

Interpellation Müller-Lichtensteig / Schmid-Grabs / Brunner-Schmerikon (38 Mitunterzeichnende)
vom 12. Juni 2018

Entwicklung von sonderpädagogischen Massnahmen, Repetition von Klassen und Schulabbrüchen in der Volksschule

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. August 2018

Mathias Müller-Lichtensteig, Sascha Schmid-Grabs und Elisabeth Brunner-Schmerikon erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 12. Juni 2018 nach der Entwicklung von sonderpädagogischen Massnahmen, der Repetition von Klassen und den Schulabbrüchen in der Volksschule. Die Interpellanten vermuten, dass die Kosten für sonderpädagogische Massnahmen im Steigen begriffen sind, die integrative Beschulung Massnahmen und Kosten in die Regelklassen verlagert hat und nicht erfolgreiche sonderpädagogische Massnahmen zu Klassenwiederholungen und Schulabbrüchen führen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Sonderpädagogische Massnahmen umfassen die Vorkehren der Schule zur Unterstützung der Kinder und Jugendlichen, die über den ordentlichen Unterricht hinausgehen (Deckung von besonderem Bildungsbedarf). Sie sind durch integrative und separative Elemente geprägt. Nebst der Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in Sonderschulen kommen in den Regelschulen verschiedene sonderpädagogische Massnahmen zum Tragen, wobei die Schulträger im Rahmen ihrer lokalen Förderkonzepte nach eigenem Ermessen Schwerpunkte setzen können.

Das neue Sonderpädagogik-Konzept (SOK) vollzieht den XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz aus dem Jahr 2014 (nGS 2014-061), mit dem die Sonderpädagogik ganzheitlich auf neue formelle Rechtsgrundlagen gestellt worden ist. Es ist vom Erziehungsrat und vom Bildungsdepartement am 6. Mai 2015 erlassen und am 9. Juni 2015 von der Regierung genehmigt worden. Einen besonderen Schwerpunkt des SOK bildet die Schnittstelle zwischen Regelschul- und Sonderschulunterricht. Dabei ist ein Grundsatz von besonderer Bedeutung: Einerseits sollen Kinder mit einer Behinderung, welche den Unterrichtsbesuch in der Regelschule zulässt, vermehrt als Regelschülerinnen und -schüler integrativ in den Regelklassen beschult werden. Andererseits werden Kinder mit starker Behinderung im Status der Sonderschülerinnen und -schüler ausschliesslich separativ in Sonderschulen beschult (Verzicht auf die «integrative Sonderschulung»). Ein Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht stellt im Sinn eines zweiten Grundsatzes sicher, dass in jeder Region eine Grundausstattung an Tagessonderschulplätzen, d.h. von Sonderschulplätzen, die vom Elternhaus aus ohne Internatsaufenthalt besucht werden können, zur Verfügung steht.

Das SOK bekräftigt zum einen in Nachachtung des Gesetzesrechts den Anspruch des Kindes mit ausgewiesenem Bedarf auf eine ausgewiesene Massnahme; es verpflichtet sich dabei den Grundsätzen des verhältnismässigen und rechtsgleichen Handelns und verschreibt sich der Chancengerechtigkeit und Familienfreundlichkeit. Andererseits berücksichtigt das SOK, ebenfalls in Nachachtung des Gesetzesrechts, den Aufwand von Kanton und Gemeinden für die Sonderpädagogik. Die Umsetzung des SOK erfordert Verantwortung auf allen Ebenen. Lehrpersonen, Schulträger, Schulpsychologische Dienste, Verwaltung und Sonderschulen tragen eine Mitverantwortung für eine ebenso kindgerechte wie kostenbewusste Zuteilung der verschiedenen Massnahmen und der damit verbundenen Ressourcen.

Mit dem Pool Sonderpädagogik des Personalpools stellt der Kanton den Schulträgern eine Richtgrösse für ihren Aufwand in der Sonderpädagogik zur Verfügung. Der Pool ist zwar im Schulalltag nicht rechtlich verbindlich, weil für ein Kind von Gesetzes wegen Massnahmen nach dem ausgewiesenen Bedarf und nicht nach dem Stand der Pooleinhaltung vorzusehen sind. Er dient aber den Schulträgern auf der systemischen Ebene als Orientierungs- und Vergleichsgrösse, als Instrument für die Steuerung der Pensen im Bereich der Sonderpädagogik und als Basis für die Weiterentwicklung des lokalen Förderkonzepts. Er setzt die gesetzliche Vorgabe um, dass in der Sonderpädagogik der Aufwand mitberücksichtigt werden muss.

Operative Bedarfsdeckung und systemische Aufwandsteuerung können in ein Spannungsverhältnis treten. Ein solches lässt sich indessen in aller Regel auflösen, da die Sonderpädagogik von Ermessen, fließenden Grenzen zwischen verschiedenen vertretbaren fachpädagogischen Indikationen und vielfältigen Wegen zu adäquaten Förderlösungen geprägt ist. Letztere werden in den lokalen Förderkonzepten beschrieben, welche die Schulträger in Vollzug des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) erlassen und für die sie einen erheblichen Gestaltungsspielraum besitzen.

Die Promotion von einer Schulklasse in die nächste und der Übertritt in die nächsthöhere Schulstufe sind grundsätzlich nicht Gegenstand der Sonderpädagogik, sondern Mechanismen der Regelschule. Sie sind im Promotions- und Übertrittsreglement, erlassen vom Erziehungsrat am 25. Juni 2008, geändert durch Nachtrag vom 15. Februar 2012, geregelt (SchBl 2012, Nr. 3). Die Promotion im Kindergarten und der Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule erfolgen nach Ermessen bzw. auf Empfehlung der Lehrperson. In der Primarschule und in der Oberstufe bedingt die Promotion grundsätzlich genügende Noten. Beim Übertritt von der sechsten Primarklasse in die Oberstufe sind die Empfehlung der Lehrperson und das Notenbild massgebend für die Zuweisung zum Schultyp (Sekundar- oder Realschule). Eine Nichtpromotion hat in der Regel eine Wiederholung des Schuljahrs (Repetition) zur Folge.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Gemäss Angaben der Schulträger im Rahmen der Erhebung des Amtes für Volksschule benötigten im Schuljahr 2016/17 in der Regelschule rund 8'400 Kinder und Jugendliche eine sonderpädagogische Massnahme, was gemessen an der Gesamtschülerzahl einem Anteil von 15,6 Prozent entspricht. Die Schulträger verbuchen ihre Aufwendungen für sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule in der Kontengruppe 27. Diese umfasst die Personalkosten (Löhne, Zulagen, Versicherungen, Weiterbildung usw. für Integrative Schulische Förderung [ISF], Unterricht in Kleinklassen und Therapien einschliesslich Deutsch für Kinder mit Migrationshintergrund). Die entsprechenden Aufwendungen der Schulträger betragen im Jahr 2017 insgesamt rund 100 Mio. Franken.
2. Die Regelschulen befinden sich im Umsetzungsprozess des SOK. Aufgrund der neuen Vorgaben haben sie grösstenteils ihre lokalen Förderkonzepte angepasst oder befinden sich an der entsprechenden Fertigstellung. Gemäss SOK sollen schulpflichtige Schülerinnen und Schüler mit Behinderung vermehrt eine Regelschule besuchen und in deren Rahmen sonderpädagogisch gefördert werden. Das Ziel einer vermehrten Regelschulung von Kindern mit Behinderung ist in der kurzen Zeit seit Anwendung des SOK noch nicht erreicht worden.
3. Repetitionen stehen in kausalem Zusammenhang mit der Anwendung des Promotions- und Übertrittsreglements sowie der Ausgestaltung der Übergänge zwischen Kindergarten und Primarschule sowie Primarschule und Oberstufe. Dazu lässt das Reglement den Schulträgern einen weiten Spielraum. Die operativen Ermessensentscheide und die unterschiedliche konzeptionelle Ausgestaltung der Übergänge in der Verantwortung der Schulträger beeinflussen die Anzahl der Repetitionen massgeblich. Der Kanton verfügt bezüglich Repetitionen über keine detaillierten Daten, da die Zuständigkeit bei den Schulträgern liegt.

4. Dem Bildungsdepartement ist die jährliche Anzahl der Schulabbrüche nicht bekannt. Aufgrund des verfassungsmässigen Grundschulobligatoriums und von Hinweisen der Schulträger kann davon ausgegangen werden, dass nur vereinzelt Jugendliche die Schule abbrechen, zumal in entsprechenden Fällen Anschlusslösungen im weiten schulischen Sinn zu suchen sind. Nicht bekannt ist auch die Anzahl jener Kinder und Jugendlichen, welche die Schulpflicht in einer Privatschule beenden.
5. Das nachfolgende Bild ergibt sich aus den Erhebungen zum Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen seit dem Schuljahr 2006/07 (Vergleiche mit den Erhebungen aus früheren Jahren sind nicht aussagekräftig):
 - Der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischen Massnahmen beläuft sich einigermaßen konstant auf rund 14 Prozent. Er schwankt zwischen 12,9 Prozent (Schuljahr 2010/11) und 15,6 Prozent (Schuljahr 2016/17).
 - Der Anteil von Kindern und Jugendlichen in Sonderschulen bewegt sich konstant um 2,5 Prozent. Auf das Schuljahr 2018/19 hin zeichnet sich ein Anstieg um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte ab. Der Anstieg lässt sich mit der im Übergang pädagogisch und sozial verträglich zu planenden Umsetzung des Versorgungskonzepts erklären. Nach der Übergangszeit sollte sich die Quote wiederum bei 2,5 Prozent einpendeln.
 - Der Lektionenbedarf für sonderpädagogische Massnahmen ist von 2006 bis 2015 von 31,4 auf 33,9 Lektionen je 100 Schülerinnen und Schüler gestiegen.

Die Kosten für die sonderpädagogischen Massnahmen haben sich erhöht. Dies ist insbesondere zurückzuführen auf:

- die Erhöhung des Pools Sonderpädagogik um 5 Prozent im Zusammenhang mit dem Vollzug des SOK – dies zur Abfederung des angestrebten vermehrten Regelschulbesuchs von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung, nach der Übergangszeit kompensiert durch eine moderatere Sonderschulquote;
- die neue Verbuchung des Deutschunterrichts für Kinder mit Migrationshintergrund in der Kontengruppe 27;
- die Klassenlehrerentlastung für Kleinklassenlehrpersonen im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Berufsauftrags;
- die Zunahme des Anteils von Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen mit stufengerechtem Diplom sowie die Erteilung der bedingten Wahlfähigkeit für Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen nach Vollendung des ersten Studienjahrs ihrer berufsbegleitenden Ausbildung, je mit Lohnwirksamkeit.

Aufgrund fehlender Daten können zur statistischen Entwicklung der Repetitionen von Klassen und von Schulabbrüchen in der Volksschule keine Aussagen gemacht werden (Ziff. 3 und 4).

6. Die Sonderpädagogik im Kanton St.Gallen hat eine lange Tradition als gut funktionierendes System. Sie wurde mit massvollen Reformen immer wieder den neuen An- und Herausforderungen angepasst. Im Jahr 2014 wurden die Sonderpädagogik der Regelschule und die Sonderschulung, die bislang unterschiedlichen historischen Entwicklungslinien und rechtlichen Normierungen gefolgt waren, erstmals gesetzeskonzeptionell zusammengefasst, nachdem sich der Bund aus der Regelung und Finanzierung der Sonderschulung zurückgezogen hatte. Ergebnis ist der XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz und das SOK, die einerseits an der nachfrageorientierten Tradition anknüpfen, andererseits aber auch eine systemische Steuerung des Angebots und des Aufwands mit Verlagerungen namentlich auf der Schnittstelle zwischen Regelschulung und Sonderschulung mit sich bringen (vgl. einleitende Bemerkungen). Das neue Regelwerk hat im Vollzug eine lange, bis zum Jahr 2022 ausgerichtete Anlaufzeit mit übergangsrechtlichen Effekten.

Die personellen und damit finanziellen Aufwendungen der Sonderpädagogik sind hoch, dienen aber letztlich zur Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrags der Volksschule, allen Kindern einen angemessenen Grundschulunterricht zu ermöglichen. Insoweit ist die neue systemische Angebots- und Aufwandsteuerung zwar folgerichtig, indessen mit Umsicht anzugehen. Dies zeigen auch erste empfindliche Reaktionen auf die Konsequenzen, welche die Systemsteuerung im operativen Schulalltag haben kann, vgl. dazu die Einfache Anfrage 61.18.21 «Spart der Kanton auf Kosten der sprachbehinderten Schülerinnen und Schüler?». Mit Blick auf Hinweise aus anderen Kantonen steigen die Aufwendungen für die Sonderpädagogik im Kanton St.Gallen vergleichsweise moderat. Der Anstieg ist – abgesehen von Übergangseffekten bei der Einführung des SOK und lohnwirksamen Komponenten (vgl. Ziff. 5) – mit den Ansprüchen der Gesellschaft, mit der Zunahme von Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien sowie mit der in den letzten Jahren intensiver notwendigen Beschulung von Asylbewerbenden erklärbar. Mit den verschiedenen Instrumenten des SOK (Pool Sonderpädagogik, Versorgungskonzept, standardisiertes Abklärungsverfahren der Schulpsychologischen Dienste, Festlegung der Zuweisungsverfahren in den Gemeinden) sollte es nach der Einführungsphase auch in Zukunft möglich sein, innerhalb der Budgetvorgaben von Kanton und Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an sonderpädagogischen Massnahmen zu sorgen.