten privaten Sonderschulen sind hoch spezialisierte Institutionen mit vertieften sonderpädagogischen Kompetenzen.
5. Ungeachtet ihrer privaten Organisationsform sind Sonderschulen in ihrer Auftragserfüllung und aufgrund ihrer weitestgehend öffentlichen Finanzierung Teil der öffentlichen Volksschule.
6. Die Sonderschulen verfügen über ein Qualitätskonzept, das mit kantonaler Unterstützung die national koordinierten Qualitätsstandards (Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren [EDK] bzw. Sonderpädagogik-Konkordat) adaptiert und umsetzt.
7. Der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden an Sonderschulungen soll zu keinen Fehlanreizen für Platzierungen (kein zu tiefer Betrag) oder gegen Platzierungen (keine Differenzierung nach Behinderungsart) führen.

4.4.3.b Versorgungskonzept

Die Sonderschulen haben zu einem guten Teil weit zurückreichende geschichtliche Wurzeln. Sie entstanden und profilierten sich unabhängig von der öffentlichen Schule aus privater Initiative. Kanton und Gemeinden übten keinen systematisch relevanten Einfluss auf ihre Entwicklung aus – während der Jahrzehnte unter der Steuerung durch die IV des Bundes (1960 bis 2007) wäre ein solcher auch nicht zulässig gewesen. Im Ergebnis bestand zur Zeit des Erlasses der neuen kantonalen Gesetzgebung ein Sonderschulangebot, das sich nach Regionen, nach behinderungsspezifischer Spezialisierung und nach der Unterscheidung in Tagesschul- und Internatsangebot stark unterschied, ohne dass für die Unterschiede ein sachlicher Grund bestanden hätte.

Übergeordneter Anlass zu einem Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht war vor diesem Hintergrund die Weichenstellung für eine ausgeglichenerere Verteilung des Angebots im ganzen Kanton. Für das Versorgungskonzept bestehen in diesem Sinn folgende strategische Grundsätze:

- St.Galler Sonderschulen decken den Bedarf der Kinder und Jugendlichen in allen Regionen des Kantons. Spezialisierte Angebote für kleine Zielgruppen und Internatsangebote werden kantonal oder überregional organisiert. Ausserkantonale Sonderschulbesuche werden auf Sonderfälle, namentlich seltene Beeinträchtigungen, beschränkt.
- Sonderschulbedürftige Kinder und Jugendliche werden soweit als möglich in Tagesschulen und nur soweit als nötig in Internatsschulen gefördert, sodass sie nicht ohne spezifischen Grund ausserhalb der Familie aufwachsen müssen.
- Entsprechend werden Versorgungsregionen (Einzugsgebiete) gebildet, in denen Tagesschulangebote für Kinder und Jugendliche mit den am stärksten verbreiteten Behinderungen sichergestellt werden (Faustregel: eine Stunde Schulweg).
- Mit der vorstehenden Zielsetzung ist das bestehende Internatsangebot zu gross und wird im Ausgleich zu zusätzlichen Tagesschulangeboten angemessen abgebaut. Ist eine



Internatsbeschulung fachlich unumgänglich, halten sich die Kinder und Jugendlichen an den Wochenenden im Elternhaus auf, unter Vorbehalt einer ausgebauten behinderungsspezifischen Wochenend- und Ferienbetreuung.

- Die Neuorganisation und die Umlagerungen, die für die Umsetzung der vorstehenden Grundsätze erforderlich werden, werden schrittweise in längerfristig geplanten Etappen, in Zusammenarbeit mit den Sonderschulen und mit angemessenen Übergangsfristen, realisiert. Hierfür macht das Versorgungskonzept differenzierte Aussagen für die verschiedenen Fördersparten.
- Mit behinderungsspezifischer Beratung und Unterstützung in der Regelschule leisten die Sonderschulen im Rahmen ihrer Professionalität einen Service, mit dem Kinder und Jugendliche befähigt werden, trotz Beeinträchtigung in der Regelschule zu bleiben.

4.4.3.c Trägerschaft

Die Sonderschulen sind zivilrechtlich als Verein oder Stiftung organisiert. Für die Erfüllung ihres öffentlichen Schulauftrags setzt der Kanton vier Organe voraus:

1. Strategisches Organ (Vereinsvorstand oder Stiftungsrat): oberste Führung der Institution und Vertragspartner des Kantons
2. Operative Schulführung (Schulleitung, pädagogisches und weiteres Personal): Erfüllung des Unterrichts- und Förderauftrags
3. Interne Aufsichtsstelle: vom strategischen Organ mandatierte und diesem Organ referierende Aufsichtsstelle über die Schulführung
4. Externe Revisionsstelle nach Obligationenrecht (SR 220)

Die Organe sind voneinander unabhängig und konzentrieren sich auf eine einzige der vier Funktionen.

Die Bestimmungen des Volksschulgesetzes zum Sonderschulunterricht behalten dem Kanton vor, selbst eine Sonderschule zu führen, wenn ein dringender Versorgungsbedarf nicht durch eine anerkannte private Sonderschule gedeckt wird. Diese Bestimmung ist bisher nicht angewendet worden.

4.4.3.d Finanzierung

Ein Sonderschulplatz wird in erster Instanz durch den Kanton St.Gallen finanziert. Für Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schulzeit erfolgt eine Kostenbeteiligung durch die Schulträger. Zusätzlich entrichten die Eltern für sämtliche Schülerinnen und Schüler, die eine Sonderschule besuchen einen Beitrag an die Verpflegung. Dieser beträgt je Tag für Tageschüler Fr. 4.– und für Internatsschüler Fr. 17.– (einschliesslich Übernachtung). Spenden werden nicht an die Platzierungskosten angerechnet und stehen den Institutionen frei zur Verfügung. Folglich werden die Sonderschulplätze vollumfänglich durch die öffentliche Hand und damit durch Steuersubstrat der Bevölkerung finanziert.

Der Beitrag der Gemeinden besteht aus einer behinderungsunabhängigen Einheitspauschale von Fr. 40'000.– je Schülerin oder Schüler und Jahr. Es handelt sich dabei um eine Semesterpauschale von Fr. 20'000.–, die ab dem ersten Präsenztage vollumfänglich entrichtet werden muss. Diese Kostenbeteiligung entfällt im nachobligatorischen Bereich. Die Finanzierung der fortgesetzten Sonderschulung wird unter Vorbehalt der Beiträge der Eltern an die Verpflegung vollumfänglich durch den Kanton finanziert.

Die Leistungen der Sonderschulen werden vom Kanton über leistungsabhängige Pauschalen finanziert. Damit werden im Prinzip vergleichbare Leistungen in allen Sonderschulen mit derselben Pauschale abgegolten. Mit dem Finanzierungsmodell werden die Leistungen finanziert, die

eine Sonderschule gemäss Leistungsvereinbarung für eine Schülerin oder einen Schüler erbringt. Massgebend hierfür ist die Zielgruppe mit ihrem behinderungsspezifischen Förder- und Betreuungsbedarf (Bedarfsstufe). Jede Leistung wird mit einer Pauschale abgegolten. Das Finanzierungsmodell sieht die folgenden vier Pauschalen vor:

- Pauschale Schule: mit Elementen «schulische Förderung», «ausserschulische Betreuung» und «Overhead, Dienste, Sachaufwand»
- Pauschale Wohnen (zusätzlich für Internatssonderschulen): mit Elementen «Betreuung Internat» und «Overhead, Dienste, Sachaufwand»
- Pauschale Transport
- Pauschale Infrastruktur

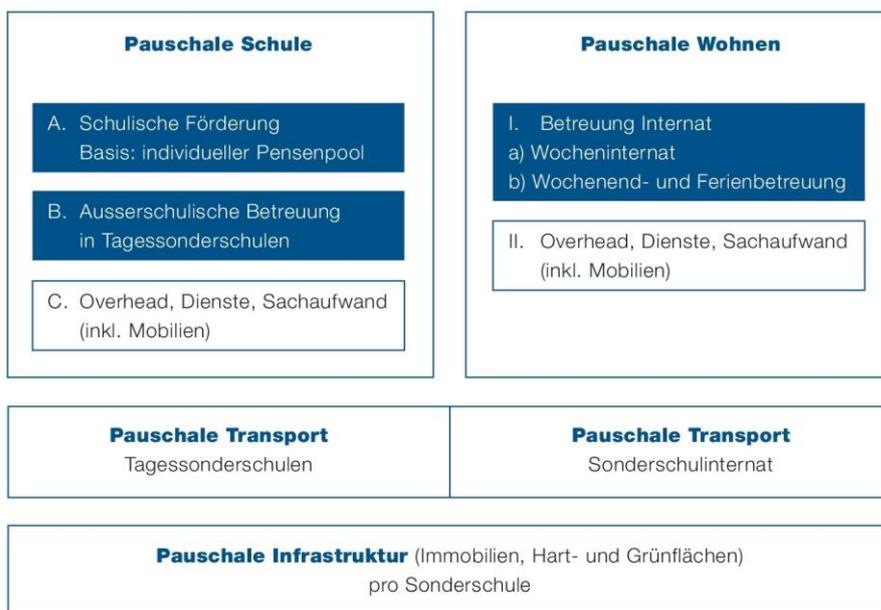


Abbildung 2: Übersicht über das Finanzierungsmodell³²

Die Pauschale Infrastruktur weist Besonderheiten auf. Sie beinhaltet je Sonderschule einen fixen Beitrag für die Instandhaltung und Instandsetzung der Immobilien. Für Erneuerungs- und Erweiterungsbauten werden keine Pauschalen ausgerichtet und es bestehen dafür keine sonderschulspezifischen Regelungen. Werden entsprechende Vorhaben relevant, was nach Beginn der Anwendung des Sonderpädagogik-Konzepts nicht der Fall war, so ist ein gesonderter Kreditbeschluss nach den allgemeinen staatsrechtlichen Vorgaben zu fassen.

Um nicht-planbare Schwankungen in den Aufwendungen und Erträgen auszugleichen und um im Infrastrukturbereich Sanierungsmassnahmen zu optimieren, führen die Sonderschulen zwei Schwankungsfonds (Betriebsfonds, Infrastrukturfonds). Beide Fonds haben den Charakter von zweckgebundenen Sondervermögen der Institutionen. Über ihre Verwendung entscheidet die Institution bis zu einem definierten Betrag selbständig im Rahmen der Zweckbindung. Die Infrastrukturfonds der Sonderschulen konnten in den vergangenen Jahren gut geäufnet werden und lassen Sanierungsmassnahmen zu (Zunahme im Zeitraum 2017 bis 2021 von total 83 Prozent). Die Betriebsfonds weisen netto über alle Sonderschulen eine Äufnung aus (22 Prozent im Zeitraum 2017 bis 2021). Im Rechnungsjahr 2021 nimmt der Nettosaldo aller Betriebsfonds erstmals ab (5 Prozent). Ferner lässt sich feststellen, dass seit dem Rechnungsjahr 2019 zwei

³² SOK für die Sonderschulung, Kapitel 14 Finanzierung von Sonderschulen, S. 77.



Sonderschulen einen negativen Saldo ausweisen und seit Rechnungsjahr 2022 sind es vier Sonderschulen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund des steigenden Betreuungsbedarfs, der allgemeinen Teuerung und zusätzlich notwendiger Anschaffungen, z.B. im IT-Bereich, die kommenden Jahre einen Verzehr der Reserven ausweisen werden.³³

Das System der behinderungsabhängigen Leistungspauschalen wurde mit Unterstützung der Universität St.Gallen entwickelt und war beim Erlass des Sonderpädagogik-Konzepts innovativ. Das Bildungsdepartement hat daher bereits in den Jahren 2016/2017 eine externe Beurteilung durch die Stiftung Schweizer Zentrum für Heilpädagogik (SZH), Bern dazu eingeholt.³⁴ Der ausführliche Bericht würdigte zugunsten des Systems den Anreiz für eigenverantwortliche wie ergebnisorientierte Führung der Sonderschulen, die Transparenz und die Einzelfallgerechtigkeit. Offen liess er die Frage nach der Entwicklung des mit der Anwendung verbundenen Verwaltungsaufwands, nach dem Risiko für Fehlanreize und nach dem Gelingen des erforderlichen Kulturwandels. Der Bericht regte neben technischen Justierungen die Entlastung der Verwaltung und Reduktion der kantonalen Kontrolle sowie einen konstruktiven Dialog zwischen Kanton und Schulen zur Unterstützung der Bewältigung des Kulturwandels an der Basis (Wahrung der Qualitätsorientierung) an. Zum Zeitpunkt des Berichts war der Prozess der Implementierung des neuen Finanzierungsmodells in der Initialphase und es galt, Erfahrungen damit zu sammeln. Im Jahr 2023 wurden in Zusammenarbeit mit dem Verband Privater Sonderschulen (VPS) kleinere Justierungen erarbeitet und per 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt. Im Rahmen der Evaluation SOK nachgelagerten Arbeiten werden verschiedene, im damaligen Bericht erörterten Themen wiederaufgenommen werden können.

4.4.4 Förderung besonderer Begabungen

Grundkonzeptionell und in der Theorie ist die Begabungs- und Begabtenförderung seit dem Jahr 2015 Teil der Sonderpädagogik. Dies ist schlüssiger Ausdruck der Potenzial- statt Defizitorientierung bei der Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Volksschule im Allgemeinen und bei den Massnahmen der Sonderpädagogik, die sich auf den Aspekt des «nach oben und unten offenen» besonderen Bildungsbedarfs ausrichten, im Besonderen. Es ist indes unübersehbar, dass sich das Volksschulgesetz in der Fassung gemäss XIV. Nachtrag wie auch das Sonderpädagogik-Konzept zur Begabungs- und Begabtenförderung nur lakonisch, ohne die Differenzierung, wie sie für die «klassische» Sonderpädagogik für die schwächeren bzw. beeinträchtigten Kinder und Jugendlichen vorgenommen wird, äussert.

Im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes wird die Frage nach der normativen Einordnung bzw. Spezifizierung der Begabungs- und Begabtenförderung in die Sonderpädagogik über die reine Begriffssystematik hinaus, aber auch nach deren praktischer Durchführung im Schulleben von Neuem zu diskutieren sein. Inhaltlich kann für diese Diskussion auf einen Konzeptentwurf zurückgegriffen werden, der die Begabungs- und Begabtenförderung integral-ganzheitlich, namentlich über alle Stufen vom Kindergarten bis zur Sekundarstufe I, aber auch einschliesslich Sekundarstufe II, erfasst.

³³ Die Pauschalen wurden basierend auf dem Durchschnitt der Rechnungen/Budget 2011-2013 am 1. Januar 2015 eingeführt.

³⁴ Beatrice Kronenberg, et al., Evaluation der Finanzierung mit leistungsabhängigen Pauschalen für die St.Galler Sonderschulen, 2017.



5 Einführungsphase

Das Sonderpädagogik-Konzept wurde im März 2015 vom Bildungsrat erlassen und von der Regierung im Juni 2015 genehmigt. Die Implementierung des Sonderpädagogik-Konzepts wurde vom Bildungsrat als gemeinsame Aufgabe des Amtes für Volksschule (nachfolgend AVS), der Schulträger, der Schulleitungen, der Lehrpersonen sowie der Fachpersonen für sonderpädagogischen Massnahmen erachtet und erfolgte in verschiedenen Teilschritten. Im Januar 2015 trat die Regelung betreffend Finanzierung der Sonderschulen in Vollzug. Dies war verbunden mit einer Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2017 und der definitiven Umsetzung per 1. Januar 2018. Weitere Teile, namentlich das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht, der Ausbau der behinderungsspezifischen Beratung und Unterstützung (B&U), die Implementierung der lokalen Förderkonzepte, die Einführung des standardisierten Abklärungsverfahrens, sowie die Leistungsvereinbarungen mit verschiedenen Diensten wurden ab dem Jahr 2015 gestaffelt eingeführt.

6 Herausforderungen

6.1 Fachlich

6.1.1 Steuerung des sonderpädagogischen Angebots an den Regelschulen

Das Sonderpädagogik-Konzept für die Regelschulen soll sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf in der Regelschule individuell und bedarfsgerecht unterstützt werden. Ziel der sonderpädagogischen Massnahmen ist es, möglichst vielen Schülerinnen und Schülern den Besuch der Regelschule zu ermöglichen. Dabei legen die Schulträger die sonderpädagogischen Massnahmen im Rahmen der lokalen Qualitätsentwicklung im Förderkonzept fest³⁵. Die Schulträger sind frei, individuelle lokale Begebenheiten miteinzubeziehen und eigene Schwerpunkte zu setzen. So entscheiden sie z.B. selbst, ob sie eine Kleinklasse oder Integrationsklassen führen oder wie die Schulische Heilpädagogin oder der Schulische Heilpädagoge in den Unterricht eingebunden werden soll.

Die Freiheit der Ausgestaltung des lokalen Förderkonzepts ist einerseits eine Chance für flexible und bedarfsorientierte Lösungen, kann aber andererseits auch das Risiko der Ungleichheit betreffend Förderung bei besonderem Bedarf zwischen einzelnen Schulträgern beinhalten. So gibt es Hinweise darauf, dass insbesondere der Entscheid betreffend Bedarf für eine Sonderbeschulung oftmals von der Ausgestaltung des lokalen Förderkonzepts abhängt. Es stellt sich folglich die Frage nach klareren bzw. verbindlicheren Rahmenbedingungen für die lokalen Förderkonzepte.³⁶ Weiter deuten die Zahlen aus dem Sozialindex³⁷ darauf hin, dass einzelne Schulträger weit mehr belastet sind als andere, was Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf betrifft. Damit verbunden ist die Frage, wie die Ressourcenverteilung für belastete und weniger belastete Schulträger zu mehr Chancengerechtigkeit im Volksschulbereich führen könnte. In diesem Zusammenhang müsste eine vertiefte Auseinandersetzung betreffend Ausgestaltung des Personalpools Sonderpädagogik³⁸ stattfinden.

³⁵ SOK für die Regelschule, Kap. 9, Seite 43.

³⁶ Die lokalen Förderkonzepte müssen durch den Kanton genehmigt werden. Im Nachgang der Invollzugsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts erfolgten im Verlauf der Jahre 2015 und 2016 diese Genehmigungen. Dabei wurde geprüft, ob die lokalen Förderkonzepte die Vorgaben des Sonderpädagogik-Konzepts einhalten. Eine vertiefte Analyse dieser lokalen Ausgestaltung der Sonderpädagogik fand nicht statt. Zudem haben viele Volksschulträger in der Zwischenzeit ihre lokalen Förderkonzepte angepasst, ohne dabei jedes Mal diese dem Kanton erneut zur Genehmigung vorzulegen.

³⁷ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Rahmenbedingungen → Unterrichtsorganisation, Klassenbildung, Personalpool → Sozialindex.

³⁸ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Rahmenbedingungen → Unterrichtsorganisation, Klassenbildung, Personalpool → Personalpool.



6.1.2 Steuerung des sonderpädagogischen Angebots an den Sonderschulen

Das Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St.Gallen bildet einerseits den Rahmen für die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf, die Finanzierung derselben und die Regelung der dafür zuständigen Stellen. Gleichzeitig beinhaltet es mit dem Versorgungskonzept ein Steuerungswerkzeug, was verstärkte Massnahmen, namentlich die Sonderschulung, betrifft. Ziel war es, eine flächendeckende, d.h. in allen Regionen sichergestellte Versorgung von Sonderschulen mit der Spezialisierung in den mengenmässig relevantesten Behinderungsbereichen (Bereiche geistige Behinderung/Mehrfachbehinderung, Lernen/Verhalten, Sprach- und Hörbehinderung) zu gewährleisten. Überregional verankert blieben die beiden höchstspezialisierten Sonderschulen im Bereich Mehrfachbehinderung und durchgehend medizinischem Bedarf (Stiftung Kronbühl) und im Bereich Körperbehinderung (CP Schule). Die wohnortnahe Beschulung sollte lange Transportwege verhindern und die Chance der Schülerinnen und Schüler auf eine Rückschulung in die Regelschule vergrössern. Der gleichzeitige Abbau von Internatsplätzen hatte zum Ziel, die Zahl der Tageseschulplätze zu erhöhen und damit den Verbleib im familiären Umfeld zu ermöglichen und zudem kostenintensivere ausserkantonale Sonderbeschulungen zu reduzieren. Ein weiteres Ziel war es, die Anzahl von Plätzen an Sprachheilschulen zu reduzieren mit der Annahme, dass Kinder mit moderaten Sprachbeeinträchtigungen mit sonderpädagogischem Support (vor allem Logopädie) in Regelschulen unterrichtet und gefördert werden können. Namentlich auch mit dem Aufbau von behinderungsspezifischer Beratung und Unterstützung (B&U) sollte dies ermöglicht werden³⁹.

Das vom Bildungsdepartement erlassene Vollzugskonzept⁴⁰ regelte die Umsetzung des Versorgungskonzepts, das für jede Sonderschule eine Zielgrösse an Plätzen definierte, die innerhalb von fünf Jahren, also bis zum Schuljahr 2020/21, zu erreichen ist. Es wurde davon ausgegangen, dass die Zielgrössen von 1'434 Schülerinnen und Schülern in St.Galler Sonderschulen und 25 in ausserkantonalen Sonderschulen über die nächsten Jahre stabil sein würden⁴¹.

Das Versorgungskonzept beinhaltete somit wesentliche Faktoren für eine ausgeglichene regionale Verteilung von Sonderschulen, eine Strategie, um die Kinder und Jugendlichen wohnortnah und im familiären Umfeld zu beschulen sowie eine Stärkung der Regelschule, um ihre Tragfähigkeit zu unterstützen.

Im Versorgungskonzept fehlte jedoch ein Regulativ für Anpassungen anhand der demografischen Entwicklung. In den Schuljahren 2010/11 bis 2014/15 war die Zahl der Schülerinnen und Schüler in der Volksschule rückläufig. In der Primarstufe zeigt sich in diesem Zeitraum eine Abnahme von Schülerinnen und Schülern in Kleinklassen (-15 Prozent) und Sonderschulen (-5 Prozent). Dieser Umstand wurde, unabhängig vom allgemeinen Rückgang der Schülerzahlen auf eine zunehmende integrative Beschulung zurückgeführt.⁴² Zum Zeitpunkt der Implementierung des SOK im Schuljahr 2015/16 besuchten rund 56'000 Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schulzeit öffentliche Schulen und Privatschulen.⁴³ 1'451 St.Galler Schülerinnen und Schüler besuchten eine St.Galler oder ausserkantonale Sonderschule, 1'333 während der obligatorischen Schulzeit und 118 in der fortgesetzten Sonderschulung bzw. im nachobligatori-

³⁹ Sonderpädagogik-Konzept für die Regelschule, Abschnitt 4.4.

⁴⁰ Vom Bildungsdepartement erlassen im August 2016. Einschliesslich Nachtrag vom Bildungsdepartement erlassen am 10. Mai 2017.

⁴¹ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Volksschule → Rahmenbedingungen → Rechtliche Grundlagen → Konzepte → Sonderpädagogik → Vollzugskonzept.

⁴² Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, Kopf und Zahl 2015.

⁴³ Bundesamt für Statistik, Statistik der Lernenden; Berechnung Fachstelle für Statistik.



schen Bereich. Die Sonderschulquote⁴⁴ im Schulobligatorium betrug damit rund 2,5 Prozent. Ab dem Jahr 2016 wuchs die ständige Wohnbevölkerung in der Altersgruppe 4 bis 16 Jahre und damit auch die Zahl der Schülerinnen und Schüler an der St.Galler Volksschule.⁴⁵ Zwischen den Schuljahren 2015/16 und 2023/24 stieg die Anzahl Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schulzeit auf rund 62'000 um rund 11 Prozent. Dies führte dazu, dass die definierten Zielgrössen an Sonderschulen zu einer Herausforderung wurden; vor allem in Tagessonderschulen fehlten Plätze. Bei einer gleichbleibenden Sonderschulquote ist der Anstieg der Schülerzahlen gleichbedeutend mit einem Bedarf von rund 185 zusätzlichen Plätzen innerhalb der Schuljahre 2015/16 und 2023/24, was die obligatorische Schulzeit betrifft, und von 12 Plätzen in der fortgesetzten Sonderschulung.⁴⁶

Der Bedarf nach zusätzlichen Sonderschulplätzen beschäftigte auch den Kantonsrat und führte dazu, dass mit dem XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz⁴⁷ die systemische Steuerung des Sonderschulangebots faktisch aufgehoben wurde. Art. 35^{bis} Abs. 3 VSG gibt vor, dass das zuständige Departement und die Sonderschulen gemeinsam sicherstellen zu haben, dass «jeder Schülerin und jedem Schüler, für die oder den der Besuch einer Sonderschule verfügt wurde, ein entsprechender Platz zur Verfügung steht».

Vom Schuljahr 2015/16 bis zum Schuljahr 2023/24 hat die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen um 300 zugenommen: um 287 in der obligatorischen Schulzeit und um 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. Das Bildungsdepartement rechnet, vorbehaltlich der Beibehaltung des bisherigen Systems, mit einer gleichbleibenden bis leicht steigenden Sonderschulquote in den kommenden 5 Jahren. Diese Annahme 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 die Zahlen von Kindern im ersten Zyklus, bei denen eine Sonderschule verfügt wurde. Aktuell fehlt für rund 50 Kinder ein Sonderschulplatz, ein grosser Teil davon im ersten Zyklus. Ein weiterer Faktor für einen 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 und die Entwicklung in den vergangenen zwei Jahren 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 parallel zum demografisch bedingten Anstieg gehalten werden kann.

⁴⁴ Berechnung Sonderschulquote: Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler in der obligatorischen Schulzeit im Verhältnis zu allen Schülerinnen und Schülern in der obligatorischen Schulzeit im Kanton St.Gallen

⁴⁵ Bundesamt für Statistik, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte.

⁴⁶ Amt für Volksschule Kanton St.Gallen, Bestandsgarantie Sonderschulen. Per 1. September und 25. Februar erhebt der Kanton den Schülerbestand je Sonderschule und legt die Bestandsgarantie auf der Basis der Anzahl der St.Galler Schülerinnen und Schüler mit einer gültigen Kostengutsprache fest. Fällt der Schülerbestand aufgrund von unvorhersehbaren Schulaustritten unter die Bestandsgarantie, wird der vakante Platz vom Kanton bis längstens Ende Semester weiterfinanziert. Der vakante Platz wird wieder belegt, wenn eine Anfrage aus dem Kanton St.Gallen vorliegt (Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen, Abrechnung der Leistungen).

⁴⁷ nGS 2021-070.



Der Ausbau von Sonderschulplätzen aufgrund der demografischen Entwicklung der vergangenen Jahre bedeutet auf verschiedenen Ebenen eine Herausforderung für die privaten Sonderschulträger. Dies sind einerseits der Fachkräftemangel, Herausforderungen betreffend Infrastruktur (s. Abschnitt 9.2) und zunehmend komplexere Behinderungsformen (s. Abschnitt 6.4). Beschränkte Ressourcen an Raum und Personal führen dazu, dass vermehrt wieder Kinder und Jugendliche ausserhalb der Wohnregion beschult werden, was zu steigenden Transportkosten für die Sonderschulen und vermehrten Internatsbeschulungen führt. Die damalige Zielgrösse von 20 Plätzen in ausserkantonalen Sonderschulinternaten und 25 in ausserkantonalen Tagessonderschulen konnte nicht erreicht werden. Im Februar 2024 besuchten 82 Schülerinnen und Schüler ausserkantonale Tagessonderschulen und 27 wurden in ausserkantonalen Sonderschulinternaten unterrichtet. Die Zahl ist gegenüber dem Jahr 2015 leicht gesunken, seit zwei Jahren aber wieder leicht ansteigend.⁴⁸

6.1.3 Finanzielle Steuerung

Die Zuständigkeit für die Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule einschliesslich Kleinklassen liegt bei den Gemeinden. Aktuell besteht kein Überblick über die Ausgaben der kommunalen Schulträger für sonderpädagogische Massnahmen. Statistisch erfasst wird die Nutzung des Personalpools der verschiedenen Schulträger, jedoch nicht der finanzielle Aufwand der Schulträger für das Grundangebot dieser sonderpädagogischen Massnahmen. Diese orientieren sich am lokalen Förderkonzept und können stark variieren, je nach Bereich und Ausbildung der eingesetzten Fachpersonen und dem Setting der Massnahmen. Es ist jedoch zu prüfen, ob in Zukunft diese Zahlen erhoben werden sollen, um dadurch eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Für die Sonderbeschulung besteht eine kantonale Zuständigkeit mit finanzieller Beteiligung durch die Schulträger. Im Amt für Volksschule wird in der Erfolgsrechnung dazu der Rechnungsabschnitt 4053 geführt. Darin enthalten sind:

- Die Finanzierung der Sonderschulen⁴⁹. Der Kanton hat mit allen privaten Trägerschaften der Sonderschulen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Gestützt darauf stellen die Sonderschulen Rechnung für die erbrachten Leistungen. Der Kanton bezahlt anhand von festgelegten Pauschalen die Kosten. Die Schulträger beteiligen sich an den Kosten, indem sie je schulpflichtigem Schüler, der eine Sonderschule besucht, jährlich einen Beitrag von 40'000 Franken leisten.⁵⁰
- Heilpädagogische Frühförderung bis zum Erreichen des schulpflichtigen Alters. Diese Kosten werden vollumfänglich durch den Kanton getragen.
- Die fortgesetzte Sonderschulung nach der obligatorischen Schulpflicht bis zum Alter von 20 Jahren. Diese Kosten werden ebenfalls gänzlich durch den Kanton übernommen.
- Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U) für Schülerinnen und Schüler an der Regelschule (siehe Abschnitt 4.4.2e). Finanziert wird B&U durch den Kanton, d.h. B&U ist für die kommunalen Volksschulträger unentgeltlich.

Durch dieses System ergeben sich im Rechnungsabschnitt 4053 Aufwände und Erträge. Der Aufwandüberschuss hat sich von 2015 bis 2023 um rund 10,7 Mio. Franken erhöht. Dies entspricht einer Zunahme um 16,1 Prozent. Die Gründe liegen zum einen in der Entwicklung der Schülerzahlen in den Sonderschulen. So hat die Schülerzahl im Jahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2015 um 300 Schülerinnen und Schüler zugenommen. In dieser Zahl sind auch die Schülerinnen und Schüler in der fortgesetzten Sonderschulung enthalten. Festzuhalten ist, dass

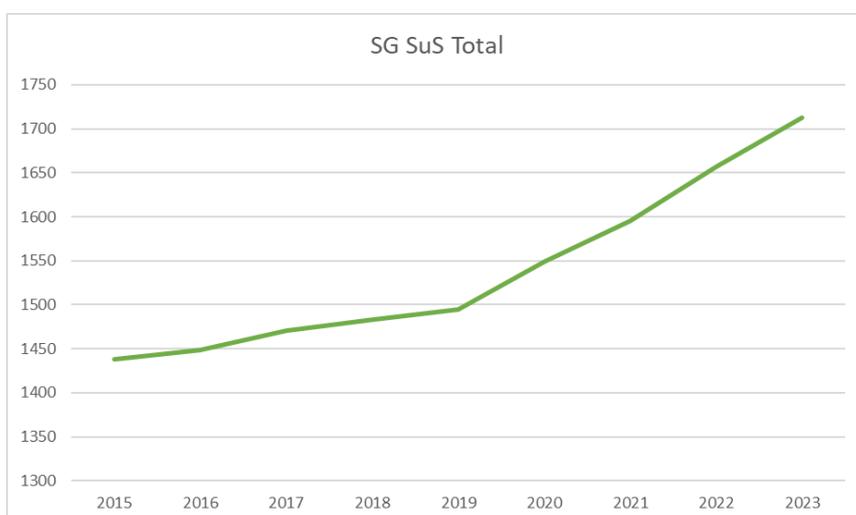
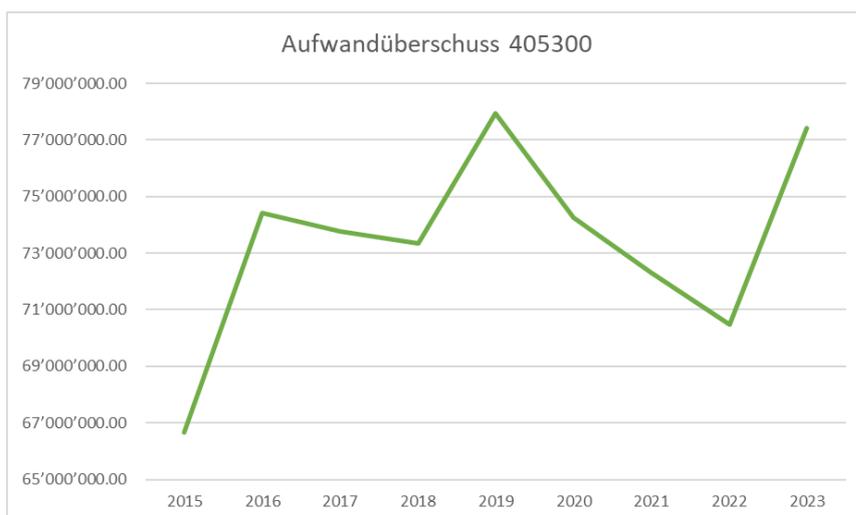
⁴⁸ Amt für Volksschule Kanton St.Gallen, Bestandsgarantien Sonderschulen.

⁴⁹ Art. 39^{bis} VSG.

⁵⁰ Art. 39^{bis} Abs. 3 VSG.

insbesondere die innerkantonalen Platzierungen bei den Tagesschülern am stärksten zugenommen haben.

Verschiedene Faktoren sind dafür verantwortlich, dass die die Gesamtkosten für die Sonderpädagogik gestiegen sind. Gründe dafür sind die Teuerung, die Entwicklung der Lohnkosten, die Zunahme von Wochenend- und Ferienbetreuungen und höhere Mietkosten. Diese Kostenentwicklung wird sich in den Jahren 2024 und 2025 verschärfen. Dies aufgrund notwendiger Massnahmen zur Erhöhung der Pauschalen. Die aktuellen Pauschalen basieren noch auf den Aufwänden des Referenzjahres 2013 und wurden seit der Einführung des neuen Finanzierungssystems im Jahr 2015 einzig an die vom Kantonsrat beschlossenen Personalmehrkosten und der Teuerung angepasst. So gibt es gewisse Nachholeffekte, was zu Kostensteigerungen führt. Die Sonderschulen sind darauf angewiesen, dass ihre Leistungen zu Gunsten der Schülerinnen und Schüler ausreichend finanziert werden. Zu erwähnen ist zudem, dass die Betreuung und Beschulung von Schülerinnen und Schülern an den Sonderschulen intensiver geworden ist. erZum einen haben sich die Krankheitsbilder sowie die Behinderungsarten verändert, zum anderen führen verstärkte Verhaltensschwierigkeiten zu einem höheren Betreuungsaufwand. Zusätzlich hat eine grosse Zunahme bei Massnahmen der Heilpädagogischen Frühförderung stattgefunden (siehe Abschnitt 10.4.) Zudem mussten in diesem Bereich Tarife angepasst werden, was zu Mehrkosten führt.





6.2 Politisch

Die Verflechtung der Sonderpädagogik mit den beiden Staatsebenen und die damit verbundene erforderliche Zusammenarbeit ist anspruchsvoll und vielschichtig. Dies betrifft verschiedene Themen wie die Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen, das Erarbeiten von Rahmenbedingungen, die Qualitätssicherung und das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht. In diesem Spannungsfeld treffen diverse Erwartungen und unterschiedliche Vorstellungen über die Konkretisierung des im Grundsatz allseits anschlussfähigen Credo «so viel Integration wie möglich, soviel Separation wie nötig» aufeinander. Von diesem Spannungsfeld zeugen verschiedene politische Vorstösse im Bereich der Sonderpädagogik.

Motion 42.18.19 «Kindern mit Sprachbehinderung zu ihrem Recht verhelfen», eingereicht am 18. September 2019

Die Motionäre monierten, dass die Vorgaben zu Zielgrössen an Sonderschulen als strategische Vorgabe sinnvoll sein könnten, jedoch im Einzelfall keinen Vorrang vor dem ausgewiesenen Bedarf haben dürften. Die Motion führte im Resultat zum XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 2021-070) und damit zur faktischen Aufhebung der systemischen Steuerung des Sonderschulangebots.

Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation» stellt Fragen zu relevanten unterschiedlichen Wirkgrössen im Spannungsfeld von Integration und Separation, eingereicht am 3. Juni 2020

Die Postulatsantwort ist Bestandteil des vorliegenden Berichts.

Interpellation 51.23.09 «Wie soll die Chancengleichheit umgesetzt werden und was unternimmt der Kanton gegen die Diskriminierung von gehörlosen Menschen», eingereicht am 14. Februar 2023

Darin wollten die Interpellantinnen u.a. wissen, mit welchen Mitteln der Kanton die frühsprachliche Entwicklung von gehörlosen Kindern in der Frühförderung unterstützt (s. Abschnitt 9.4.3). Die schriftliche Antwort der Regierung erfolgte am 16. Mai 2023.

Motion 42.23.14 «Diagnostik, Frühförderung und schulische Angebote müssen für autistische Kinder verbessert und erweitert werden», eingereicht am 20. September 2023

Die Motion fordert gesetzliche Grundlagen für ein angemessenes Angebot für von Autismus-Spektrum betroffene Kinder und deren Familien, was Abklärungsmöglichkeiten, Beratung, vorschulische und schulische Förderung sowie berufliche Integration betrifft. Die Motion wurde gutgeheissen und wird im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes und damit verbundenen allfälligen Anpassungen im Sonderpädagogik-Konzept behandelt (s. Abschnitt 9.1).

Beschluss des Kantonsrates im Zusammenhang mit dem Budget 2024 (33.24.02), Nachtragskredit für die Tagesbetreuung an Sonderschulen, gesprochen am 27. Februar 2024

Das Bildungsdepartement schliesst mit den anerkannten privaten Sonderschulen Leistungsvereinbarungen über eine schulergänzende Betreuung von Schülerinnen und Schülern in Sonderschulen ab und übernimmt die Finanzierung.

Interpellation 51.24.34 «Schülerzahl, Platzbedarf und Investitionen: Zukunft der Sonderschulen im Kanton St.Gallen», eingereicht am 29. April 2024

Die Interpellation wirft Fragen betreffend Entwicklung künftiger Schülerzahlen an Sonderschulen und damit verbunden die Planung und Finanzierung von bestehenden und geplanten Infrastrukturvorhaben der anerkannten privaten Sonderschulen auf. Die Antwort der Regierung erfolgte in der Wintersession 2024.



Gleichzeitig stehen kantonale Gesetzesrevisionen an, welche die Sonderpädagogik direkt oder indirekt betreffen, namentlich die Revision des kantonalen Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) und die Totalrevision des Volksschulgesetzes. Auf Bundesebene wurde die Inklusionsinitiative⁵¹ lanciert, welche die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung fordert und am 5. September 2024 in der Bundeskanzlei eingereicht wurde.

6.3 Gesellschaftlich

Die Volksschule kann nicht isoliert von den «äusseren» gesellschaftlichen Entwicklungen betrachtet werden, im Gegenteil: sie ist unmittelbar davon betroffen. Und so sieht sich die Volksschule im Allgemeinen und die Sonderpädagogik im Besonderen mit Entwicklungen der vergangenen Jahre konfrontiert, denen Rechnung getragen werden muss. Stichworte sind Kriegshandlungen in verschiedenen Teilen der Welt und die damit verbundenen entwurzelten und teilweise traumatisierten Kinder und deren Familien, die im Flüchtlings- bzw. Migrationsstatus in die Schweiz und deren Schulen gelangen. Weiter brachte die fortschreitende Digitalisierung neben vielen positiven Aspekten auch Risiken und Herausforderungen mit sich. Auch die Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie haben die Gesellschaft nachhaltig geprägt und verändert.

Im Sonderschulbereich werden Internatsverfügungen aufgrund fragiler Familiensysteme häufiger als noch vor einigen Jahren erlassen. Gleichzeitig steigt der Ruf nach Sonderschulplätzen für junge Kinder im ersten Zyklus mit schwerwiegenden Verhaltensauffälligkeiten, die das momentane Setting der Regelschule sprengen. Die Sonderschulen, vor allem im Bereich «Lernen / Verhalten», sind vermehrt mit Jugendlichen konfrontiert, bei denen psychische Erkrankungen und/oder eine Suchtproblematik im Vordergrund stehen. Sowohl Sonderschulen als auch Regelschulen berichten in diesem Zusammenhang von zunehmendem selbst- und fremdverletzendem Verhalten.

Auf der anderen Seite steht die Forderung nach Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung an regulären schulischen und ausserschulischen Aktivitäten. In den vergangenen Jahren haben sich im sportlichen und kulturellen Bereich verschiedene Projekte etabliert. So arbeiten das Departement des Innern, Abteilung Behinderung, und das Bildungsdepartement, Amt für Sport, für die Umsetzung von «Inklusion im Sport» mit «Special Olympics Switzerland» zusammen. Im Rahmen eines Leistungsauftrags wurde eine Koordinationsstelle geschaffen, die neue Sportangebote für Menschen mit und ohne Beeinträchtigung lanciert, zum Thema Inklusion sensibilisiert und diesbezügliche Projekte lanciert.

Im Jahr 2016 wurde im Kanton St.Gallen das Projekt KITAplus gemeinsam vom Amt für Soziales, Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell, dem Heilpädagogischen Dienst St.Gallen-Glarus sowie kibesuisse initiiert. Dabei steht die Inklusion von Kindern im Vorschulalter mit einer Behinderung in bestehenden Kindertagesstätten im Fokus. Im Januar 2024 wurde das Konzept für KITAplus umfassend überarbeitet.⁵² Im Zuge der Einführung der flächendeckenden ausserschulischen Betreuung haben sich vereinzelt Schulträger bereit erklärt, Schülerinnen und Schüler von Sonderschulen in der schulergänzenden Betreuung integriert in der Tagesbetreuung des Wohnorts zu betreuen.

⁵¹ Abrufbar unter www.fedlex.admin.ch → Bundesblatt → Ausgaben des Bundesblattes → 2023 → April → 78 → BBI 2023 1041.

⁵² Abrufbar unter www.kindertagesstaette-plus.ch → Standorte → KITAplus St.Gallen → Konzept KITAplus SG.



Im sonderpädagogischen Kontext ist es wesentlich, die äusseren, gesellschaftsprägenden Faktoren bei der Planung von Angeboten miteinzubeziehen. Dass bei der Förderplanung immer auch Kontextfaktoren zu berücksichtigen sind, ist seit langem international anerkannt. Die «Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit Behinderung und Gesundheit» (ICF) ist eine internationale Klassifikation der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Sie wurde im Jahr 2001 auf der 54. Vollversammlung der WHO verabschiedet und definiert Behinderung als Wechselwirkung zwischen einer Person (mit ihrer Lebenssituation, ihrer Persönlichkeit usw.), ihrem Körper (physisch, geistig, sinnlich) und ihrem Umfeld (kulturell, institutionell usw.). Wesentlich an diesem Behinderungsbegriff ist, dass der gesamte Lebenshintergrund eines Menschen beachtet wird. Dies bedeutet, dass Sonderpädagogik immer auch im Kontext zum Umfeld von betroffenen Kindern und Jugendlichen betrachtet und ausgerichtet werden muss, damit sie wirksam sein kann. Im bestehenden Sonderpädagogik-Konzept wird der Kontext bei der Feststellung des besonderen Bildungsbedarfs berücksichtigt. Förderziele und Massnahmen sind jedoch vorwiegend auf das Individuum allein ausgerichtet.

6.4 Behinderungsformen

Das Sonderpädagogik-Konzept ist ausgerichtet auf Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf im Allgemeinen und unterscheidet dabei nicht zwischen spezifischen Diagnosen. Einzig bei der Finanzierung der Pauschalen für die Sonderschulung werden Formen von Behinderung einzelnen Bedarfsstufen zugeordnet und spielen dementsprechend bei der Finanzierung eine Rolle. Zudem spezialisieren sich die Sonderschulen auf behinderungsspezifisch definierte Zielgruppen.

Seit der Implementierung des Sonderpädagogik-Konzepts zeigen sich Veränderungen betreffend Zielgruppen der sonderpädagogischen Massnahmen. So berichten Regel- und Sonderschulen von einem Anstieg an Kindern und Jugendlichen mit Autismus-Spektrum-Störung (ASS). In den Sonderschulen stieg der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit kognitiver Beeinträchtigung, zum Teil in Verbindung mit ASS. Prozentual am stärksten gestiegen ist die Zahl an Kindern mit einer Mehrfachbehinderung. Oft sind dies Kinder und Jugendliche, die neben ihrer Beeinträchtigung einen hohen medizinischen Betreuungsbedarf haben. Gemäss Aussagen von Fachpersonen aus der Pädiatrie ist zudem davon auszugehen, dass die Zahl weiter steigen wird. Diese Entwicklung erfordert eine Prüfung der bestehenden Bedarfsstufen und eine vertiefte Abklärung, ob sogenannte Mehrspartenschulen (Sonderschulen mit gemischter / kombinierter Spezialisierung in Bezug auf Behinderungsformen) eingeführt werden sollten.⁵³

7 Evaluationsergebnisse

7.1 Prozedere

Für die Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts wurden dem Zentrum Inklusion und Gesundheit in der Schule des Prorektorates Forschung und Entwicklung der PHZH fünf Themenbereiche vorgegeben:

1. Mass und Kriterien der Separation bei den verschiedenen Behinderungsarten und Altersstufen
2. Aufwand, den die Gemeinden und der Kanton für die sonderpädagogische Förderung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf zu leisten bereit sind bzw. die Frage, bis zu welchem Grad sie zu diesem mit Blick auf den verfassungsmässigen Anspruch des Kinds auf einen ausreichenden Grundschulunterricht verpflichtet sind

⁵³ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Über die Bildung → Monitoringbericht 2024 über die Volksschule und Mittelschulen, S. 11.



3. Mechanismen zur Steuerung des Sonderschulangebots, namentlich das Versorgungskonzept
4. Erreichung der Zielsetzungen, Leitsätze und Grundprinzipien des Sonderpädagogik-Konzepts
5. Funktionsteilung und Zuständigkeiten im Bereich der Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts

Für die Begleitung der Evaluationsarbeit der PHZH bildete der Bildungsrat des Kantons St. Gallen eine Steuergruppe unter der Leitung eines seiner Mitglieder und unter Beteiligung der wichtigsten Anspruchsgruppen der Volksschule bzw. Sonderpädagogik sowie einer Fachperson des Finanzdepartementes. Methodisch trug die PHZH die Grundlagen für ihre Beurteilung durch Reflexion des Forschungsstandes, durch Auswertung der schriftlichen bzw. normativen St. Galler Dokumente sowie durch Kontakte mit Mitarbeitenden von Schulen, mit Schülerinnen und Schülern, mit Eltern, mit Personen aus Bildungspolitik und Bildungsverwaltung, mit Berufsverbänden und mit beratenden und diagnostisch tätigen Diensten zusammen. Bei den Kontakten wurden Online-Umfragen, Gruppendiskussionen und Hearings durchgeführt. Dergestalt wurde ein multiperspektivischer Beurteilungsansatz mit Schwerpunkt auf Qualitäts- und Finanzierungsaspekte verfolgt.

Ziel war, insgesamt 22 Regelschulen und 5 Sonderschulen mit allen Mitgliedern der Schulleams, je 6 Schulklassen mit Schülerinnen und Schülern ab der dritten Primarschulstufe sowie die Eltern der teilnehmenden Klassen zu befragen. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden, da der Rücklauf bei der Beantwortung wegen eingeschränkter Teilnahmebereitschaft der schulischen Akteurinnen und Akteure (aufgrund geltend gemachter operativer Belastung) unerwartet tief war. Die Beurteilung der PHZH konnte sich insoweit nicht auf repräsentative Daten, sondern musste sich auf eine interpretierende Auswertung der Umfrageergebnisse stützen.

Die PHZH betont in ihrem Bericht, dass ihr Fokus nicht abstrakt auf der Frage nach Separation oder Integration bzw. Sonderschulung oder Regelschule, sondern konkret auf der Aufgabenerfüllung beider Systeme und auf der Zusammenarbeit innerhalb dieser und zwischen beiden gelegen habe. Dennoch widmet die PHZH in ihrem Bericht ein signifikantes allgemeines Kapitel den integrativen und separativen Schulungsformen. Dieses Kapitel wird im letzten Unterabschnitt dieses Abschnitts zusammengefasst, womit auch die Brücke geschlagen wird zu den Befunden des Institutes für Professionalisierung und Systementwicklung der Hochschule für Heilpädagogik Zürich zu den Fragen im Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule», die Gegenstand des nächsten Abschnitts sind.

7.2 Fazit

7.2.1 Überblick

Im Management Summary würdigt die PHZH das St. Galler Sonderpädagogik-Konzept wie folgt:

«Das SOK-SG zeichnet sich durch seine übersichtliche, klare Formulierung aus und seine Aufteilung in separate Konzepte für die Regelschule und die Sonderschule hat sich in der Praxis bewährt. Die zusammenfassende Darstellung der Angebote zur Umsetzung des SOK-SG erleichtert die praktische Anwendung. Darüber hinaus wird das SOK-SG als hilfreiche Grundlage bewertet, um Entscheidungen begründen zu können.



Die durchgeführten Befragungen haben jedoch auch gezeigt, dass das Sonderpädagogik-Konzept die neuen Anforderungssituationen und aktuellen Entwicklungen nicht ausreichend berücksichtigt (z.B. Fachkräftemangel oder sich verändernde Diagnosen wie im Bereich Autismus-Spektrum-Störung [ASS] oder Verhaltensauffälligkeiten) und deshalb überarbeitet werden muss. Weiter wurde deutlich, dass das SOK-SG beziehungsweise die lokal geltenden Förderkonzepte für die Regelschule nicht ausreichend bekannt sind, und dass die Prozesse der Abklärung und Kriterien der Zuweisung in den lokalen Förderkonzepten unterschiedlich geregelt sind. Bei den Sonderschulen wurde deutlich, dass eine Anpassung des Versorgungs- und Finanzierungskonzepts auf der Basis von verlässlichen Kennzahlen notwendig ist, um die Zunahme des Bedarfs an Plätzen und die Veränderungen im Umfang des Förderbedarfs professionell bewältigen zu können.»

7.2.2 Im Detail

Nach einer überblickenden Skizzierung der Ordnung der St.Galler Sonderpädagogik bzw. des Sonderpädagogik-Konzepts und der detaillierten Wiedergabe der faktischen Analyseergebnisse würdigt die PHZH, wie das Konzept zur Umsetzung taugt bzw. wie es faktisch umgesetzt wird.

Positiv wird vorweg die Parallelität von integrierter und separierter Förderung gemäss St.Galler System als im Einklang mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen und der herrschenden Schulpraxis bestätigt (Integration als Normalfall, Separation nach sorgfältiger Abklärung und mit spezifischer Begründung). Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass diese Parallelität komplexe Fragen hinsichtlich der Indikationskriterien und Zuweisungsprozesse aufwirft.

Zu den ihr aufgetragenen Themenbereichen äussert sich die PHZH – vor allem auch die Ergebnisse der Befragungen reflektierend – wie folgt:

a) *Mass und Kriterien der Separation bei den verschiedenen Behinderungsarten und Altersstufen*

Stetig komplexere Fallsituationen erhöhen die Nachfrage nach intensiver Betreuung und bringen die Frage nach deren Finanzierung und der dafür erforderlichen Verdichtung der Raumnutzung mit sich. Intensive Betreuung zeigt sich insbesondere als notwendig bei ausgeprägten Verhaltensauffälligkeiten (grenzverletzendes Verhalten gegen sich selbst oder andere) oder bei der Diagnosestellung Autismus-Spektrum-Störung (ASS). Die Sonderschulen stehen insoweit unter wachsendem Druck. Ein solcher besteht auch betreffend Koordinationsaufwand und Case Management bei der Vermittlung mittelbarer Angebote wie etwa von Physiotherapie (Koordination mit Krankenkassen) oder von Hilfsmitteln (Koordination mit Invalidenversicherung).

Eine Anpassung des Versorgungs- und Finanzierungskonzepts betreffend Sonderschulen wird als unumgänglich beurteilt. Diese soll auf interkantonal vergleichbaren Kennzahlen basieren.

b) *Aufwand, den die Gemeinden und der Kanton für die sonderpädagogische Förderung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf zu leisten bereit sind bzw. die Frage, bis zu welchem Grad sie zu diesem mit Blick auf den verfassungsmässigen Anspruch des Kinds auf einen ausreichenden Grundschulunterricht verpflichtet sind.*

Allgemein wird darauf hingewiesen, dass die bundesrechtlichen Minimalanforderungen ein angemessenes Bildungsangebot umfassen. Die Gewährleistung des ausreichenden Grundschulunterrichts begründet keinen Anspruch auf das optimalste Angebot.

In diesem Zusammenhang wird sodann auf den prinzipiellen Vorrang der integrierten gegenüber der separierten Schulung hingewiesen.



In Bezug auf den Kanton St.Gallen wird auf die fehlende Möglichkeit der Bezifferung des monetären Aufwands verwiesen, namentlich aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit wegen der unterschiedlichen Kostenträger und Finanzierungsmechanismen (siehe Kapitel 6.1.3.).

c) Mechanismen zur Steuerung des Sonderschulangebots, namentlich das Versorgungskonzept

Da Regelschule und Sonderschulen aufeinander bezogen sind, erklärt die PHZH eine Analyse nur als kombiniert möglich.

In Bezug auf Regelschulen und ihr Verhältnis zu den Sonderschulen zeigt der Bericht auf, dass die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf ansteigt, indessen entsprechende Förderangebote teilweise fehlen, die personellen Ressourcen knapp sind und die Unterstützung bei der Finanzierung von Lösungen vor Ort sich als anspruchsvoll erweist. Die Bewältigung von Entwicklungen, die seit dem Erlass des Sonderpädagogik-Konzepts eingesetzt haben (Fachkräftemangel, sich verändernde Diagnosen im Bereich ASS oder Verhaltensauffälligkeiten) stellt für Regelschulen eine grosse Herausforderung dar und bringt sie an die Belastungsgrenze. Als erforderlich wird eine Ergänzung des Sonderpädagogik-Konzepts erachtet, um entstandene Lücken zu füllen. Dies betrifft berichtsgemäss das Sondersetting im Einzelfall (SiE) – mit «Klärung» des Stellenwerts einer integrativen Sonderschulung –, die Anerkennung von Diplomen des sonderpädagogisch tätigen Personals sowie bei den Übergängen die Bereiche frühe Kindheit und nachobligatorische Betreuung.

Für die Sonderschulen im Besonderen muss gemäss Bericht das Sonderpädagogik-Konzept flexibler werden, v.a. in Bezug auf Kennzahlen für die Planung, auf die Pauschalen und Bedarfsstufen, bei der Finanzierung, auf das Vorgehen bei erforderlichen Neubauten sowie auf die Anerkennung der Qualifikation von fachspezifischen Berufsgruppen.

d) Erreichung der Zielsetzungen, Leitsätze und Grundprinzipien des Sonderpädagogik-Konzepts

Einleitend wird hier auf die beiden Eckpunkte integrative Grundhaltung sowie Kindzentrierung in Bezug auf Begabungen, Neigungen und Leistungsmöglichkeiten hingewiesen. Zwischen beiden wird ein operatives Spannungsfeld ausgemacht. Zuweisungen können in diesem Spannungsfeld mit der Förderung des betroffenen Kinds oder der Entlastung des schulischen Umfeldes begründet werden.

Gelobt wird das Sonderpädagogik-Konzept bezüglich übersichtlicher und klarer Formulierungen und Systematik sowie seine prinzipielle Praktikabilität mit Eignung zur Begründung von Entscheidungen.

Die Akteurinnen und Akteure – Lehrpersonen wie Eltern – zeigen sich mit dem Konzept als grundsätzlich zufrieden, wobei festgestellt wurde, dass sie den Vorteil der Integration mehr im sozialen Einbezug als in der fachlichen Förderung sehen. Mehr Beachtung erfordert die Bedeutung der Sonderschulen im kantonalen Gesamtsystem. Dabei müsste der besondere Service der Sonderschulen «behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung» (B&U) zugunsten der Regelschule eine tragendere Rolle als bisher übernehmen. Dieser Service ist aktuell zu wenig bekannt und wird zu wenig genutzt. Als ebenfalls nötig betrachtet wird die Förderung des Ausbildungsstandes und der fachbezogenen Personalstruktur in den sonderpädagogischen und therapeutischen Berufsfeldern. Organisatorisch erscheinen die Zuständigkeiten an der Schnittstelle zwischen den beiden Schulsystemen Regelschule und Sonderschulen zum Teil unklar.



Auch hier wird festgehalten, dass das Sonderpädagogik-Konzept neue Anforderungssituationen und aktuelle Entwicklungen (Diagnosen wie ASS oder Verhaltensauffälligkeit, Fachkräftemangel) nicht ausreichend berücksichtigt, weil es auf das Jahr 2015 zurückgeht.

e) *Funktionsteilung und Zuständigkeiten im Bereich der Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts*

Die lokalen Förderkonzepte der Regelschulen wurden gemäss Befund der PHZH sorgfältig erarbeitet und eingeführt. Aufgrund von später eingetretenen Fluktuationen im Personalbestand sind diese indessen heute teilweise an der Basis nicht mehr bekannt. Zudem stellen sich Fragen zur Qualitätskontrolle der lokalen Konzepte, da diese die Prozesse der Abklärung und die Kriterien der Zuweisung unterschiedlich und uneinheitlich regeln.

Zusätzlich erachtete die PHZH folgende Bereiche als wesentlich:

Interne Zusammenarbeit

Die interne Zusammenarbeit der Akteurinnen und Akteure bedingt eine schlüssige Fallführung mit Kontakt zu externen Fachstellen. Diese Fallführung wird als an der Schulbasis nicht immer klar geregelt eingeschätzt. Sie ist so zu organisieren, dass möglichst alle Beteiligten teilnehmen. Dies setzt geeignete Gefässe, genügend Zeit, fachliche Professionalität und damit letztlich genügend Ressourcen voraus.

Externe Zusammenarbeit

Bei der externen Zusammenarbeit ist die flexible Netzwerkpflege mit niederschweligen Absprachen zentral. Kristallisationspunkt in der Regelschule sind die Klassenlehrpersonen. Von den Sonderschulen ist eine breite Palette externer Stellen zu bewirtschaften (Medizin, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden [KESB] / Beistandspersonen, schulpsychologische sowie kinder- und jugendpsychiatrische Dienste, Jugendpsychologie, Invalidenversicherung, Sozialpädagogik). In beiden Systemen ist sodann die Elternpartizipation wichtig. Auch unter diesem Bereichstitel ist die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U) ein Schlüssel-Instrument für die Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen Sonderschulen und Regelschule. B&U hat insbesondere das Potenzial, die von Gesetz und Konzept perspektivisch geforderte, in der Praxis aber noch zu wenig durchgesetzte Re-Integration von Sonderschülerinnen und -schülern in die Regelschule zu fördern.

Förderort

Zu verbessern ist gemäss Evaluationsbericht die Durchlässigkeit zwischen Regelschule und Sonderschulen. Dies auch, um «plötzliche» Sonderschulzuweisungen aufgrund von Verhaltensauffälligkeit, tiefem Selbstkonzept, Mobbing, Aggression u.ä. zu verhindern. Solche Zuweisungen können sich als Fehlzuweisung herausstellen mit dem Ergebnis, dass die Kinder «zwischen Stuhl und Bank stehen», d.h. weder in der Regelschule noch in einer Sonderschule als ideal förderbar gelten. Konkret sollten für die Regelschule (mehr) verstärkte Massnahmen vorgesehen werden (bereits mehrfach erwähntes Beispiel: Sondersetting im Einzelfall [SiE]).



7.3 Handlungsempfehlungen

Der Evaluationsbericht führt die PHZH zu sechs Handlungsempfehlungen – drei kurzfristig-dringliche und drei mittel- und längerfristige. Diese lauten wie folgt und werden kursiv wiedergegeben. Die Einschätzung der Regierung ist jeweils beigefügt.

7.3.1 Handlungsempfehlungen mit hoher Dringlichkeit

Bekanntmachung des Sonderpädagogik-Konzepts in Regelschulen:

Um das SOK-SG bekannter zu machen, empfiehlt das Evaluationsteam die regelmässige Organisation von Weiterbildungs- und Fortbildungsveranstaltungen für Schulleitungen und weitere schulische Mitarbeitende.

Einschätzung der Regierung

Schulträger im Kanton St.Gallen geniessen eine hohe Autonomie was die Ausgestaltung ihrer pädagogischen Konzepte und Schwerpunkte sowie die Organisation der lokalen Führungsstruktur betrifft. Im Gegensatz zu anderen Kantonen greift der Kanton nicht direkt in die lokale Ausgestaltung der sonderpädagogischen Massnahmen ein, sondern gibt mit dem SOK die Rahmenbedingungen vor, innerhalb derer die Schulträger ihre lokalen Förderkonzepte gestalten können. Damit verbunden sind sie selbst verantwortlich dafür, dass alle Akteurinnen und Akteure im Schulbereich das lokale Konzept kennen. Das betrifft nicht nur Lehrpersonen, heilpädagogische Fachpersonen und Schulleitungen, sondern auch die zuständigen Behörden, die Massnahmen verfügen und teilweise auch erste Rekursinstanz sind. Gleichwohl kann die Überarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts eine Chance sein, Sonderpädagogik als gemeinsame Aufgabe von Kanton und Schulträgern zu verstehen und zu vermitteln, sei es an Informationsveranstaltungen vor Ort, in der Berufseinführung von Lehrpersonen oder innerhalb der Ausbildung von Schulleitungen. So sollen die bereits heute regelmässig stattfindenden kantonalen Fortbildungen für Behördenmitglieder, Schulleitende und Lehrpersonen verstärkt sonderpädagogische Themen aufgreifen und vertiefen.

Qualifikations- und Qualitätsansprüche an sonderpädagogisch tätiges Personal:

Es fehlt an Fachkräften, die multiprofessionelle Kooperation für sonderpädagogische Förderung sollte optimiert werden und es ist eine Diskussion über anerkannte und nicht anerkannte Berufsgruppen erforderlich. Das Evaluationsteam empfiehlt, die Qualifikations- und Qualitätsansprüche an das sonderpädagogisch tätige Personal zu erörtern und Massnahmen gegen den Fachkräftemangel zu ergreifen.

Einschätzung der Regierung

Der Fachkräftemangel betrifft die ganze Sonderpädagogik unmittelbar; sowohl an Regel- als auch an Sonderschulen. Momentan unterrichten an Regelschulen 40 Prozent⁵⁴ der im Bereich Sonderpädagogik tätigen Personen ohne entsprechendes Diplom. An den Sonderschulen sind 580 Personen mit total 350 Vollzeitäquivalentstellen beschäftigt, 38 Prozent davon ohne heilpädagogische Ausbildung.⁵⁵ Trotz steigender Anmeldezahlen an der Hochschule für Heilpädagogik muss in den kommenden Jahren damit gerechnet werden, dass es an Fachpersonen in den Bereichen Schulische Heilpädagogik (SHP), Heilpädagogische Früherziehung (HFE) sowie Logopädinnen und Logopäden fehlt.

Die Volksschule ist daher gezwungen, Lösungen zu finden, was in erster Linie bedeutet, sich mit dem sonderpädagogischen Verständnis auseinanderzusetzen. Eine kompetente Förderdiagnostik kann hier ein wesentliches Werkzeug sein. Zu verstehen, wo ein Kind in seiner

⁵⁴ Lehrpersonenstatistik Kanton St.Gallen, Schuljahr 2023/24, Stichtag 15. November 2023.

⁵⁵ Pensenplan Sonderschulen Kanton St.Gallen, Schuljahr 2023/24, Stichtag 1. November 2023.



Entwicklung steht, kann Wegweiser für das ideale Lernsetting sein. Die Fähigkeit, ausserhalb des engen Kontexts von zu erreichenden Meilensteinen zu denken und flexible methodisch-didaktische Unterrichtsmethoden anzuwenden, darf dabei nicht allein Aufgabe von heilpädagogischen Fachpersonen sein. Damit die Schule den sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen und Herausforderungen begegnen kann, müssen alle in der Schule tätigen Personen ein grundlegendes heilpädagogisches Wissen besitzen. Solche Überlegungen sind nicht neu und verschiedene pädagogische Hochschulen haben ihre Ausbildungskonzepte dementsprechend angepasst. So können z.B. angehende Oberstufenlehrpersonen an der PHSG den Schwerpunkt Sonderpädagogik belegen.

Die Thematik der unterschiedlich anerkannten Berufsgruppen und damit verbunden die entsprechende Besoldung, wird in den verschiedenen Berufsgruppen kontrovers diskutiert. Dabei geht es insbesondere um die Unterscheidung im st.gallischen Besoldungsrecht zwischen Fachpersonen «Schulische Heilpädagogik *mit* Lehrdiplom» und «Schulische Heilpädagogik *ohne* Lehrdiplom». Begründet ist dies u.a. damit, dass eine ausgebildete Lehrperson mit einem M.A. in schulischer Heilpädagogik das Basiswissen für den Volksschulunterricht mitbringt, während einer sozialpädagogischen Fachperson mit einem M.A. in Schulischer Heilpädagogik dieses Wissen fehlt. Kritisiert wird diese Regelung, weil der gleiche Abschluss einen unterschiedlich hohen Lohn mit sich bringt und teilweise wenig sinnvoll erscheint. So z.B., wenn eine Fachperson der Heilpädagogischen Früherziehung, die aufbauend auf einem Studium «Frühe Kindheit» oder «Erziehungswissenschaften» einen M.A. in Heilpädagogischer Früherziehung (HFE) absolviert, im tieferen Bereich eingestuft wird, weil ihr das Lehrdiplom fehlt, ohne dass dieses für ihre Tätigkeit relevant ist.

Ein Blick über die Kantonsgrenzen hinaus zeigt, dass die Frage der Anerkennung und Besoldung von SHP sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Auch betreffend heilpädagogischer Frühförderung und Logopädie sind die Regelungen hinsichtlich Anerkennung und Besoldung unterschiedlich.

Neben Lohnfragen, berufspolitischen Aspekten und Standortvergleichen soll eine qualitativ hochstehende Volksschule der zentrale Parameter sein. Dabei muss festgehalten werden, dass sich die sonderpädagogischen Themen verändert haben. Die Schule muss sich heute vermehrt mit «schulfremden» Themen auseinandersetzen, welche die Schülerinnen und Schüler mitbringen. Dazu gehören Umgang mit sozialen Medien, anspruchsvolle Familienverhältnisse und manchmal auch direkte oder indirekte Gewalterfahrung. In diesem Zusammenhang können kleine, multidisziplinäre Teams mit Mitgliedern, die unterschiedliche Erfahrungen mitbringen, von grossem Wert sein. Dies gilt es bei der anstehenden Totalrevision des Volksschulgesetzes und der damit verbundenen Anpassung des Lehrpersonenlohnrechts zu berücksichtigen.

Im Zusammenhang mit Fragen zu Qualifikations- und Qualitätsansprüchen muss auch das Thema der Klassenassistenzen vertieft behandelt werden. Vermehrt werden in Schulen Assistentinnen und Assistenten sowie Zivildienstleistende eingesetzt. Vor allem bei Personen ohne pädagogische Grundausbildung ist die Gefahr von Überforderung sehr gross. Die Erfahrung zeigt, dass Assistenzpersonen in vielen Fällen Kinder begleiten, die aufgrund eines Entwicklungsrückstands oder auffälligem Verhalten individuelle Begleitung benötigen. Damit solche Settings für das betroffene Kind und die Assistenzperson förderlich sind, müssen verschiedene Bedingungen betreffend Weiterbildung der Assistenz, Verantwortungsübernahme der Lehrperson, regelmässiger Austausch, Förderplanung und zeitliche Begrenzung erfüllt sein. Solche Rahmenbedingungen zu definieren ist ein zu bearbeitendes Thema bei Anpassungen im Sonderpädagogik Konzept.



Anpassungen des SOK-SG für Sonderschulen:

Da die Sonderschulen einer strengen Regulierung durch den Kanton unterliegen und existenziell von einer ausreichenden Finanzierung abhängig sind, empfiehlt das Evaluationsteam die Bildung einer Arbeitsgruppe, um die notwendigen Anpassungen des Versorgungs- und Finanzierungskonzepts im SOK-SG für Sonderschulen auf der Basis von verlässlichen Kennzahlen voranzutreiben.

Einschätzung der Regierung

An seiner Sitzung vom 17. Mai 2024 hat der Bildungsrat Kenntnis vom Schlussbericht der PHZH genommen und das Amt für Volksschule mit der Bildung von Arbeitsgruppen beauftragt. Eine davon befasst sich mit den Herausforderungen betreffend Finanzierung der Sonderschulen. Vertretungen des Finanzdepartementes, des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV), des Verbandes Privater Sonderschulen (VPS) und des Bildungsdepartementes definieren Bereiche, bei denen Handlungsbedarf besteht. Ziel ist es, gezielte Anpassungen vorzuschlagen und dabei Faktoren wie die demografische Entwicklung in den Regionen, unterschiedlicher Betreuungsbedarf oder Optimierung der Organisationsstruktur miteinzubeziehen und Vorschläge zu machen. Zudem trifft sich seit rund zwei Jahren die «Arbeitsgruppe Sonderschulplätze» bestehend aus Vertretungen des VPS, der beiden Schulpsychologischen Dienste, des SGV und des AVS monatlich, um aktuelle Herausforderungen betreffend Platzbedarf auszutauschen und gemeinsam Lösungen zu suchen. Eine von der Arbeitsgruppe lancierte Plattform hinsichtlich freier Plätze an Sonderschulen und Bedarf nach Plätzen unterstützt bei der mittelfristigen Planung. Die Wirksamkeit ist jedoch von der regelmässigen Dateneingabe von Seiten der Schulträger und Sonderschulen abhängig. Basierend auf dem Grundsatz «so viel Integration wie möglich – so viel Separation wie nötig», soll bei einer Anpassung des Versorgungskonzepts auch die Möglichkeit von regelschulnahen Settings geprüft werden und bei anstehenden Schulraumplanungen und Förderkonzepten miteinbezogen werden.

7.3.2 Mittel- und längerfristige Handlungsempfehlungen

Überarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts:

Das SOK-SG aus dem Jahr 2015/16 muss an die neuen Anforderungssituationen und gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden. Es bestehen zwei mögliche Varianten: A) Erweiterung des bestehenden SOK-SG, um neue Entwicklungen im Bereich der Sonderpädagogik vollständig abzubilden oder B) Entwicklung eines SOK-Kernkonzepts sowohl für Regelschulen als auch für Sonderschulen sowie zusätzliche themen- und bereichsspezifischen Regelungen auf nachgeordnetem Recht.

Einschätzung der Regierung

Das Sonderpädagogik-Konzept wurde im März 2015 vom Bildungsrat und vom Bildungsdepartement erlassen und im Juni 2015 von der Regierung genehmigt. Es steht im Rang einer Verordnung und konkretisiert – im Einklang mit der generellen Konzeption des Volksschulrechts – elementare, zumeist auf Grundzüge bzw. einen Rahmen beschränkte Vorschriften des Volksschulgesetzes. Das Konzept regelt diverse Verfahren und alle Angebote der Sonderpädagogik in der Volksschule und bildet eine verlässliche Grundlage, die von den Anspruchsgruppen geschätzt wird. Es ist der Regierung bewusst, dass die Verlässlichkeit mit ihrer Kehrseite auch erschweren kann, agil auf Entwicklungen zu reagieren und flexible Anpassungen vorzunehmen. Im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes wird zu prüfen sein, ob Anpassungen betreffend Systematik, Zuständigkeiten und Prozesse angezeigt sind. Die formelle Konzeption des Sonderpädagogik-Konzepts ergibt sich aus den künftigen Normen zur Sonderpädagogik auf Gesetzesstufe und insbesondere daraus, wie weit der Gesetzgeber mit Delegationsnormen die Regelungszuständigkeit auf nachgeordnete Behörden (Regierung, Bildungsrat,



Bildungsdepartement) überträgt und dabei die Grundzüge der delegierten Regelung vorgibt. Diese Konzeption ist grundsätzlich unabhängig von den materiellen Regelungsinhalten.

Besondere Berücksichtigung von Übergängen:

Die Übergänge zwischen dem Vorschulalter und dem ersten Zyklus, dem zweiten und dritten Zyklus sowie dem Wechsel in den nachobligatorischen Bereich können für Schülerinnen und Schüler bzw. ihre Familien eine problematische Phase darstellen. Es bestehen Unklarheiten in Bezug auf die Zuständigkeiten. Das Evaluationsteam empfiehlt eine eingehende Diskussion darüber, wie Schulen diese Übergänge in Zusammenarbeit mit allen Akteuren, welche die Angebote der Frühförderung und im nachobligatorischen Bereich bereitstellen, besser gestalten und unterstützen können.

Einschätzung der Regierung

Übergänge werden in der Transitionsforschung als Phasen bezeichnet, die oftmals mit einer erhöhten Sensibilität einhergehen.⁵⁶ Vertrautes muss losgelassen werden und das Kommende ist noch unvertraut und daher mit Anspannung verbunden. Dies gilt auch für die Übergänge in der Schullaufbahn eines Kinds. Für Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigung und deren Familien bedeuten diese Übergänge eine zusätzliche Herausforderung. Viele Eltern werden im Rahmen des Schuleintrittsverfahrens oder kurz nach dem Eintritt in den Kindergarten zum ersten Mal damit konfrontiert, dass sich ihr Kind anders als erwartet entwickelt und besondere Unterstützung braucht. Eine gute Begleitung ist in dieser Phase essenziell. Den Eltern müssen Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, damit sie erfahren, wie sie selbst aktiv werden können, um ihr Kind zu unterstützen.⁵⁷ Wertschätzende und Selbstwirksamkeit stärkende Elternzusammenarbeit ist bei allen Übergängen wichtig, jedoch kommt dem Schuleintritt ein besonderer Stellenwert zu. Die Heilpädagogische Früherziehung (HFE) spielt in dieser Phase eine grosse Rolle. Aktuell sind die Prozesse beim Übertritt vom Vorschulalter in die Volksschule für Kinder, die HFE erhalten, geregelt und es findet je nach Schulträger/Sonderschule ein begleiteter Übergang statt. Während die Begleitung in der Regelschule weitergeführt werden kann (Änderung des Kostenträgers), endet die Begleitung für Kinder, die in eine Sonderschule eintreten per erstem Schultag. Grundsätzlich übernimmt danach die Sonderschule die Förderung des Kinds und die Elternzusammenarbeit. Hier ist es wesentlich, dass der Übergang gut vorbereitet wird, sodass Eltern sich in der neuen Situation nicht allein gelassen fühlen.

Für einen guten Eintritt in den Kindergarten erachtet es die Regierung als angezeigt, mit einem Ausbau der frühen Förderung Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen bereits vor dem Eintritt in den Kindergarten Auffälligkeiten in der Entwicklung und/oder im Verhalten von Kindern erfasst und notwendige Fördermassnahmen ergriffen werden können, um den Übergang in den Kindergarten gut vorzubereiten. Im Rahmen der Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) wird zum Beispiel eine Lösung für die Finanzierung behinderungsbedingter Aufwände in der familienergänzenden Betreuung vorgeschlagen. Damit soll es mehr Kindern ermöglicht werden, Angebote der familienergänzenden Betreuung zu besuchen. Dies kann einerseits einen positiven Effekt auf das frühzeitige Erkennen von Auffälligkeiten haben, weil das Betreuungspersonal besser geschult ist. Zudem wird ein zusätzlicher Ansatzpunkt für frühe Fördermassnahmen geschaffen und die Kinder profitieren von einer frühen Inklusion.

⁵⁶ V. Turner, *Das Ritual, Struktur und Antistruktur*, Frankfurt 2005.

⁵⁷ K. Sarimski, *Psychosoziale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung*, Göttingen 2019.



Ein weiterer wegweisender Übergang findet beim Übertritt in die Oberstufe statt. Für einen Teil der Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen kann dieser Wechsel einschneidend sein. Strukturelle Bedingungen ändern sich. So beinhaltet der Oberstufenalltag zumeist diverse Ortswechsel, oftmals innerhalb sehr kurzer Zeit zwischen den Lektionen. Für Jugendliche mit einer motorischen Beeinträchtigung, mit ASS oder einer visuellen Beeinträchtigung kann dies eine grosse Herausforderung bedeuten und in einigen Fällen kommt es zu einem Wechsel des Settings, beispielweise in eine Sonderschule. Tragfähig erweist sich die Oberstufe erfahrungsgemäss, wenn der Übertritt gut vorbereitet ist, flexible Lösungen gesucht werden und wenn nötig auch Beratung hinzugezogen wird.

Der Übertritt von der obligatorischen in die nachobligatorische Phase bedeutet für alle jungen Erwachsenen eine herausfordernde Zeit, in der viele Entscheidungen anstehen. Für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf ist es wesentlich, dass sie in diesem Prozess eng begleitet werden. Nicht immer sind die Eltern in der Lage, diese Begleitung zu gewährleisten und die Schule muss unterstützen. Vor allem in den Kleinklassen- und Sonderschulsettings, sowie in der Realschule werden Schülerinnen und Schüler individuell beim Berufswahlprozess begleitet. Schülerinnen und Schüler von Sonderschulen können bei ausgewiesenem Bedarf während ein bis höchstens vier zusätzlichen Jahren in der Sonderschule auf den Übertritt ins Erwachsenenleben vorbereitet werden.

Kritisch gestalten sich die Übergänge bei zwei Gruppen von Jugendlichen:

- Die erste Gruppe sind Jugendliche mit Schwierigkeiten im Lernen und Verhalten, die kein stabiles soziales Umfeld besitzen. In vielen Fällen besuchen diese Jugendlichen vor Ausbildungsbeginn ein Sonderschulinternat und es gelingt ihnen in diesem strukturierten Setting schulische und soziale Fähigkeiten zu erarbeiten und zu festigen. Der Wechsel aus der Sonderschule bedeutet für diese jungen Menschen eine Zäsur: der Beginn einer Ausbildung gleichzeitig mit dem Wechsel der Wohnsituation, in vielen Fällen zurück in das ehemalige Umfeld. Aufgrund der aktuellen Finanzierungsmechanismen ist ein flexibler, schrittweiser Übergang, z.B. im Bereich Wohnen, nicht möglich. Eine Anpassung diesbezüglich wäre zu überlegen, um einen nachhaltigen Übertritt zu ermöglichen.
- Die zweite Gruppe betrifft junge Menschen mit komplexen Behinderungen und intensivem Betreuungsbedarf. Insbesondere für junge Erwachsene mit schwerem ASS und oftmals damit verbundenem selbst- und fremdverletzenden Verhalten, fehlen Betreuungsplätze, sowohl in Tagesstrukturen wie auch in Wohnsettings. Für die betroffenen Familien und die Sonderschulen ist diese Situation sehr belastend. Sie sind ständiger Unsicherheit ausgesetzt und der Übergang in die neue Lebensphase kann nicht sorgfältig geplant und gestaltet werden. Dieses Problem wurde jedoch erkannt. Das Bildungsdepartement und das Departement des Innern sind in engem Austausch. Die Thematik «Intensivbetreuung» wird im Planungsbericht⁵⁸ behandelt und die nötigen Schritte in die Wege geleitet.

Neben dem ersten Arbeitsmarkt und spezialisierten Betreuungsplätzen ohne Lohn sind Institutionen, die eine PrA⁵⁹-Ausbildung⁶⁰ anbieten, für viele Schülerinnen und Schüler aus Sonderschulen bedeutsam. Sie werden während der Ausbildung von Fachpersonen Arbeitsagogik unterstützt. Des Weiteren kann eine PrA Grundlage für einen nachhaltigen nächsten Schritt in den ersten Arbeitsmarkt sein.

⁵⁸ Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen, Bedarfsanalyse und Planung für die Periode 2024 bis 2026, Bericht des Departementes des Innern, 20. Juni 2024.

⁵⁹ PrA = Praktische Ausbildung Schweiz.

⁶⁰ Abrufbar unter www.insos.ch → Ausbildung PrA.



Im Rahmen der Revision des kantonalen Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) wird eine neue, subjektorientierte Finanzierungslösung für das ambulante Wohnen erarbeitet. Damit soll es mehr Menschen mit Behinderung ermöglicht werden, selbständig und eigenbestimmt zu wohnen. Dazu wird ein System der Bedarfserfassung aufgebaut, das die Erhebung des individuellen Unterstützungsbedarfs erlaubt. Das neue System bietet zukünftig die Möglichkeit, Schnittstellen zwischen Volksschule und Erwachsenenbereich zu schärfen und den Übergang in die Berufs- und Erwachsenenwelt zu verbessern.

Die geschilderte Laufbahn vom Kleinkind mit einer Behinderung bis zum Erwachsensein und die verschiedenen kritischen Übergänge zeigen auf, dass ein Kind und seine Familie im Laufe dieser ersten 18 bis 20 Jahre mit einer Vielzahl von medizinischen und pädagogischen Fachpersonen Kontakt haben können. Hinzu kommen in vielen Fällen Fachpersonen der IV und allenfalls Sozialarbeitende. Oft ist die Fallführung unklar und viele Schnittstellen und Kostenträger sind involviert.

Abstimmung zwischen den Systemen «Regelschule» und «Sonderschule»:

Es braucht eine integrative Unterstützung und Förderung innerhalb von Regelklassen sowie eine gut ausgestattete Sonderschulung mit hochspezialisierten Bildungs- und Förderangeboten. Das Evaluationsteam empfiehlt zusätzliche koordinierte Anstrengungen zwischen Sonderschulen und Regelschulen, um eine individuell angemessene Förderung am individuell angemessenen Förderort für alle Schülerinnen und Schüler sicherzustellen. Geklärt werden müssen insbesondere die Fragen nach der Qualitätskontrolle in Bezug auf Inhalte und Verbindlichkeit von lokalen Förderkonzepten, die Schaffung von Sondersettings im Einzelfall (SiE) sowie der Bekanntmachung, Nutzung und Ausgestaltung der Angebote der behinderungsspezifischen Beratung und Unterstützung in Regelschulen (B&U).

Einschätzung der Regierung

Die obengenannten Empfehlungen des Expertenteams der PHZH fokussieren auf die operative Ausgestaltung des bestehenden Sonderpädagogik-Konzepts. So wird das System an sich, mit spezialisierten Sonderschulen und Regelschulen, nicht in Frage gestellt.

Handlungsbedarf besteht laut dem Expertenteam jedoch betreffend Durchlässigkeit und Zuständigkeiten. So stellt sich nicht nur die Frage nach dem Förderbedarf eines Kindes oder einer oder eines Jugendlichen, sondern auch, wer sich dafür als zuständig erachtet. Vor allem bei Kindern mit herausforderndem Verhalten sind Forderungen nach separativer Beschulung häufig und die betroffenen Kinder befinden sich zwischen diesen beiden Systemen. Somit geht es weniger um die Thematik «Integration versus Separation», sondern vielmehr darum, die beiden Systeme näher zueinander zu bringen und die Zusammenarbeit zu stärken. So ist zu überlegen, inwiefern das Mittel von «B&U» intensiviert und inhaltlich ausgebaut werden können. So können fachspezifische Hinweise z.B. im Umgang mit und bei der Gestaltung des Unterrichts für Schülerinnen und Schüler mit Autismus-Spektrum-Störung (ASS) oder psychischen Problemen hilfreich für betroffene Kinder sowie für Lehrperson und Klasse sein. Tatsache ist, dass sich die Frage nach einer möglichen Sonderbeschulung vor allem dann stellt, wenn das Verhalten von einzelnen Kindern das System Regelschule zu sprengen scheint. Verschiedene Daten weisen darauf hin, dass B&U oft erst angefragt wird, wenn Lehrpersonen der Regelschule eine Sonderschulung als die bessere Lösung erachten und sich selbst als zu wenig qualifiziert halten. Damit verliert die Absicht, die Ressourcen der Lehrpersonen in der Regelschule zu stärken, die grundlegende Idee hinter B&U, an Bedeutung. Weiter scheint die Hürde hoch zu sein, die B&U Dienste aus Sonderschulen anzufragen. Dies scheint für Lehrpersonen, als auch für



Eltern assoziiert mit einer Situation von hoher Brisanz zu sein und zeigt, dass eine Distanz zwischen beiden Systemen besteht, die es zu überwinden gilt.

Diese Thematik zeigt sich auch bei der Durchlässigkeit beider Systeme. Im Schuljahr 2022/23 beantragten die Schulpsychologischen Dienste (SPD Stadt St.Gallen⁶¹ und SPD Kanton St.Gallen⁶²) für 389 Schülerinnen und Schüler den Eintritt in eine Sonderschule, bei 67 wurde ein Wechsel von einer Sonderschule in die Regelschule empfohlen; allerdings werden die SPD nicht bei allen Rückschulungen einbezogen, da diese in der Verantwortung der Schulträger liegen. Die Zahl der empfohlenen Rückschulungen bewegt sich in den letzten vier Jahren kantonsweit zwischen rund 40 und 67. Zurückgeschult werden erfahrungsgemäss in erster Linie Kinder aus Sprachheilschulen. Für Schülerinnen und Schüler aus Sonderschulen «Lernen/Verhalten», Heilpädagogischen Schulen sowie bei Kindern und Jugendlichen mit Körperbehinderung ist ein Schritt zurück in die Regelschule des Wohnorts selten. Die Gründe dafür sind vielfältig. Oft bleibt eine Sonderschule für einen Teil der Kinder und Jugendlichen ein Lernort, der es ihnen ermöglicht, ihr Potenzial bestmöglich zu entfalten. Die Erfahrung zeigt jedoch auch, dass der Schritt in das reguläre Setting in einigen Fällen aus anderen Gründen nicht erfolgt. So würde der Schritt zurück an die Regelschule manchmal Übergangslösungen oder temporäre oder längerfristige Anpassungen des Settings der Regelschule benötigen und scheitert, weil diese nicht zustande kommen. Ob ein Wechsel stattfindet, ist daher in hohem Masse von den lokalen Gegebenheiten und dem Engagement der Involvierten abhängig. Gleichzeitig verhindern strukturelle Vorgaben betreffend Finanzierung und die Tatsache, dass es sich bei Sonder- und Regelschulen um unterschiedliche, in sich geschlossene System handelt, den Rückschulungsprozess zusätzlich. Es ist zu prüfen, ob flexiblere Prozesse eine bessere Durchlässigkeit ermöglichen könnten. In diesem Zusammenhang gilt es ebenfalls zu prüfen, ob ein eng begleitetes Setting, wie es beispielsweise das Setting im Einzelfall ist, die Durchlässigkeit erhöhen kann. Damit verknüpft müssen Verbindlichkeit und Qualitätsfragen betreffend der lokalen Förderkonzepte geklärt und definiert werden.

7.4 Beurteilung von Integration und Separation

Unabhängig von den aufgetragenen Themenbereichen nimmt die PHZH in ihrem Evaluationsbericht auch generell Stellung zu den integrativen und separativen Schulformen. Vor dem Hintergrund der supranationalen und eidgenössischen rechtlichen Vorgaben verweist sie auf die seit 20 Jahren verbreitete Praxis, Schulen zunehmend «inklusiv» zu gestalten, d.h. so viele Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf wie möglich unter Einsatz unterschiedlicher Ressourcen in Regelschulen integrativ zu unterrichten. Soweit Integration nicht möglich ist, ist eine Sonderschulung mit gut ausgestatteten und hochspezialisierten Bildungs- und Förderangeboten erforderlich, die von Regelschulen nicht erbracht werden können. Den entsprechenden Rahmen füllen in ihrer Umsetzungszuständigkeit die Kantone autonom aus. Dort werden die operativen Entscheide durch die schulischen Akteurinnen und Akteure und Kontextfaktoren beeinflusst. Dabei wirken auch kulturelle und normative Überzeugungen bzw. kulturell geprägte Kategorisierungspraktiken. Entsprechenden Unterschieden wirkt immerhin das standardisierte Abklärungsverfahren gemäss Sonderpädagogikkonkordat entgegen, das auch der Kanton St.Gallen, obgleich nicht Mitglied des Konkordats, anwendet. Schweizweit besuchen seit Jahren konstant etwa 1,8 Prozent aller schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen eine Sonderschule. Der Kanton St.Gallen liegt mit 2,5 bis 2,7 Prozent⁶³ deutlich über diesem Durchschnittswert.

⁶¹ Statistik 2023 Schulpsychologischer Dienst, Stadt St.Gallen.

⁶² Jahresbericht 2022/23 Schulpsychologischer Dienst, Kanton St.Gallen.

⁶³ Wert über die Jahre 2015 bis 2023 (Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen).



Die PHZH führt weiter aus, dass die Erkenntnisse der Forschung seit 30 Jahren eine Bevorzugung integrativer Schulsettings gegenüber separativen indizieren. Integrative Settings begünstigen sowohl die Entwicklung von akademischer Leistung als auch die selbstregulativen Funktionen der Schülerinnen und Schüler. Schulische Integration begünstigt die Leistungsentwicklung, ermöglicht Wohnortnähe und fördert damit soziale Vernetzung, soziale Kompetenzentwicklung, Anschluss in die Berufswelt und generell zukünftige gesellschaftliche Teilhabe. Selektive Schulsettings sind dagegen anfällig auf Diskriminierung und Ungerechtigkeit, auf Leistungsminde- rung und auf negative Auswirkungen von Faktoren wie Migrationshintergrund, Geschlecht und sozialem Status auf die Bildungslaufbahn. Mit höherem Grad an Selektivität verschlechtert sich die Bildungsqualität und vergrössert sich die Diskrepanz zwischen privilegierten und weniger privilegierten Schülerinnen und Schülern. Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, mit niedrigem sozioökonomischem Status oder mit sozio-emotionaler Beeinträchtigung (Verhaltensauffälligkeit), aber auch etwa mit mangelnder physischer Attraktivität (z.B. Übergewicht) laufen Gefahr, wegen systematisch schlechterer Einschätzung durch die Lehrpersonen in ihrem Leistungspotenzial nachhaltig unterschätzt zu werden.

Die PHZH hält fest, dass eine Integration durch die schulischen Akteurinnen und Akteure an der Basis namentlich für verhaltensproblematische Kinder und Jugendliche oft in Frage gestellt wird. Für solche Schülerinnen und Schüler erscheinen den Beteiligten vielfach separate Massnahmen besser geeignet, da sie den schulischen Alltag «beruhigen» und überforderte Systeme mit den darin arbeitenden Lehrpersonen entlasten sollen. Allerdings entfallen damit nach wissenschaftlichen Erkenntnissen alle Vorteile integrativer Lösungen, und es existieren umgekehrt keine Belege für eine überlegene Wirksamkeit separativer Angebote bei verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern. Im Gegenteil besteht in solchen Settings das Risiko negativer Effekte (Eskalation des Verhaltens, weitere Ausschlüsse aus Bildung und Gesellschaft).

Gelingensbedingung für schulische Integration, insbesondere die Integration Verhaltensauffälliger, ist laut PHZH, dass nicht nur die individuellen «Defizite» als einzige Problemursache adressiert, sondern, dass die beeinflussbaren Kontextfaktoren optimiert werden: Vermittlung von Bewältigungs- und Problemlösungsstrategien auf Schul- und Unterrichtsebene, Qualität der Klassenführung sowie Beziehungen zwischen Lehrpersonen und Schülerinnen und Schülern sowie unter diesen selbst. Um dies zu erreichen, sind genügend Ressourcen für die Erhöhung der Handlungswirksamkeit der Lehrpersonen bereitzustellen.

Weiter hält das Expertenteam der PHZH fest, dass sich für Schülerinnen und Schüler ohne besonderen Bildungsbedarf weder bezüglich Leistung noch bezüglich Wohlbefinden Nachteile ergeben, wenn Kinder oder Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf in der gleichen Klasse integriert werden. Schülerinnen und Schüler werden in integrativen Settings nicht grundsätzlich «gebremst». Erst ab einem Anteil von 15 bis 20 Prozent mit Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf in den Bereichen Lernen, Verhalten oder psychologischen Problemen in Regelklassen sind langfristig wirkende negative Effekte auf die Leistung ihrer Mitschülerinnen und Mitschüler, unabhängig von deren individuellem Bildungsbedarf, zu erwarten. Diese negativen Effekte sind jedoch zum einen von geringem Ausmass, während die positiven Effekte auf die Bildungsqualität sowie auf die zukünftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe von integrierten Schülerinnen und Schülern deutlich stärker ins Gewicht fallen. Zudem sind leistungsstarke Schülerinnen und Schüler kaum von diesen negativen Effekten betroffen: eine «überproportionale» Anwesenheit von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf in einer einzigen Regelklasse hat einen negativen Einfluss vor allem auf diese Kinder und Jugendlichen selbst oder auf Schülerinnen und Schüler in derselben Klasse ohne diagnostizierte Beeinträchtigung, aber mit generell tieferen Leistungen.



Die PHZH zieht daraus die Schlussfolgerung, dass integrative Regelklassen ausgewogen und angemessen durchmischte zusammengestellt werden sollen. Davon abgesehen liegt es an den Lehrpersonen, dem Restrisiko der «Viktimisierung» und Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf entgegenzuwirken. Sie sind gehalten, dies mit einem schülerorientierten didaktischen Engagement und mit dem Aufbau einer starken emotionalen Beziehung zu *allen* Schülerinnen und Schülern zu tun. Aufgabe der Schulleitungen ist es, übergeordnet kooperative Strukturen im Kollegium zu etablieren und eine von der ganzen Schule geteilte und gelebte pädagogische Haltung im Umgang mit Lernenden mit den unterschiedlichen Förderbedürfnissen zu fördern.

8 Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule»

8.1 Aussagen der Hochschule für Heilpädagogik Zürich

Im Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» wurde eine Reihe von Fragen gestellt (Abschnitt 1.2). Diese Fragen richten sich an die Wissenschaft bzw. Forschung, weshalb dem Institut für Professionalisierung und Systementwicklung der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH), deren Mitträger auch der Kanton St.Gallen ist, ein Mandat für die Beantwortung erteilt wurde. Die Fundstellen der entsprechenden Berichterstattung wurden im Abschnitt 1.2 angegeben. Die Antworten der HfH, welche die Forschungsliteratur reflektieren und auf diese referenzieren, lassen sich wie folgt zusammenfassen (wobei bei gleicher Thematik grundsätzliche Deckungsgleichheit mit der Einschätzung durch die PHZH im Abschnitt 7.4 festzustellen ist). Im Folgenden werden die Resultate der HfH im Wortlaut wiedergegeben. Im Anschluss (Abschnitt 7.2) daran erfolgt die Haltung der Regierung.

1. *Ab welcher Menge und welchem Störungspotenzial führen integrierte Schüler mit Lernzielbefreiung einen Kipp-Effekt (Spillover) herbei, also zu einer Leistungseinbusse der ganzen Klasse?*

Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen haben dann einen negativen Effekt auf Output (Lernleistungen) und Outcome (beruflicher Erfolg) der anderen Schülerinnen und Schüler, wenn in einer Klasse mehr als 15 bis 20 Prozent der Kinder mit ausgewiesenem besonderem Bildungsbedarf in den Bereichen Lernen, Verhalten oder aufgrund psychologischer Probleme starken Unterstützungsbedarf aufweisen. Am meisten unter einer in diesem Mass höheren Anzahl Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen in einer Klasse leiden die Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen selbst und solche, die am unteren Ende der Leistungsverteilung lernen.

Spillover-Effekte in der integrativen Bildung werden jedoch durch die Qualität der Lehrpersonen überlagert.

Die Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen sollten somit über die Klassen verteilt und ausreichend ressourciert werden, zudem sind die Kompetenzen der Lehrpersonen im Umgang mit Heterogenität zu stärken.

Trotz negativer Spillovers wie geschildert ist die getrennte Beschulung nicht sinnvoll. Denn Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen erfahren starke negative externe Effekte durch die anderen Schülerinnen und Schüler. Segregation führt zu einer starken Verringerung der Testergebnisse für Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen, aber nur zu einem moderaten Anstieg der Testergebnisse der anderen Schülerinnen und Schüler. Der Verlust bei den Schülerinnen und



Schülern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen wird nicht durch den Gewinn für die anderen Schülerinnen und Schüler kompensiert. Segregierte Klassenräume sind zudem mit mehr Ressourcen (Personal) auszustatten als integrative Klassenzimmer, die Kosten sind also höher.

2. *Lernen in Kleinklassen separierte Kinder tatsächlich weniger als integrierte Kinder, als Schülerinnen und Schüler in Regelklassen?*
und
3. *Welche Formen von Separation weisen allenfalls keine solche Nachteile oder sogar Vorteile auf?*

Werden Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen gemeinsam in Kleinklassen unterrichtet, zeigt sich ein deutlich negativer Effekt auf ihre Leistungen und ihre spätere berufliche Entwicklung. Schulen, die Kleinklassen führen, haben einen deutlich höheren Anteil Schülerinnen und Schüler ohne Anschlusslösung am Ende der Schulzeit.

Umgekehrt profitieren schulleistungsschwache Schülerinnen und Schüler von der integrativen Förderung in Regelklassen. Gleichzeitig hat die Integration keine negativen Auswirkungen auf die Lernleistungen der schulleistungstärkeren Mitschülerinnen und Mitschüler.

4. a) *Welche Effekte haben sonderpädagogische Massnahmen?*

Exemplarisch wurde für den Kanton St.Gallen festgestellt, dass, je mehr Schülerinnen und Schüler pro heilpädagogische und therapeutische Fachperson unterrichtet werden, desto grösser der Anteil an Schülerinnen und Schülern ohne Anschlusslösung nach der dritten Oberstufenklasse ist. Dies bedeutet, dass ein dichter Einsatz heilpädagogischer und therapeutischer Fachpersonen den Anteil an Schülerinnen und Schülern ohne Anschlusslösung verringern kann.

- b) *Welche Effekte haben Klassengrössen auf allen Stufen?*

In der Wahrnehmung der Lehrpersonen spielt die Klassengrösse eine wichtige Rolle. Sie empfinden kleinere Klassen als ruhiger und störungsfreier, weniger belastend und von der Stimmung her besser als grössere Klassen.

Objektiv hat jedoch die Klassengrösse (wie auch andere schulstrukturelle Effekte wie Sitzbleiben oder äussere Differenzierung) nur sehr geringe Auswirkungen auf die Lernerfolge von Schülerinnen und Schüler. Dies im Gegensatz zu schulinternen Massnahmen wie namentlich einem lernförderlichen Klima. Die Klassengrösse stellt ein Qualitätsmerkmal dar, für das erst im Zusammenhang mit anderen Merkmalen erfasst werden kann, wie es sich auf das Lernen in einer Klasse auswirkt. Insbesondere sind Lehrpersonen aufgefordert, die Lernmethoden anzupassen, um die kleinere Klassengrösse als Chance zu nutzen. Die Klassengrössen in der Schweiz lagen im Schuljahr 2020/21 gemäss Bundesamt für Statistik im SJ 2020/21 durchschnittlich bei 20.1 Schülerinnen und Schüler auf Primarstufe und bei 19.5 Schülerinnen und Schüler auf Sekundarstufe I. Sie liegen damit unter dem internationalen Durchschnitt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2020). Der Durchschnitt alleine ist jedoch nicht aussagekräftig genug. Im Kanton SG liegen bei 10 Prozent der Klassen die Klassengrössen unter 13 Schülerinnen und Schüler und bei 10 Prozent der Klassen über 22 Schülerinnen und Schülern.⁶⁴ Die gesetzlich vorgeschriebenen Klassengrössen liegen im Kanton St. Gallen im Kindergarten und in der Realschule bei 16–24 Schülerinnen und Schüler; in der Primar- und Sekundarschule bei 20–24 Schülerinnen und Schüler und in der Kleinklasse bei 10–15 Schülerinnen und Schüler.

⁶⁴ Bundesamt für Statistik 2022.



c) Welche Effekte haben Repetitionen?

Längerfristig wird von einer mangelhaften Effizienz der Klassenwiederholung ausgegangen.

Die Entscheidung für eine Klassenwiederholung hängt nicht primär von den tatsächlichen Schulleistungen ab, sondern zu einem wesentlichen Teil von den Einschätzungen und Einstellungen der Lehrpersonen. Auf der Sekundarstufe I werden keine positiven Effekte von Repetitionen auf die Performanz der Schülerinnen und Schüler erkannt, während die psychosozialen und motivationalen Effekte eher negativ bewertet werden. Wenn Schülerinnen und Schüler eine Klasse wiederholen müssen, verlängert dies sodann ihre Schulzeit und die Gesellschaft muss zusätzliche Bildungsausgaben tätigen.

d) Welche Effekte haben Oberstufenmodelle?

Die Struktur der Sekundarstufe I hat nur wenig Auswirkungen auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler *insgesamt*. Die Schulleistungen sind weitgehend unabhängig von Besonderheiten der Schulmodelle bzw. einer Leistungsheterogenität oder -homogenität innerhalb von Lerngruppen wirkt sich weder positiv noch negativ auf den Lernerfolg von Schülerinnen und Schülern als Ganzes aus.

Indessen werden die Leistungs-*Unterschiede* als Folge homogener Lerngruppen grösser (Schereneffekt), was mehrgliedrige Schulsysteme problematisch macht. Da dort die Beurteilung der Schülerinnen und Schüler innerhalb des Schultyps erfolgt, werden die Noten innerhalb des Kontexts der Schulform und im Rahmen des klasseninternen Bezugssystems vergeben, womit sie die effektiven Leistungen nicht adäquat wiedergeben. Die Einteilung der Schülerinnen und Schüler in leistungshomogene Gruppen ist für die begabten Schülerinnen und Schüler, die eher ein Niveau mit hohen Ansprüchen besuchen, ein Vorteil. Diese Schülerinnen und Schüler profitieren von der äusseren Differenzierungs-massnahme, wohingegen schwache Schülerinnen und Schüler durch sie benachteiligt werden.

Um das gesamte Potential der Schülerinnen und Schüler ausschöpfen zu können, ist die horizontale und vertikale Durchlässigkeit der Sekundarstufe I wichtig. Bei der Durchlässigkeit sollten auch Aufstiege möglich sein.

5. *Welches sind Kostentreiber, die nicht substanziell zum Wohl der Kinder beitragen? Welches sind wirksame Massnahmen ohne grosse Kostenfolgen?*

Kleinklassen und separierte Sonderschulung sowie Repetitionen zeigen sich bei einem Anspruch auf Qualitätssteigerung gegenüber der Integration als nicht wirksam, sind aber kostentreibende Massnahmen. In Kleinklassen und Sonderschulen sind Betreuungsschlüssel und Kosten deutlich höher, ohne dass die Schülerinnen und Schüler vergleichsweise grössere Lernfortschritte machen als in einer Regelklasse. Repetitionen erhöhen den Aufwand durch die Verlängerung der Schulzeit.

Werden Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen in Regelklassen unterrichtet, so sind sie gleichmässig auf die Klassen zu verteilen. Werden zusätzliche Ressourcen für heilpädagogische Fachpersonen gesprochen, so soll ein Co-Teaching in den Hauptfächern ermöglicht und genügend Zeit für die gemeinsame Unterrichtsvor- und -nachbereitung eingeplant werden. Sodann ist in die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen zu investieren, denn die grössten Effekte für die Förderung aller Schülerinnen und Schüler erzielen kompetente Lehrpersonen und heilpädagogische Fachpersonen.



6. *Welches sind Merkmale wirksamer Schulen?*

Gute Schulen sind Schulen, die Vielfalt als Mehrwert erachten und ihre Schülerinnen und Schüler individuell unterrichten und fördern. Qualitätsbausteine schulischer Inklusion sind in hohem Masse mit den Qualitätsbausteinen guter Schulen und guten Unterrichts deckungsgleich. Für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit spezifischen Förderbedürfnissen sind Kooperation von Regel- und Förderschullehrkräften, individualisierende Angebote und der gezielte Einsatz der Ressourcen wichtig. Aufgeschlüsselt nach den Bereichen Organisation, Personaleinsatz und Unterricht lassen sich folgende Qualitätsfaktoren auflisten:

Organisationsentwicklung

- An der Schule stehen genügend Gruppenräume für individualisierten Unterricht zur Verfügung.
- An der Schule steht vielfältiges Differenzierungsmaterial zur Verfügung. (Austauschplattform)
- Die Schulleitung ist offen gegenüber der Inklusion.
- Die Schulleitung pflegt einen engen Kontakt mit den Eltern.
- Das Schulklima ist geprägt von Respekt, Wertschätzung und Akzeptanz.
- Eltern und Schülerinnen und Schüler sind in die Weiterentwicklung der Schule einbezogen.
- Mit den Eltern findet ein regelmässiger Austausch zum Lernstand und zur Förderplanung der Schülerinnen und Schüler statt.
- Die Schule ist in der Region mit zahlreichen Akteuren strukturiert und systematisch vernetzt.

Personalentwicklung

- An der Schule hat es genügend Personal.
- Im Stundenplan gibt es festgelegte Zeiten für die gemeinsame Vor- und Nachbereitung des Unterrichts zwischen Lehrpersonen und Schulischen Heilpädagoginnen und -pädagogen. (Ideal: innerhalb der Jahrgangsstufe inhaltlich paralleles Arbeiten in den Hauptfächern)
- Es wird oft im Teamteaching gearbeitet. (Ideal: Doppelbesetzung in den Hauptfächern)
- Die Lehrpersonen bilden sich regelmässig bezüglich inklusiver Schul- und Unterrichtsentwicklung weiter.

Unterrichtsentwicklung

- Die Schülerinnen und Schüler arbeiten oft sehr ruhig und konzentriert.
- Der Unterricht ist gut strukturiert.
- Sequenzen im Frontalunterricht, Einzelarbeit, Partnerarbeit und Gruppenarbeit wechseln sich ab.
- Der Unterricht ist in der Regel binnendifferenziert.
- Förderpläne sind für alle Schülerinnen und Schüler vorhanden.
- Die Schülerinnen und Schüler erhalten regelmässig Rückmeldungen zu ihren Lernfortschritten.

Die optimale durchschnittliche Grösse einer Klasse beträgt 20 Schülerinnen und Schüler. In einer solchen Klasse sollten höchstens vier Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen (20 Prozent) sein. Kann wie im Kanton St.Gallen im Durchschnitt je Vollzeitäquivalent einer Lehrperson mit 12 Schülerinnen und Schülern gerechnet werden, so würde die Zusammenlegung zweier Klassen mehr Teamteaching – insbesondere in den Fächern Deutsch und Mathematik – ermöglichen.



7. Finanzierungselemente

Eine pauschale Finanzierung sonderpädagogischer Massnahmen gibt den Schulen mehr Flexibilität. Auf der anderen Seite kann sie zu Trägheit im System führen: Die Schule erhält die Ressourcen unabhängig vom konkreten Einsatz und es ist schwierig festzustellen, ob die Mittel bei den Kindern mit spezifischen Bedürfnissen ankommen. Ausserdem könnten Schulen, die fixe Pauschalen erhalten, dazu tendieren, Kinder mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen aus budgetären Überlegungen nicht aufzunehmen.

Werden umgekehrt individuelle Ressourcen spezifisch identifizierten Schülerinnen und Schülern zugesprochen, basierend auf dem Bedarf der Person, kann garantiert werden, dass die Schülerinnen und Schüler diejenigen Ressourcen erhalten, die ihrem ausgewiesenen Bedarf entsprechen. Allerdings werden durch die Kategorisierung Behinderungen ausgewiesen und die betroffenen Personen stigmatisiert. Die Probleme werden bei der betroffenen Schülerin oder dem betroffenen Schüler angesiedelt, es wird ein Defizit bzw. ein spezifischer Bedarf bei der Person festgestellt. Damit werden inklusive Praktiken gehindert und segregative Formen gestärkt. Sodann kann bei individueller Abklärung ein Prozess «diagnosis for dollars» gefördert werden: einen spezifischen Bedarf auszuweisen, um mehr Ressourcen für den Unterricht zu erhalten.

Bei der Ressourcierung ist ein ausgewogenes Mass bzw. ein sinnvoller Mix pauschaler und individueller Beitragsformen anzustreben. Die pauschale Zuweisung vermag grundsätzlich die Kopplung zwischen Förderdiagnose und Ressourcenzuteilung und damit das Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma aufzuheben. Sie muss jedoch mit einem regelmässigen Monitoring des Lernstands der Schülerinnen und Schüler kombiniert werden.

8.2 Haltung der Regierung

Der Bericht der HfH zum Postulat zeigt auf, dass sonderpädagogische Massnahmen wirksam sind. Der Bericht kommt zudem zum Schluss, dass Binnendifferenzierung wirksamer als separative Differenzierung ist. Dies wird u.a. damit begründet, dass Jugendliche aus nicht separierenden Schulträgern eine höhere Anschlussfähigkeit aufweisen als solche mit separierenden Settings. Aus Sicht der Regierung muss in diesem Zusammenhang jedoch berücksichtigt werden, dass im Kanton St.Gallen Schulträger, die sich für ein System mit Kleinklassen entschieden haben, generell eine andere Bevölkerungsstruktur aufweisen als solche ohne. Schulträger, die Kleinklassen führen, haben auch einen höheren durchschnittlichen Anteil an Schülerinnen und Schüler, deren Muttersprache nicht Deutsch ist. Bei Schulträgern, die Kleinklassen führen, liegt der Durchschnitt bei 33,5 Prozent; bei Schulträgern, die keine Kleinklassen führen, liegt er bei 15,4 Prozent.⁶⁵ Es stellt sich zudem die Frage, nach welchen Kriterien Anschlussfähigkeit beurteilt wird. Brückenangebote, eine Praktische Ausbildung (PrA)⁶⁶ oder auch eine fortgesetzte Sonderschulung können die Basis dafür sein, dass Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf oder junge Erwachsene nach einem Bruch in der Schullaufbahn einen Weg in das Berufsleben finden können. Um die Anschlussfähigkeit definitiv beurteilen zu können, wäre ein längerfristiges Monitoring der Bildungs- und beruflichen Laufbahn von Schulabgängerinnen und Schulabgänger nötig.

Die HfH führt weiter aus, dass viele Ressourcen in separative Beschulungsformen fliessen, wobei die Personalkosten den grössten Anteil ausmachen. Dabei ist aber festzuhalten, dass bei den Ausgaben für die obligatorische Schule im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) keine

⁶⁵ M. Wicki, Datenanalyse Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation 2024.

⁶⁶ Abrufbar unter www.insos.ch → Ausbildung PrA.



Explosion der Kosten für die (Sonder-)Pädagogik zu beobachten ist.⁶⁷ Romain Lanners, Direktor des Zentrums für Heil- und Sonderpädagogik, führt in diesem Zusammenhang aus, dass es wichtig sei, dass die vorhandenen Ressourcen verteilt und gebündelt würden, um das gesamte Schulsystem gerechter, inklusiver und nachhaltiger zu gestalten. Die HfH teilt in der vorliegenden Analyse diesen Befund und schlägt in diesem Zusammenhang verschiedene Finanzierungsvarianten vor. Auch die Regierung ist der Meinung, dass der Finanzierungsmechanismus der sonderpädagogischen Massnahmen überdacht werden muss und dass dabei Fragen der Bildungsgerechtigkeit und der Nachhaltigkeit von sonderpädagogischen Massnahmen miteinbezogen werden müssen. In diesem Zusammenhang wirft der Monitoringbericht 2024 Fragen betreffend Verteilung von Schülerinnen und Schülern in Kleinklassen und Sonderschulen auf.⁶⁸ Antworten müssen gesucht werden, was den hohen Anteil an Knaben in Kleinklassen und Sprachheilschulen sowie den hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in diesen Settings betrifft. Dass es sich dabei nicht um ein St.Galler Phänomen handelt, zeigen schweizweite Erhebungen. So schreibt das Bundesamt für Statistik im Jahr 2022: «Die Unterschiede nach Geschlecht, Migrationskategorie, Bildungsniveau der Eltern, Sprachregion und Gemeindetyp bestanden im Allgemeinen sowohl nach dem 9. als auch nach dem 10. Jahr weiter. Bei den Austritten aus der obligatorischen Schule waren wie bei den Repetitionen mit ähnlichen Ansprüchen, den Wechseln des Anspruchsniveaus und den Wechseln in den separativen Unterricht Knaben, im Ausland geborene Lernende, Kinder bildungsstarker Eltern sowie Schülerinnen und Schüler in der französischen Schweiz vergleichsweise stärker vertreten.»⁶⁹

Die Regierung ist davon überzeugt, dass der Grundsatz «so viel Integration wie möglich – so viel Separation wie nötig» nach wie vor richtig und wegweisend ist. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass jegliche Massnahmen für die einzelnen Schülerinnen und Schüler wie auch für die Schulentwicklung des Kantons und der einzelnen Schulträger diesem Grundsatz Rechnung tragen müssen. Es ist daher notwendig, die bestehenden sonderpädagogischen Angebote regelmässig auf Bedarf, Zielerreichung, Durchlässigkeit und Bildungsgerechtigkeit hin zu überprüfen. Dies gilt sowohl für sonderpädagogische Massnahmen im Grundangebot als auch für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen, wie es z.B. Sonderschulen oder behinderungsbedingte Beratung und Unterstützung sind (B&U). Die vorliegende Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts war ein erster Schritt dazu. Die Resultate derselben und die empfohlenen Handlungsempfehlungen wurden in Abschnitt 0. beschrieben und gewürdigt.

Die Totalrevision des Volksschulgesetzes bietet die Gelegenheit dazu, Strukturen zu überdenken und dabei wesentliche wissenschaftliche Erkenntnisse betreffend Klassengrösse, Unterrichtsqualität und Durchlässigkeit einfließen zu lassen. Insbesondere bei Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf müssen entsprechende Lösungen gesucht werden, damit die Schule ein Ort der Wissensvermittlung, der Persönlichkeitsentwicklung und des sozialen Lernens sein kann. Die Regierung ist der Meinung, dass die Investition in die Bildung eine Investition in die Zukunft ist und die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen gerecht und nachhaltig eingesetzt werden müssen. Dies umfasst sowohl Massnahmen in der Volksschule, wie auch im Bereich der Frühen Förderung.

⁶⁷ Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik, Jg. 28, 12/2022.

⁶⁸ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Über die Bildung → Monitoringbericht 2024 über die Volksschule und Mittelschulen.

⁶⁹ Bundesamt für Statistik, Übergänge und Verläufe in der obligatorischen Schule, 2021.



9 Besondere Themen

9.1 Autismus-Spektrum-Störung

9.1.1 Allgemein

Seit mehreren Jahren ist die Autismus-Spektrum-Störung (ASS) zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit gelangt. Im Jahr 2018 stellte der Bundesrat den Bericht «Autismus-Spektrum-Störung»⁷⁰ vor und beschrieb die Entwicklung betreffend Häufigkeit von ASS-Diagnosen folgendermassen:

«Aktuelle epidemiologische Forschungen in verschiedenen Ländern zeigen eine Häufigkeit von ASS von ungefähr ein Prozent (MacKay, 2016). Doch die Schätzungen variieren je nach verwendeter Methode sehr stark. Insgesamt wird seit den Neunzigerjahren von einer Zunahme der Diagnose ausgegangen, welche unter anderem auf die verfeinerten Diagnoseinstrumente zurückzuführen ist. Für die Schweiz fehlen entsprechende Angaben und epidemiologische Forschungen. Insbesondere in den letzten zehn Jahren wird auch hierzulande ein Anstieg der Autismusdiagnosen festgestellt. Die Schweiz dürfte sich langsam an die heute wissenschaftlich meistzitierten Prävalenzraten von 0,8 bzw. einem Prozent der Gesamtbevölkerung annähern (Bölte, 2009, Gundelfinger, 2013).»

In der Zwischenzeit gehen aktuelle Erhebungen aus den USA (CDC, 2020)⁷¹ davon aus, dass bei rund 2,8 Prozent der Kinder eine ASS vorliegt. Knaben werden fast viermal häufiger diagnostiziert als Mädchen. ASS zeigt sich in unterschiedlicher Ausprägung.

- Rund 38 Prozent der Kinder und Jugendlichen mit diagnostizierter ASS weisen eine kognitive Beeinträchtigung auf. Im Kanton St.Gallen kann davon ausgegangen werden, dass Kinder mit ASS und kognitiver Beeinträchtigung oftmals in Heilpädagogischen Schulen unterrichtet werden.
- Das CDC geht weiter davon aus, dass rund 24 Prozent der Kinder mit ASS eine Lernbeeinträchtigung aufweisen. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Kinder und Jugendlichen oftmals eine Sprachheilschule, eine Sonderschule «Lernen/Verhalten» oder eine Kleinklasse besuchen. Die Zahlen aus den USA korrespondieren mit den Aussagen in den jährlichen Berichterstattungen der Sonderschulen, die über einen relevanten Anstieg von Schülerinnen und Schülern mit ASS berichten.
- Eine dritte Gruppe von Kindern mit ASS weisen eine durchschnittliche bis überdurchschnittliche Intelligenz auf. Dies betrifft etwa 39 Prozent der Kinder mit ASS. Es kann davon ausgegangen werden, dass viele dieser Kinder und Jugendlichen die Regelschule besuchen, vereinzelt auch Privatschulen.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen ist augenfällig, dass es keine «eine für alle»-Lösung betreffend Angebote, Förderung und Beratung für Kinder und Jugendliche mit ASS und deren Familien geben kann. Weiter zeigt sich, dass mit den bestehenden Sonderschulen grundsätzlich Angebote für Kinder mit ASS und kognitiver Beeinträchtigung oder Lernbeeinträchtigung vorhanden sind, diese jedoch in vielen Fällen nicht vollumfänglich bedarfsdeckend sind, vor allem dann, wenn ein intensiver Betreuungsbedarf besteht. Bei den Kindern mit ASS und durchschnittlichen bis überdurchschnittlichen kognitiven Leistungen in der Regelschule besteht Handlungsbedarf, was die Ausgestaltung des individuellen Lernsettings und die Beratung der Lehrpersonen betrifft. Oftmals benötigen betroffene Kinder und Jugendliche Begleitung bei Übergängen oder unerwarteten Änderungen im Stundenplan, einen Rückzugsort oder die Möglichkeit von alternativen Settings bei Schulanlässen.

⁷⁰ Bundesrat, Bericht Autismus-Spektrum-Störungen, 2018.

⁷¹ Abrufbar unter www.cdc.gov/autism/ → Data and Statistics on Autism Spectrum Disorder.



Nach wie vor hat die Wissenschaft keine gesicherten Kenntnisse über die Gründe von ASS. Verschiedene mögliche Ursachen werden in der Fachliteratur beschrieben. Aktuell wird davon ausgegangen, dass genetische Faktoren die grösste Rolle spielen und zu einer veränderten Entwicklung der Gehirnstruktur bzw. der «Organisation» im Gehirn führen. Es zeigen sich molekulare Muster in den Arealen des Gehirns, die für wesentliche Prozesse wie Sprache, Wahrnehmung und Verhalten zuständig sind.⁷² Der Informationsverarbeitungsprozess ist atypisch und prägt so die weitere Entwicklung des Kinds. Psychosoziale Faktoren spielen allenfalls sekundär betreffend Ausprägung gewisser Verhaltensweisen eine Rolle.

Es ist unbestritten, dass eine frühe Diagnostik wesentlich dazu beiträgt, dass betroffene Kinder und deren Familien begleitet und gefördert werden können. Neben einer nötigen Sensibilisierung von Kinderärztinnen und -ärzten müssen auch Hausarztpraxen, Kindertagesstätten und Spielgruppen für die Thematik sensibilisiert werden. Es stellt sich zudem die Frage, inwiefern ein kantonales Screening-Programm hilfreich bei der Früherkennung sein kann. Bei der erwarteten grossen Prävalenz von ASS bei jungen Kindern müssen Umgang und Wissen betreffend ASS breit vermittelt werden. Schon einfache Strategien wie Reizreduktion, strukturierte Abläufe oder verlässliche Beziehungen können für betroffene Kinder eine wesentliche Unterstützung sein.

9.1.2 Frühinterventionsprogramme

In verschiedenen Kantonen wurden für Kinder mit ASS Frühinterventionsprogramme unter der Leitung des Bundesamtes für Sozialversicherung (nachfolgend IFI)⁷³ lanciert. In mehreren Phasen wurden Faktoren wie Wirksamkeit, Kosten und verschiedene Programm-Modelle geprüft. Im Herbst 2023 lud der Bundesrat Kantone und Fachgruppen zur Vernehmlassung zu einer vorgeschlagenen Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend IFI ein. Auch die Regierung des Kantons St.Gallen beteiligte sich daran und hat sich im Grundsatz positiv zu IFI geäussert. Kritischer beurteilte die Regierung die vom Bund vorgeschlagene Kostenverteilung; eine Kritik, die von mehreren Kantonen und der EDK geteilt wird. Weitere Vorbehalte äusserte die Regierung betreffend überholten Diagnosekriterien und die Gefahr von Ungleichbehandlung von Kindern mit ASS, die nicht alle Voraussetzungen erfüllen oder aufgrund regionaler Begebenheiten oder sozioökonomischer Gründe nicht am Programm teilnehmen könnten – Vorbehalte, die auch aus anderen Kantonen laut wurden. Der Bericht und die Ergebnisse der Vernehmlassung wurden veröffentlicht. Der Bundesrat hat am 21. August 2024 die entsprechende Botschaft unterbreitet. Die vorberatende Kommission des Nationalrats begrüsst die Überführung von IFI ins Gesetz. Sie präzisierte den Entwurf jedoch dahingehend, dass der Bundesrat vor der Regelung der Details zur IFI die Fachexpertinnen und –experten konsultieren muss. Die Vorlage ist für die Wintersession 2024 traktandiert.

Der Kantonsrat hat die Regierung verpflichtet, im Rahmen der Aufträge zur Totalrevision des Volksschulgesetzes eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die Diagnostik, Förderung, Begleitung und Beratung für Kinder und Jugendliche mit ASS verbessert.⁷⁴ In diesem Zusammenhang soll auch erarbeitet werden, in welcher Form Früherkennung und Frühförderung für Kinder und Jugendliche mit ASS verankert werden soll.

⁷² NZZ, 6.11.2022.

⁷³ Abrufbar unter www.bsv.admin.ch → Publikationen & Services → Gesetzgebung → Vernehmlassung → Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung - Intensive Frühintervention bei frühkindlichem Autismus.

⁷⁴ Vgl. Motion 42.23.14 «Diagnostik, Frühförderung und schulische Angebote müssen für autistische Kinder verbessert und erweitert werden».



9.2 Infrastruktur Sonderschulen

Im Kanton St.Gallen sind 84 Liegenschaften im Besitz der 21 privaten Sonderschulträger, die das Bildungsdepartement als betriebsnotwendig definiert hat. In erster Linie sind dies Schulhäuser, Internatsgebäude oder Turnhallen. Die Sonderschulen im Kanton St.Gallen erhalten für diese betriebsnotwendige Infrastruktur eine Pauschale, bestehend aus den Elementen «Instandhaltung» und «Instandsetzung». Sämtliche betriebsnotwendigen Gebäude werden alle zehn Jahre neu bewertet, um den Mittelbedarf zu ermitteln (letztmals 2024).

Die Institutionen führen einen Infrastrukturfonds, in dem Mittel für Instandsetzung geäußert werden, bis ein entsprechender Mittelbezug für eine Investition erfolgt. Mittelentnahmen, die Fr. 100'000.– überschreiten, müssen beim Amt für Volksschule beantragt werden. Die Gesuche prüft das Bildungsdepartement zusammen mit dem Bau- und Umweltdepartement. Das heutige Finanzierungsmodell regelt Investitionen ausschliesslich für bestehende Bauten (s. Abschnitt 4.4.3.d).

Neben steigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen haben sich die Bedürfnisse an die Infrastruktur in den vergangenen Jahren geändert. Gründe dafür sind z.B. die Hilfsmittel. Elektrische Rollstühle, aber auch Gehhilfen nehmen heute mehr Platz ein und erhöhen die Anforderungen an ein Schulzimmer. Ferner haben sich die Behinderungsformen geändert. Es gibt vermehrt Kinder mit ASS-Diagnosen (vorstehend s. Abschnitt 9.1), die folglich mehr Rückzugsorte und Schulzimmer benötigen, in denen sie ungestört lernen können. Das heutige Finanzierungsmodell berücksichtigt keine strukturverändernden Massnahmen. Dies bedeutet, Änderungen von Raumaufteilungen, Massnahmen zur Anpassung an die heutigen Vorgaben wie Hygienestandards in Küchen, aber auch energetische Sanierungen werden nicht spezifisch finanziert. Werden sie dem Infrastrukturfonds belastet, fehlen die Mittel für künftige Instandsetzungen.

Da der Kanton St.Gallen die Mietkosten für betriebsnotwendige Objekte für die Sonderschulen übernimmt, sind zwar Mietoptionen eine Möglichkeit, um kurzfristig zusätzlichen Raum zu schaffen. Aktuell finanziert der Kanton 34 Mietobjekte. Mietlösungen können temporär Entlastung bringen, sind jedoch längerfristig in den wenigsten Fällen nachhaltig. Aus diesem Grund haben verschiedene Sonderschulen Um- und Neubauprojekte in Planung. Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Grundlagen sind die Mittel für solche Projekte grundsätzlich von den privaten Trägerschaften selbst aufzubringen; die Beteiligung des Kantons beschränkt sich auf die Pauschale Infrastruktur. Für Ersatzneubauten und für Neubauprojekte zum Zweck einer Kapazitätserweiterung besteht heute einzig die Möglichkeit, kantonale finanzielle Unterstützung über einen Kreditbeschluss bzw. eine Kreditvorlage gemäss allgemeinem Haushaltsrecht auszulösen. Dies bedeutet, dass Kredite bis zu 3 Mio. Franken im Budget erfasst werden können. Beiträge zwischen 3 und 15 Mio. Franken unterstehen dem fakultativen Referendum und Beiträge über 15 Mio. Franken dem obligatorischen Referendum.⁷⁵

Ausgehend von den Empfehlungen im Schlussbericht der Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts hat der Bildungsrat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretungen des Bildungsdepartementes, des Bau- und Umweltdepartements, des Finanzdepartements und des Verbandes der Privaten Sonderschulträger eingesetzt. Die Arbeitsgruppe arbeitet gegenwärtig daran, Lösungsmöglichkeiten zur Finanzierung von Neubauten zu erarbeiten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Hochbauamt aufgrund vielzähliger Beurteilungen bestätigt, dass die vorhandenen alten Infrastrukturen aus baulicher wie pädagogischer Sicht zunehmend nicht mehr zukunftstauglich sind und die Frage nach Neubauten anstelle von Instandsetzungen aus Sicht des Hochbauamts berechtigt ist.

⁷⁵ Art. 6 und Art. 7 Gesetz über Referendum und Initiative, sGS 152.1.



Die Regierung hält in ihrer Antwort auf die Interpellation 51.24.34 «Schülerzahl, Platzbedarf und Investitionen: Zukunft der privaten Sonderschulen im Kanton St.Gallen» fest, dass spätestens im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes Entscheide zu fällen sein werden, ob und in welchem Mass Sonderschulplätze ausgebaut werden und wie die damit verbundenen anstehenden Infrastrukturerweiterungen finanziert werden sollen. Die vom Bildungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe arbeitet aktuell an Lösungen, die den Sonderschulen benötigte Um- und Ausbauten innerhalb der aktuellen gesetzlichen Vorgaben ermöglichen.

9.3 Herausforderndes Verhalten im ersten Zyklus

Bei der Implementierung des Sonderpädagogik-Konzepts im Jahr 2015 wurde festgehalten, dass für Schülerinnen und Schüler mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensstörungen im Kindergarten- und Grundschulalter flexible Lösungen umgesetzt werden sollen. Dabei stand der Gedanke im Vordergrund, dass junge Kinder mit Verhaltensschwierigkeiten die Regelschule vor Ort besuchen und dass bei Bedarf mit Beratung durch den SPD oder durch B&U Unterstützung geleistet werden soll. Eine Sonderschulplatzierung sollte auf dieser Altersstufe die Ausnahme sein. Konsequenterweise wurden in den Sonderschulen «Lernen/Verhalten» die Plätze auf der Mittel- und Oberstufe konsolidiert (und in einigen Regionen ausgebaut) und es wurde ein Abbau bei den Plätzen im ersten Zyklus geplant. Diese Verlagerung wurde jedoch nicht umgesetzt, alle vorbestandene Plätze blieben erhalten.

Die Entwicklung der letzten Jahre deutet darauf hin, dass in den Kindergärten und Regelschulen verstärkt junge Kinder beschult werden, die ein Verhalten zeigen, das Lehrpersonen und die anderen Kinder der Klasse an ihre Grenzen bringt. Es erweist sich jedoch als anspruchsvoll, basierend auf Berichten von Lehrpersonen und Schulleitungen, die Dimension der Anzahl betroffener Kinder verlässlich zu quantifizieren. Die Hochschule für Heilpädagogik geht aufgrund ihrer Erhebungen davon aus, dass rund 20 Prozent der Kinder auffälliges Verhalten zeigen.⁷⁶ Zu beobachten ist in jedem Fall ein Anstieg der Anträge auf Sonderbeschulung von Kindern im ersten Zyklus für Sonderschulen im Bereich Lernen/Verhalten. Auch die Sprachheilschulen vermelden einen Anstieg von Kindern im ersten Zyklus, die neben einer Sprachbeeinträchtigung zusätzlich Verhaltensauffälligkeiten zeigen.

Einer Verhaltensauffälligkeit liegt immer ein Auslöser zugrunde; sie entsteht nicht aus sich selbst. Der Auslöser kann so unterschiedlich sein wie zum Beispiel eine Stressreaktion auf Umstellungen bei einem Kind mit ASS, Kommunikationsschwierigkeiten bei einem Kind mit kognitiver Beeinträchtigung, Gewalterfahrung zuhause, eine psychische Krankheit oder Reizüberflutung. Dies bedeutet, dass eine zielführende Intervention auf den Auslöser bezogen sein muss. Eine genaue Beobachtung und das Miteinbeziehen des Kontexts sind unerlässlich, um bei Verhaltensstörungen adäquate Massnahmen zu planen.

Eine zusätzliche Herausforderung besteht darin, dass in den Kindergarten Kinder mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen eintreten. Eine zielgerichtete Investition in die Frühe Förderung kann eine Möglichkeit zu mehr Chancengleichheit sein. Die Totalrevision des Volksschulgesetzes bietet zudem die Möglichkeit, bestehende Strukturen im ersten Zyklus zu überdenken und Grundlagen zu erarbeiten, die es ermöglichen, Verhaltensauffälligkeiten präventiv und aktiv zu begegnen.

⁷⁶ Hochschule für Heilpädagogik, Fachstelle Verhalten, 2024.



9.4 Heilpädagogische Frühförderung

Die Heilpädagogische Frühförderung im Vorschulalter ist eine kantonale Aufgabe; wird sie im Kindergarten weitergeführt, wird sie zu einer Aufgabe des kommunalen Schulträgers. Die Aufgaben der Heilpädagogischen Frühförderung werden von einem privaten oder öffentlichen Träger erfüllt. Zudem können Fachpersonen mit einer anerkannten Ausbildung individuell Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton abschliessen. Dies betrifft momentan vor allem «freischaffende» Fachpersonen in den Bereichen Logopädie und Low-Vision-Pädagogik. Der Kanton trägt alle Kosten des Frühbereichs für die Kinder im Vorschulalter. Im Folgenden werden die verschiedenen Formen der Heilpädagogischen Frühförderung beschrieben.

9.4.1 Heilpädagogische Früherziehung

Die Heilpädagogische Früherziehung (HFE) begleitet Kinder mit Behinderungen, Entwicklungseinschränkungen und Entwicklungsgefährdungen ab Geburt bis spätestens zwei Jahre nach Schuleintritt.⁷⁷ Ihre Arbeit basiert auf der entwicklungspsychologischen Erkenntnis, dass die ersten Lebensjahre prägend sind und daher die Förderung so früh wie möglich erfolgen muss. Dabei soll diese Förderung direkt im Alltag in die Lebenswelt des Kinds integriert sein und im familiären Kontext erfolgen (Miteinbeziehen der familiären Bezugspersonen in die Förderung des Kinds).

Im Kanton St.Gallen erfüllt der Heilpädagogische Dienst (nachfolgend HPD) den Auftrag für die HFE im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Bildungsdepartement. Der HPD ist als Verein organisiert, der seit vielen Jahren die HFE im Kanton St.Gallen verantwortet. Die aktuelle Leistungsvereinbarung ist aus dem Jahr 2021 und anerkennt den HPD als Durchführungsstelle. Im Jahr 2023 begleitete der HPD im Kanton St.Gallen 430 Kinder im Vorschulbereich und 178 Kinder, die den Kindergarten besuchen. Ein grosser Teil der betreuten Kinder ist zwischen drei und vier Jahre alt. Die Anzahl der betreuten Kinder ist über die Jahre um rund sechs Prozent gestiegen. Der Fachpersonenmangel führte auch beim HPD zu beschränkten personellen Ressourcen. Aus diesem Grund bestehen regelmässig Wartelisten von angemeldeten Kindern. Im Jahr 2024 waren zwischen 86 und 101 St.Galler Kinder im Vorschulalter auf der Warteliste des HPD. Aus diesem Grund macht der HPD Bedarfsabklärungen betreffend Dringlichkeit.

9.4.2 Low-Vision-Pädagogik

Auch bei blinden und sehbehinderten Kindern gelten die ersten Monate als sensible Phase. Es ist wesentlich, dass sie frühzeitig erfasst und begleitet werden. Ein visueller Ausfall oder Verarbeitungsschwierigkeiten im Bereich des Sehens beeinflussen die Gesamtentwicklung des Kinds und daher ist eine frühe Intervention essenziell für die betroffenen Kinder. Die visiopädagogische Fachperson berät das soziale Umfeld und arbeitet mit weiteren Fachpersonen (Spielgruppe, Kita, Kindergarten, Augenmedizin) zusammen⁷⁸. Sie legt ihr Augenmerk auf die ganzheitliche heilpädagogische Förderung und begleitet das Kind bei bedeutenden Übergängen. Die Förderung erfolgt zu Hause, in einer Kita, im Kindergarten oder in Sonderschulen. Im Jahr 2023 erhielten 29 Kinder im Vorschulalter Begleitung durch Low-Vision-Pädagogik.

9.4.3 Audiopädagogischer Dienst

Im Kanton St.Gallen erfolgt die Frühförderung bei hörbeeinträchtigten Kindern durch den Audiopädagogischen Dienst der Sprachheilschule St.Gallen. Dieser umfasst neben der pädagogisch-therapeutischen Förderung von Säuglingen und Kleinkindern auch die Beratung von Eltern und Bezugspersonen. Ziel ist es, eine ganzheitliche Entwicklungsförderung zu unterstützen,

⁷⁷ EDK 2007.

⁷⁸ Obvita Betriebskonzept 2023.



pädagogisch-therapeutische Unterstützung im familiären Umfeld zu Hör- und Sprachförderung im Alltag zu leisten und das Kind dabei zu unterstützen, eine altersadäquate Kommunikation zu entwickeln. Der Audiopädagogische Dienst begleitete im Kanton St.Gallen im Jahr 2023 19 Kinder und ihre Familien im Vorschulalter.

Verschiedentlich haben Eltern von gehörlosen Kindern beim Bildungsdepartement eine Übernahme der Kosten für den «Heimkurs Gebärdensprache» des Schweizerischen Gehörlosenbundes durch den Kanton beantragt. Aufgrund der Vorgaben des Sonderpädagogik-Konzepts betreffend Ausbildungsvoraussetzungen für die Fachpersonen in der Frühförderung musste, auch aufgrund eines Rechtsmittelverfahrens beim Verwaltungsgericht, eine pragmatische Lösung gefunden werden.⁷⁹ Seit dem 1. Januar 2024 übernimmt das Bildungsdepartement die Kosten des Heimkurses Gebärdensprache im Frühbereich. Voraussetzung für eine Kostenübernahme ist die Anmeldung des Kindes beim Audiopädagogischen Dienst der Sprachheilschule St.Gallen.

9.4.4 Logopädie im Vorschulalter

Logopädie im Vorschulalter richtet sich an Kinder, deren Entwicklung im Bereich der Sprache, des Sprechens, des Schluckens, des Redeflusses und/oder der Kommunikation verzögert oder gestört verläuft. Die logopädischen Massnahmen im Vorschulalter haben zum Ziel, die Voraussetzungen für den Spracherwerb zu schaffen, relevante Basisfunktionen aufzubauen, Blockaden der Sprachentwicklung zu lösen und Defizite auf allen Sprachebenen aufzuarbeiten. Dabei spielen die Bezugspersonen des Kindes eine grosse Rolle und sollen in die Förderung miteinbezogen werden. Im Kanton St.Gallen bieten regionale logopädische Dienste, freischaffende logopädische Fachpersonen mit kantonaler Anerkennung sowie das Ostschweizerische Kinderspital Logopädie im Vorschulalter an. Im Jahr 2015 erhielten 646 Kinder Logopädie im Vorschulalter, im Jahr 2023 1'179 Kinder. Das bedeutet einen Anstieg von beinahe 50 Prozent. Der Anteil der Knaben ist mit 69 Prozent bedeutend höher als derjenige der Mädchen (31 Prozent). Ein ähnliches Bild zeigt sich auch an den Sprachheilschulen, wo die Zusammensetzung der Schülerschaft ebenfalls männlich geprägt ist.⁸⁰ Auch unter Berücksichtigung der steigenden Geburtenzahlen erfordert ein solch bedeutender Anstieg eine vertiefte Betrachtung. Eine erhöhte Sensibilisierung der zuweisenden Ärztinnen und Ärzte kann als einer der Gründe für die Zunahme genannt werden. Die Berichterstattung der Logopädinnen und Logopäden weist zudem darauf hin, dass eine grössere Anzahl von kleinen Kindern in der sozialen Interaktion grosse Defizite zeigt, womit wichtige Basisvoraussetzungen für die Sprache erst erarbeitet werden müssen. Erklärungsversuche sind mannigfaltig: So können neben behinderungsbedingten Gründen auch exzessiver Medienkonsum, mangelnde Spielerfahrungen oder traumatische Erfahrungen eine Rolle spielen.

Die steigende Zahl von Kindern mit Bedarf nach logopädischer-Frühförderung, vor allem im Bereich der Sprache und Kommunikation, kann nicht einzig auf die demografische Entwicklung zurückgeführt werden, da der Anstieg von 50 Prozent ein Vielfaches davon beträgt.

Aufgrund der dem Bildungsdepartement eingereichten Therapieberichte kann von einer hohen Qualität der Fachpersonen in der Frühförderung ausgegangen werden. Weiter gibt es deutliche Hinweise darauf, dass eine gezielte Beratung des Umfelds wesentlich ist, damit die Förderung des einzelnen Kindes nachhaltig ist. Im Bereich der logopädischen Frühförderung ist im SOK keine Anleitung für Eltern verankert. Gerade aber bei der Sprachförderung greift ein gelegentlicher Austausch zu kurz. Es wäre jedoch wesentlich, zusammen mit den Eltern regelmässig und

⁷⁹ Verwaltungsgerichtsentscheid Kanton St.Gallen B 2022/152, 11. Januar 2023.

⁸⁰ Abrufbar unter www.schule.sg.ch → Über die Bildung → Monitoringbericht 2024 über die Volksschule und Mittelschulen, S. 11.



verbindlich sprach- und entwicklungsfördernde und -hindernde Faktoren zu thematisieren und somit die Verankerung im Alltag der Familie zu unterstützen. Dies könnte in Form von Kursen oder durch eine heimbasierte Logopädie im Umfeld der Familie gemäss dem Konzept des HPD bei der Früherziehung sein. Dies würde jedoch zusätzlichen Aufwand durch die Fahrten zu den Familien und somit höhere Kosten bedeuten.

In den vergangenen fünf Jahren stieg der Bedarf nach Logopädie-Therapie von Babys mit Trachealkanülen. Die Therapie muss von Logopädinnen oder Logopäden mit einer Zusatzausbildung für Schluck- und Fütterstörungen übernommen werden. Idealerweise sollten diese Kinder mit Einbezug der Bezugspersonen in ihrem gewohnten Umfeld therapiert werden.

10 Entwicklung in anderen Kantonen

Das eidgenössische Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3) verpflichtet die Kantone dazu, Integration auf allen Ebenen, auch im Bildungsbereich, zu fördern, wobei die Ausgestaltung derselben für die Volksschule den Kantonen überlassen ist. Ein Blick über die Kantons-grenzen hinweg zeigt ein vielschichtiges Bild, was integrative und separative Modelle und Schulformen betrifft. Nachfolgend werden beispielhaft die Systeme von vier Kantonen vorge-stellt. Die Auswahl soll ein Blitzlicht auf verschiedene Ausrichtungen, Finanzierungsmodelle und Herausforderungen in anderen Kantonen werfen. Neben den Nachbarkantonen Thurgau, Ap-penzell Ausserrhoden, Graubünden und Zürich wird am Beispiel von Basel-Stadt ein Kanton mit einem stark inklusiv ausgerichteten System beschrieben

Basel-Stadt⁸¹

Die Volksschule im Kanton Basel-Stadt (nachfolgend BS) ist integrativ ausgerichtet und hat ver-schiedene Massnahmen und Angebote im Bereich der Sonderpädagogik verankert. Eines da- von sind sogenannte Integrationsklassen. Integrationsklassen sind Regelklassen, in denen vier Schülerinnen und Schüler mit besonderem Unterstützungsbedarf unterrichtet werden und die daher doppelt besetzt unterrichtet werden. So arbeiten in Integrationsklassen eine Lehrperson und eine Heilpädagogin oder ein Heilpädagoge zu je 100 Prozent.

Eine weitere Form der Integration im Kanton BS ist die sogenannte Einzelintegration, was be-deutet, dass eine Schülerin oder ein Schüler mit Bedarf nach verstärkten Massnahmen eine Regelklasse besucht und dabei heilpädagogisch unterstützt wird. Die Schulische Heilpädagogin oder der Schulische Heilpädagoge fördert das Kind einzeln oder in einer Kleingruppe. Die För-derung findet innerhalb des Klassenzimmers oder in dem zum Klassenzimmer gehörenden und angeschlossenen Lernraum statt.

BS führt zudem ein integratives Kindergartenmodell für Kinder mit ASS. Ein betroffenes Kind kann einen Regelkindergarten besuchen, erhält dabei zusätzliche Unterstützung und nimmt Schritt für Schritt an Gruppensituationen teil. Dieses integrative Kindergartenmodell kann je Klasse von bis zu vier Kindern mit ASS besucht werden.

Ein weiteres Angebot, das einzelne Schulträger anbieten, richtet sich an Schülerinnen und Schüler mit starken Problemen in Sprache und Kommunikation. Sie erhalten spezifische Sprachförderung in der Regelschule. Auch hier gilt die maximale Anzahl von vier betroffenen Kindern in einer Regelklasse, die zusätzliche Unterstützung erhalten.

⁸¹ Abrufbar unter www.bs.ch → Organisation → Erziehungsdepartement → Volksschulen → Förderung.



Kinder und Jugendliche, die mehr Unterstützung benötigen, lernen in kleinen Klassen mit höchstens acht Schülerinnen und Schülern und werden von einem multidisziplinären Team unterstützt und gefördert. Diese sogenannten «Heilpädagogischen Spezialangebote» (SpA) werden auf allen Stufen der Volksschule angeboten und richten sich an Kinder und Jugendliche, bei denen die Voraussetzungen für eine integrative Schulung nicht gegeben sind.

Schülerinnen und Schüler, die in der Regelschule oder den Spezialangeboten nicht ausreichend gefördert werden können, werden in einem von drei Schulheimen als Tagesschülerinnen oder Tagesschüler unterrichtet; zudem besuchen einzelne Schülerinnen und Schüler ausserkantonale Sonderschulen.

Finanzierung: BS hält im kantonalen Sonderpädagogik-Konzept fest, dass die Finanzierungsmaßnahmen so ausgestaltet werden sollen, dass integrative Schulformen unterstützt werden und in Gemeinden und Schulen aus finanzpolitischen Gründen kein Druck auf Eltern von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung entsteht. Das sonderpädagogische Angebot wird in demjenigen Verwaltungsorgan gesteuert, das pädagogisch, planerisch und finanziell für die Volksschule zuständig ist. Damit könne gewährleistet werden, dass konzeptionelle Fragen immer verknüpft mit der Finanzierung betrachtet würden. Bei der Sonderschulung setzen sich die Kosten aus den Standardkosten, die so oder so für den Schulbesuch im Grund- und Förderangebot entstehen, plus den Kosten für die Deckung des individuellen Bedarfs der verstärkten Massnahme in der Sonderschule zusammen. Diese Zusatzkosten entstehen auch bei der integrativen Beschulung und werden aus einem übergeordneten Finanzierungsgefäss finanziert, über das die kantonalen Behörden verfügen.

Im Jahr 2022 reichte ein überparteiliches Komitee eine Volksinitiative zur Wiedereinführung von Förderklassen (Kleinklassen) ein. Diese Initiative führte zu einem Gegenvorschlag der Regierung, welcher wesentliche Ziele der Förderklassen-Initiative beinhaltet und im September 2024 vom Grossen Rat angenommen wurde. So sollen neben den bestehenden sonderpädagogischen Angeboten wieder Förderklassen für Kinder mit einer Lernbehinderung eingeführt werden können.

Kanton Zürich

Auch im Kanton Zürich gilt der Grundsatz «Integration vor Separation». Kinder mit besonderem Bildungsbedarf werden möglichst innerhalb der Regelklasse gefördert und durch die Klassenlehrperson unterstützt. Bei Bedarf werden sie zusätzlich von Fachpersonen (z.B. SHP oder Therapeutinnen und Therapeuten) unterstützt.⁸² Wenn ein ausgewiesener Bedarf für eine verstärkte Massnahme wie Sonderschulung besteht, kann diese integrativ in der Regelschule oder separiert in einer Sonderschulung erfolgen. Die Zuweisung zu einer Sonderschulung, separiert oder integriert, setzt eine schulpsychologische Abklärung mit standardisiertem Abklärungsverfahren und eine Anordnung der kommunalen Schulbehörde (Schulpflege) voraus. Findet die Sonderschulung in einer Institution mit Internat statt, braucht es eine Kostenübernahmegarantie (KüG), die im Kanton Zürich über das Amt für Jugend- und Berufsberatung beantragt werden muss. Die KüG wird nicht von der Schule beantragt, sondern von den Eltern, der KESB, der JUGA, oder einem zuständigen Beistand.

Im Kanton Zürich gibt es verschiedene Integrations- sowie Teilintegrations-Settings. Ein Beispiel sind Teilintegrationsklassen an drei Standorten, in denen Schülerinnen und Schüler mit einer Hörbeeinträchtigung in einer kleinen Stammklasse unterrichtet werden und je nach

⁸² Abrufbar unter www.zh.ch → Bildung → Informationen für Schulen → Informationen für die Volksschule → Besonderer Bildungsbedarf.



individuellen Möglichkeiten an einzelnen oder an der Mehrheit der Lektionen in der benachbarten Regelschule am Unterricht teilnehmen.⁸³

Finanzierung: Die Kosten für die Förderung und Tagesbetreuung von Schülerinnen und Schüler in der integrierten Sonderschulung (ISR) trägt grundsätzlich die Gemeinde. Überschreiten die Kosten einen in der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung⁸⁴ festgelegten Betrag (Fr. 45'000.–), übernimmt das kantonale Volksschulamt die darüber liegenden Kosten, die je nach Schultyp gemäss Verordnung über Sonderpädagogische Massnahmen⁸⁵ eine Obergrenze enthalten. Die Kosten für eine Sonderschulung werden gemeinsam vom Kanton (35 Prozent) und den Gemeinden (65 Prozent) getragen. Dabei ermittelt das Volksschulamt den Gemeindeteil je platzierte Sonderschülerin / Sonderschüler. Die Kosten für Transport und auserschulische Betreuung werden von den Gemeinden getragen.

Im Kanton Zürich hat sich Widerstand gegen den gelebten Grundsatz «Integration vor Separation» aufgebaut und eine kantonale Volksinitiative, welche die Einführung von Förderklassen fordert, wurde eingereicht. Die Initiative fordert separate Förderklassen für Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten und Lernbehinderung. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag vorgelegt, der die gesetzliche Grundlage für sogenannte «erweiterte Lernräume» ermöglichen soll.

Das Führen von Kleinklassen ist im Kanton Zürich bereits heute möglich. Für Schülerinnen und Schüler mit Sonderschulstatus ist die Kleinklasse nicht vorgesehen (vgl. VSG und VSM).

Kanton Thurgau⁸⁶

Das Sonderpädagogik Konzept im Kanton Thurgau beinhaltet sowohl separative als auch integrative Massnahmen. Einfache sonderpädagogische Massnahmen finden gemäss lokalem Förderkonzept in den Regelschulen statt. Die Bildung von Kindern mit Bedarf nach verstärkten Massnahmen ist Aufgabe des Kantons, die er selbst erfüllen, privaten Einrichtungen oder einzelnen Gemeinde übertragen kann.

So besteht bei ausgewiesenem Sonderschulbedarf die Möglichkeit, jene Schülerinnen und Schüler vor Ort in der Regelschule im Rahmen der Integrativen Sonderschulung (InS) zu beschulen. Den Entscheid darüber fällt das Amt für Volksschule, wobei die betroffene Schulgemeinde entscheidet, ob sie der Durchführung zustimmt. InS-Schülerinnen und -Schüler nehmen wo immer möglich im Rahmen des geltenden Stundenplans am Unterricht der Regelschule teil. Dabei werden sie durch individuell angepasste Massnahmen und mit einem individuell angepassten Förderplan unterstützt.

Die andere Gruppe von Kindern mit Bedarf nach verstärkten Massnahmen besuchen Sonderschulen. Dazu schliesst der Kanton Leistungsvereinbarungen mit den privaten Sonderschulen ab, in denen Tagespauschalen für die jeweilige Sonderschule festgelegt werden.

Finanzierung: Die Bildung von Kindern mit besonderem Förderbedarf ist Aufgabe des Kantons und wird durch diesen finanziert. So kann er die Aufgabe selbst erfüllen oder diese den einzelnen Gemeinden oder privaten Einrichtungen übertragen.

⁸³ Abrufbar unter www.zgsz.ch → Schule → Sonderschulklasse mit Teilintegration (TIK).

⁸⁴ VFiSo, LS 412.103.

⁸⁵ VSM, 412.103.

⁸⁶ Abrufbar unter www.av.tg.ch → Themen Volksschule → Sonderpädagogische Massnahmen und Förderangebote.



Übernimmt der Schulträger die Beschulung eines Kinds mit verstärktem Förderbedarf, legt der Kanton individuell für die integrativ geschulte Schülerin oder den integrativ geschulten Schüler den finanziellen Beitrag an die Schulgemeinde fest. Dieser orientiert sich am individuellen Förderbedarf für zusätzliche Massnahmen. Die Kosten für Infrastruktur, Material und Verwaltung der Regelschule fallen in den Schulrechnungen der Gemeinden an, die über das ordentliche Beitragsrecht abgewickelt werden.

Im Kanton Thurgau ist die Finanzierung der Sonderschulen eine kantonale Aufgabe. Der Kanton schliesst mit den einzelnen Sonderschulen Leistungsvereinbarungen ab, in denen Tagespauschalen für die jeweilige Sonderschule festgelegt werden. Ein wichtiges Merkmal des Tariffsystems ist, dass der Kanton einen Teil der Leistungen in Abhängigkeit von der vereinbarten maximalen Platzzahl an die Sonderschuleinrichtungen und einen Teil als individuelle Pauschale je Kalendertag ausschüttet. 30 Prozent der Tagespauschale werden den Sonderschulen für die in der Leistungsvereinbarung festgelegte Anzahl der Plätze ausgerichtet, 70 Prozent der Tagespauschale fliessen als individuelle Pauschale je belegtem Platz je Kalendertag an die Sonderschulen. Die Gelder werden dreimal jährlich ausbezahlt, um den Sonderschulen eine genügende Liquidität zu gewährleisten. Im Zweijahresrhythmus finden Vertragsverhandlungen statt.

Bei Bauvorhaben reichen die Sonderschulen ein Gesuch um Mitfinanzierung an das Amt für Volksschule ein. Nach Prüfung durch die entsprechenden Stellen (Kantonales Hochbauamt, Sportamt, Schulaufsicht usw.) kann das DEK einen entsprechenden Entscheid erlassen, so dass 55 Prozent der Kosten durch eine Direktzahlung vom Amt für Volksschule finanziert und die restlichen Kosten in Form von Abschreibungen und Zinszahlungen im Tarif berücksichtigt werden. Die Amortisation der Direktzahlung ist den ausserkantonalen Stellen in Form eines Investitionszuschlages auf dem Tagetarif in Rechnung zu stellen.

Kanton Appenzell Ausserroden

Der Kanton Appenzell Ausserroden (abgekürzt AR) führte als einer der ersten Kantone die integrative Schulform vor der Jahrtausendwende ein. Ziel war es im Sinne der UN-BRK, die Integration zu fördern, sowie die Tragfähigkeit des Systems Regelschule zu erhöhen und gleichzeitig zu entlasten.

Im Gesetz über die Volksschule des Kantons AR werden unter dem Kapitel Fördermassnahmen die unterschiedlichen Angebote und Verantwortlichkeiten geregelt. Die Schulträger bieten im Rahmen der ordentlichen Unterrichtsorganisation Förderangebote an, deren Besuch allen Lernenden offensteht. Schülerinnen oder Schüler mit besonderem Bildungsbedarf haben Anspruch auf zusätzliche Förderung. Einfache sonderpädagogische Massnahmen werden im Rahmen des Regelunterrichts durchgeführt, insbesondere als heilpädagogische oder sozialpädagogische Unterstützung. Über eine zusätzliche Förderung im Rahmen der einfachen Massnahmen entscheidet die Schulleitung; sie kann auch eine Lernzielanpassung bewilligen.

Sobald die Fördermassnahmen des Schulträgers nicht mehr ausreichen, um dem besonderen Bildungsbedarf der Schüler oder Schülerinnen Rechnung zu tragen, kann der Beratungs- und Unterstützungsdienst (B&U) mit einbezogen werden. Dabei handelt es sich um einen interdisziplinären kantonalen Beratungsdienst, der Schulträger und Betroffene im Bereich der Fördermassnahmen coacht und unterstützt. In der Regel begleitet eine Fachperson des Dienstes die Schülerin oder den Schüler für mindestens ein halbes bis ein ganzes Jahr, bevor bei Bedarf verstärkte Massnahmen geprüft werden können. Das Abklärungsverfahren wird vom B&U-Dienst durchgeführt, der sich dabei am Wohl und den Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder Jugendlichen orientiert und das schulische Umfeld berücksichtigt. Integrative verstärkte Massnahmen (IVM) in der Regelschule sind in AR separativen Massnahmen vorzuziehen. Über die erforderliche Massnahme bzw. die Beurteilung der Frage, ob integrative oder separative



Sonderschulung angeordnet wird, entscheidet die zuständige kantonale Stelle auf der Grundlage des Abklärungsverfahrens. Der B&U Dienst ist sowohl bei IVM wie auch bei einer Sonderschulung weiterhin für die Schülerin oder den Schüler zuständig.

Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung werden soweit wie möglich im Rahmen der ordentlichen Unterrichtsorganisation gefördert. Die Schulträger können mit der Bewilligung des Departements Bildung und Kultur besondere Talentklassen führen. Können Schülerinnen und Schüler mit hoher Begabung in der Volksschule nicht oder nicht ausreichend gefördert werden, kann der Kanton den Besuch einer Schule für Hochbegabung bewilligen.

Bei einer integrativen Beschulung (IVM) bewilligt die Abteilungsleitung Sonderpädagogik ein individuelles Ressourcenpaket, welches von der Schulleitung beantragt werden muss. Dabei finanziert der Kanton 75 Prozent, der betroffene Schulträger 25 Prozent der Kosten.

Der Kostenanteil für separative Massnahmen wird dem Schulträger jährlich mit einer Pauschale in Rechnung gestellt.

Der Regierungsrat AR hat im August 2024 eine Reorganisation des Amtes für Volksschule und Sport beschlossen. Im Rahmen dieses Prozesses werden Prozesse und die Organisationsstruktur des Amtes angepasst.

Kanton Graubünden⁸⁷

Das sonderpädagogische Angebot im Kanton Graubünden umfasst niederschwellige und hochschwellige (verstärkte) Massnahmen. Die niederschwelligen Massnahmen werden von den Schulträgern gewährleistet und umgesetzt. Grundsätzlich sind die sonderpädagogischen Massnahmen, wenn möglich, integrativ in einer Regelschule durchzuführen.

In begründeten Fällen können sonderpädagogischen Massnahmen teilintegrativ oder separativ erfolgen. Für diese Massnahmen ist der Kanton Graubünden verantwortlich, was Organisation, Verantwortung und Finanzierung beinhaltet. Hochschwellige sonderpädagogischen Massnahmen dienen der Schulung, Förderung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern, die dem Unterricht in der Regelschule auch mit Hilfe des sonderpädagogischen Angebots, nicht zu folgen vermögen und schwere Verhaltensauffälligkeiten aufweisen oder von körperlicher, geistiger, psychischer, sprachlicher, sensorischer oder wahrnehmungsbedingter Behinderung betroffen oder bedroht sind. Als hochschwellige sonderpädagogische Massnahmen gelten im Kanton Graubünden der Unterricht im Rahmen der Sonderschulung, die dazugehörige Betreuung, die Massnahmen bei hohem Förderbedarf und die stationäre Betreuung von Kindern mit erheblichen Behinderungen vor Eintritt in den Kindergarten.

Finanzierung: An den Kosten der Schulträgerschaften für das sonderpädagogische Angebot im niederschwelligen Bereich beteiligt sich der Kanton Graubünden mit einer jährlichen Pauschale je Schülerin oder Schüler.

Die Finanzierung der Sonderbeschulung ist im Kanton Graubünden eine kantonale Aufgabe. Die Regierung des Kanton Graubündens kann eine Kostenbeteiligung der Schulträgerschaft je betroffene Schülerin oder Schüler beschliessen. Die Kostenbeteiligung darf nicht mehr als 15 Prozent der jährlichen durchschnittlichen kantonalen Kosten je Schülerin oder Schüler betragen. Die Regierung kann zudem von den Erziehungsberechtigten eine finanzielle Beteiligung vorsehen.

⁸⁷ Abrufbar unter www.gr.ch → Institutionen → Verwaltung → Amt für Volksschule und Sport → Schulbetrieb → Sonderpädagogische Massnahmen.



11 Handlungsfelder in der Sonderpädagogik

Nach der Analyse und Bewertung des Status quo mit anschliessender Beschreibung der Herausforderungen werden im Folgenden daraus abgeleitete Haltungen der Regierung zur Weiterentwicklung der Sonderpädagogik aufgezeigt.

Dies präjudiziert die gesetzgeberische Ausgestaltung der Normen zur Sonderpädagogik im neuen Volksschulgesetz grundsätzlich nicht. Die Vernehmlassung des Berichts mit den sich ergebenden Antworten, Erkenntnissen und Haltungen kann indessen den Umgang mit dem entsprechenden Teil der Volksschule, der komplex und von grosser Tragweite ist, erleichtern und damit den herausfordernden Prozess der Totalrevision in einem Schlüsselbereich entlasten. In diesem Sinn werden im folgenden Abschnitt Handlungsfelder aufgezeigt, um konkretere Weichenstellungen vorzuschlagen und damit eine Basis für die Weiterarbeit an der Totalrevision des Volksschulgesetzes zu legen.

Zu berücksichtigen ist dabei das Spannungsfeld zwischen der aufgezeigten Komplexität und den Aufträgen des Kantonsrates zur Totalrevision. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an Folgendes⁸⁸:

- Vereinfachung / Herstellung der Äquivalenz bei der Steuerung / Finanzierung der Sonderpädagogik in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- Flexibilisierung der sonderpädagogischen Massnahmen

1. Pädagogik, Integration / Separation

Der bisherige Grundsatz «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» soll beibehalten werden. Dies führt wie bisher zu einer Parallelität von Integration und Separation. Die beiden Systeme sollen jedoch enger miteinander verflochten und die Durchlässigkeit erhöht werden.

Dabei stellt sich auch die Frage, ob die Grenze zwischen Regelschulen und Sonderschulen bei der Durchführung der sonderpädagogischen Massnahmen geöffnet werden soll. Es soll eine engere Verzahnung und Offenheit zwischen den beiden Systemen erreicht werden. Dies kann z.B. durch eine Intensivierung oder andere Formen von B&U oder durch eine explizite Stärkung des Settings im Einzelfall erfolgen. Auch unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit sollen die lokalen Förderkonzepte der Gemeinden geprüft und die Rahmenbedingungen dazu angepasst werden. Ziel muss sein, die Tragfähigkeit der Regelschulen zu stärken. In jedem Fall müssen in beiden Systemen die entsprechend notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

In diesem Zusammenhang sollen die Schnittstellen zu den komplementären Unterstützungsgebieten in die Überlegungen miteinbezogen werden (z.B. Psychiatrie, Pädiatrie).

Die geschilderte Laufbahn vom Kleinkind mit einer Behinderung bis zum Erwachsensein und die verschiedenen kritischen Übergänge zeigen auf, dass ein Kind und seine Familie im Laufe dieser ersten 18 bis 20 Jahre mit einer Vielzahl von medizinischen und pädagogischen Fachpersonen Kontakt haben können. Hinzu kommen in vielen Fällen Fachpersonen der IV und allenfalls Sozialarbeitende. Oft ist die Fallführung unklar und viele Schnittstellen sowie Kostenträger sind involviert. Für die betroffenen Familien kann diese Vielfalt von Zuständigkeiten eine grosse Belastung bedeuten. Um den Koordinationsaufwand und den Reibungsverlust vor allem bei Übergängen zu minimieren oder zu vermeiden, könnte ein Case Management eine valable Option für eine klarere Gestaltung dieser Übergänge sein.

⁸⁸ Anträge der vorberatenden Kommission des Berichts 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» vom 16. Mai 2022.



2. Qualifikation Fachpersonen

Das bisherige Sonderpädagogik-Konzept basiert sehr stark auf einer heilpädagogischen Qualifikation beim Personal. Für die Durchführung sonderpädagogischer Massnahmen werden folglich entsprechende Vorgaben gemacht. Die heutigen Herausforderungen verlangen teils andere Qualifikationen. Viele Problembereiche sind eher im sozialpädagogischen Bereich anzusiedeln. Gemischt zusammengesetzte Teams können diesen Herausforderungen besser entsprechen. Somit gilt es grundsätzlich, die Vorgaben hinsichtlich Qualifikation zu prüfen.

3. Frühe Förderung

Die Frühe Förderung soll ressourcenmässig verstärkt werden. Das ganze diesbezügliche System einschliesslich Organisation und Struktur der Anbieter gilt es zu prüfen. Dies soll, wie die oben erwähnte Finanzierung, unter Berücksichtigung eines ausgewogenen Verhältnisses der beiden Staatsebenen erfolgen. Dabei sollen Schnittstellen und Synergien zwischen den Angeboten der Frühen Förderung und der Heilpädagogischen Frühförderung aufeinander abgestimmt werden.

Dabei gilt es den Blick auf die Strategie Frühe Förderung des Kantons St.Gallen zu legen. Die sonderpädagogische Frühe Förderung ist diesbezüglich Teil der gesamten Strategie und eine wichtige Massnahme. Für die weitere Arbeit ist dabei zwingend eine enge Vernetzung mit den laufenden Arbeiten zur Erfüllung der parlamentarischen Aufträge im Bereich Frühe Förderung (EPAFF) erforderlich.⁸⁹

Die Regierung ist überzeugt, dass die ersten Lebensjahre essenziell sind und es damit verbunden nötig ist, die Frühe Förderung zu stärken.

In diesem Zusammenhang gilt es auch zu prüfen, inwiefern Eltern und Bezugspersonen vermehrt miteinbezogen werden könnten. So würden beispielsweise durch gemeinsam erarbeitete Ziele oder verbindliche Angebote die Selbstwirksamkeit der Familien und der Eltern gestärkt.

4. Finanzierung

Es gilt das bisherige Finanzierungssystem sowohl bei der Sonderschulung als auch bei den sonderpädagogischen Massnahmen der Regelschule zu überprüfen. Dabei soll insbesondere geprüft werden, ob das Verhältnis der Finanzierung zwischen den Staatsebenen stimmig ist. Zudem soll verhindert werden, dass im Finanzierungssystem Fehlanreize gesetzt werden, die einen Entscheidungsträger alleine aus finanziellen Gründen motivieren, sich für bzw. gegen eine sonderpädagogische Massnahme zu entscheiden. Zu prüfen gilt es dabei auch den Grad der Mitsteuerung der Staatsebenen in Abhängigkeit des Finanzierungsgrads. Unabhängig davon, ob es sich eher um integrative oder separative Massnahmen handelt, sollen den verantwortlichen Fach- und Lehrpersonen ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen. Diesbezüglich ist der Regierung bewusst, dass Anpassungen und Optimierungen des bestehenden Systems Kostenfolgen nach sich ziehen werden. Die gesellschaftliche Entwicklung zeigt, dass der sonderpädagogische Teil der Volksschule mit den immer komplexer werdenden Herausforderungen teurer werden wird. Unabhängig davon, ob dies in der Regelschule oder in der Sonderschule stattfindet, besteht der Anspruch auf einen zielgerichteten und effizienten Einsatz der Ressourcen. Wie der vorliegende Bericht zeigt, ist die diesbezügliche Steuerung von vielen Faktoren abhängig (Kapitel 6.1.3).

⁸⁹ Der Kantonsrat hat den Auftrag erteilt, den Bereich der frühen Förderung zu überprüfen und Massnahmen zu ergreifen. Die Regierung hat ein entsprechendes Projekt initiiert und wird die entsprechende Sammelvorlage dem Kantonsrat zuleiten.



Im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes gilt es, das zugrundeliegende Finanzierungsmodell der Sonderschulen und die Steuerung des Gesamtsystems zu prüfen.

Anhang

- Anhang 1: Bericht der Pädagogischen Hochschule Zürich: Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts
- Anhang 2: Institut für Professionalisierung und Systementwicklung der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich: Literaturreview zum Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule»
- Anhang 3: Institut für Professionalisierung und Systementwicklung der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich: Datenanalyse zum Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule»