

## Vorlage Stadtparlament

Datum 30. Oktober 2018  
Beschluss Nr. 2238  
Aktenplan 219.45 Nichtstädtische Sonderschulen

### **Interpellation Marlene Bodenmann, Daniel Kehl: "Wie steht es um die Sprachheilschüler und -schülerinnen der Stadt St.Gallen?"; schriftlich**

Marlene Bodenmann, Daniel Kehl sowie 37 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 26. August 2018 die beiliegende Interpellation "Wie steht es um die Sprachheilschüler und -schülerinnen der Stadt St.Gallen" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

#### **1 Ausgangslage**

Die Steuerung der Sonderschulung ist eine komplexe Gemeinschaftsaufgabe: Der Kanton, die Gemeinden, die schulpyschologischen Dienste und die Institutionen sind in die Steuerungsverantwortung eingebunden. Diese gemeinsame Verantwortung erfordert eine gemeinsam getragene Sicht, wie der Kanton im sogenannten «Orientierungsrahmen für die Zuweisung und Steuerung der Sonderschulung» festhält.

Mit einem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz hat der Kantonsrat im Jahr 2013 die Sonderpädagogik auf neue Grundlagen gestellt. Anlass dafür war die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung, NFA), in deren Rahmen sich der Bund (Invalidenversicherung) aus der Mitfinanzierung und -steuerung der Sonderschulung zurückgezogen hat. Dabei wurde ein Paradigmenwechsel gesetzlich verankert (Art. 35<sup>bis</sup> Volksschulgesetz; sGS 213.1), welcher im Jahr 2015 mit dem kantonalen Sonderpädagogikkonzept konkretisiert wurde. Gemeint ist der sogenannte «Integrationsvorrang». Gemäss diesem gilt, dass Kinder, auch jene mit einem besonderen Bildungsbedarf, grundsätzlich in die Regelschule gehören. Dies, solange sie vom Unterricht profitieren, der Regelklassenbesuch für das Kind geeignet, erforderlich und zumutbar ist und nicht überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfeldes entgegenstehen. Erst wenn diese Voraussetzungen selbst in einer Kleinklasse nicht mehr erfüllt wären, kommt eine Zuweisung in eine spezialisierte Sonderschule in Frage. In der Praxis bedeutet dies, dass für jedes Kind, bei welchem auf Grund der Basisabklärung ein besonderer Bildungsbedarf festgestellt wird, in einem nächsten Schritt zu prüfen ist, unter welchen Umständen eine Beschulung in der Regelschule nach wie vor möglich ist. Nur wenn der besondere Bildungsbedarf durch die Regelschule mittels Ausschöpfung ihrer verfügbaren Fördermöglichkeiten nicht genügend gedeckt werden kann oder die Herausforderungen für die Schule resp. für das Kind zu gross werden, ist als Förderort eine spezialisierte Sonderschule in Betracht zu ziehen.

In der regierungsrätlichen Botschaft zum entsprechenden Nachtrag wurden zwei Prinzipien genannt, welche die Handlungsabsicht illustrieren (Amtsblatt 2013, S. 312): «So viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» und «je intensiver und spezifischer der besondere Bildungsbedarf ist, desto eher ist Separation angezeigt». Die Botschaft beinhaltet auch Aussagen zu Kindern mit einer Sprachbehinderung oder einer Sprachentwicklungsverzögerung. Zusammengefasst wurde ausgeführt (Amtsblatt 2013, S. 370), dass Kinder mit einer Hör-, Seh- oder Körperbehinderung dank Beratungs- und Unterstützungsdiensten mit verhältnismässigem Aufwand in der Regelschule verbleiben könnten. Die Beschulung in der Regelschule solle für diese Kinder noch konsequenter ermöglicht werden. Auch für Kinder mit einer Sprachentwicklungsverzögerung wurde ein zusätzliches Integrationspotenzial beschrieben. Solche Kinder seien in einzelnen Gemeinden in nicht unerheblicher Zahl als Sonderschülerinnen und Sonderschüler separiert, ohne dass dies für ihre Förderung zwingend wäre. Bei ihrem Sonderschulbesuch spielten bisweilen auch Motive wie die Nutzung eines nahen Angebotes eine Rolle. Kinder mit einer Sprachentwicklungsverzögerung sollten künftig vermehrt nicht zu Sonderschülerinnen und -schülern erklärt werden, sondern mit sonderpädagogischer bzw. flankierender Unterstützung in der Regelschule belassen werden.

Für Kinder, bei denen eine Sprachbehinderung oder eine Sprachentwicklungsverzögerung diagnostiziert wird, muss angesichts dieser Ausgangslage Folgendes berücksichtigt werden: Der Begriff «Sonderschulbedürftigkeit» eines Kindes steht gemäss aktuellem Recht und dem darin verankerten Integrationsvorrang nicht mehr im Vordergrund. In der Praxis zeigt sich zudem, dass gerade bei sprachlichen Auffälligkeiten eine integrative Förderung ebenso anerkannt und erfolgreich sein kann wie eine Sprachheilbeschulung. Die adäquate Förderung eines solchen Kindes in der Regelschule hat den Vorteil, dass das Kind in seinem bisherigen Umfeld weiterbeschult werden kann. Dadurch können einschneidende Konsequenzen einer Sonderschulplatzierung auf den Alltag, auf das soziale Umfeld oder auf den Lebenslauf der betreffenden Kinder oder Jugendlichen vermieden werden.

Die Umsetzung des Paradigmenwechsels (Integrationsvorrang) bedingt, dass in der Regelschule die nötigen personellen Ressourcen für die sonderpädagogische resp. flankierende Unterstützung zur Verfügung stehen. Das ist an den Schulen der Stadt St.Gallen der Fall.

## 2 Beantwortung der Fragen

1. Wie hoch ist die Sonderschulquote der Stadt St.Gallen und wie hat sich diese in den vergangenen fünf Jahren entwickelt?

	2013/14		2014/15		2015/16		2016/17		2017/18	
	Stadt	Kanton	Stadt	Kanton	Stadt	Kanton	Stadt	Kanton	Stadt	Kanton
Total Schüler/innen	6'685	55'610	6'636	55'266	6'667	54'969	6'732	55'017	6'726	55'025
Geistige Behind./ Mehrfachbehind.	88 1.32%	701 1.26%	95 1.43%	721 1.30%	109 1.63%	731 1.33%	109 1.62%	719 1.31%	111 1.65%	715 1.30%
Sprach- /Hörbehinderung	62 0.93%	283 0.51%	56 0.84%	299 0.54%	49 0.73%	306 0.56%	34 0.51%	305 0.55%	32 0.48%	302 0.55%
Verhaltensschwieri- gkeiten	59 0.88%	326 0.59%	58 0.87%	316 0.57%	53 0.79%	308 0.56%	54 0.80%	323 0.59%	53 0.79%	326 0.59%
Körperbehinderung	14 0.21%	47 0.08%	16 0.24%	55 0.10%	21 0.31%	58 0.11%	22 0.33%	60 0.11%	18 0.27%	60 0.11%
Mehrfachbehinderu- ngen	11 0.16%	40 0.07%	10 0.15%	37 0.07%	9 0.13%	40 0.07%	11 0.16%	45 0.08%	14 0.21%	48 0.09%
<b>Total</b>	<b>234</b> <b>3.50%</b>	<b>1'397</b> <b>2.51%</b>	<b>235</b> <b>3.54%</b>	<b>1'428</b> <b>2.58%</b>	<b>241</b> <b>3.61%</b>	<b>1'443</b> <b>2.63%</b>	<b>230</b> <b>3.42%</b>	<b>1'452</b> <b>2.64%</b>	<b>228</b> <b>3.39%</b>	<b>1'451</b> <b>2.64%</b>

Quelle: Amt für Volksschule, Auswertung Stadt St.Gallen, Stand 18.09.2018

In der oben abgebildeten Tabelle („Statistik der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen des Kantons St.Gallen und in ausserkantonalen Sonderschulen, Erhebung des Kantons St.Gallen“; Stichtag 26. Februar je Jahr) sind die Sonderschulungen von Kindern aus dem Kanton St.Gallen in spezialisierten Sonderschulen aufgeführt. Gemäss diesen Zahlen hat sich die Sonderschulquote der Stadt St.Gallen im kantonalen Vergleich in den vergangenen fünf Jahren um 0.11 % reduziert, während die im Kanton verzeichnete durchschnittliche Sonderschulquote im selben Zeitraum um 0.13 % angestiegen ist. Die Entwicklung der städtischen Sonderschulquote zeigt in die vom Stadtrat und vom Kanton angestrebte Richtung des Integrationsvorrangs, was erfreulich ist. Relativierend dazu ist aber zu sagen, dass die städtische Sonderschulquote mit 3.39 % im Schuljahr 2017/18 deutlich über dem kantonalen Durchschnitt von 2.64 % liegt.

Die Zahlen belegen, dass der Integrationsvorrang in der städtischen Volksschule zunehmend zum Tragen kommt. Es bedarf jedoch weiterer zielgerichteter Anstrengungen.

Das kantonale Amt für Volksschule kennt die städtische Strategie, die bisherigen Anstrengungen und die dahinterliegende Vorstellung und unterstützt diese.

2. *Wie viele Sonderschülerinnen und Sonderschüler hat die Stadt St.Gallen aktuell in Institutionen aufgeteilt nach*

- *Kindern mit geistiger oder körperlicher Behinderung*
- *Kindern mit schweren Sprachstörungen*
- *Kindern mit einer schwerwiegenden Verhaltensstörungen*

Die Anteile der erwähnten Kinder sind in der vorstehenden Tabelle über den Zeitraum der letzten fünf Schuljahre abgebildet. Die städtische Quote der Sonderschulungen aufgrund von geistigen Behinderungen und/oder Mehrfachbehinderungen, von Körperbehinderungen und von Verhaltensschwierigkeiten lag in den vergangenen fünf Jahren konstant über der kantonalen Quote.

Anders sieht es bei der Sonderschulquote von Kindern mit einer Sprach- oder Hörbehinderung aus. Während die Quote der Stadt vor vier Jahren mit 0.93 % weit über dem kantonalen Wert von 0.51 % lag, befinden sich die Werte von Stadt und Kanton im Schuljahr 2017/18 nun auf einem vergleichbaren Niveau (Stadt: 0.48 %; Kanton: 0.55 %).

3. *Wie viele Schülerinnen und Schüler besuchten in den letzten fünf Jahren die Sprachheilschule?*

In den letzten fünf Jahren reduzierte sich die jährliche Anzahl städtischer Schülerinnen und Schüler an der Sprachheilschule von ursprünglich 62 Kinder auf derzeit 32 Kinder.

4. *Hat es in der Stadt St.Gallen auch abgewiesene Sprachheilschulkinder, die vom Schulpsychologischen Dienst diagnostiziert wurden und einen Besuch der Sprachheilschule benötigen würden? Wenn ja, wie und wo werden diese zurzeit gefördert? Stehen Kinder auf der Warteliste der Sprachheilschule?*

Nein, es hat in den letzten fünf Jahren keinen Fall gegeben, in welchem ein Kind von der Sprachheilschule abgewiesen worden wäre. Auch stand in diesem Zeitraum kein städtisches Kind auf einer Warteliste der Sprachheilschule.

Die 32 städtischen Kinder, welche im Schuljahr 2017/18 die Sprachheilschule besuchten, wurden zu verschiedenen Zeitpunkten zugewiesen. Allein im Schuljahr 2017/18 empfahl der Schulpsychologische Dienst (SPD) für sieben städtische Kinder eine Beschulung in der Sprachheilschule. Für fünf Kinder erfolgte dann auch effektiv eine entsprechende Zuweisung. Bei einem der sieben Kinder widerriefen die Eltern noch vor dem Erlass der Zuweisung ihr Einverständnis. Das Kind werde mit entsprechender Förderung der Regelschule zugewiesen. Für ein weiteres der sieben Kinder konnte im Sinne des Integrationsvorrangs eine individualisierende Förderung im Regelkindergarten, begleitet von einer intensivierten Logopädietherapie, realisiert werden.

Vor der Verankerung des Integrationsvorrangs spielte auch die örtliche Distanz zur Sprachheilschule eine Rolle, ob Kinder letztlich dieser Schule zugewiesen wurden oder nicht. Denn das Phänomen, wonach das Angebot die Nachfrage schafft, trifft auch für Sonderschulen zu. Dies ist kantonsweit festzustellen. Die Tatsache der Verfügbarkeit einer Sonderschule vor Ort führt oft zu einer erhöhten Nachfrage für die in der Nähe wohnhaften Schulkinder. In den vergangenen Jahren ist die Tatsache der örtlichen Nähe bei der Zuweisung von städtischen Kindern an die Sprachheilschule gegenüber der

Überlegung nach der Notwendigkeit einer separativen Sonderschulung in den Hintergrund gerückt. Diese Entwicklung entspricht dem vom Volksschulgesetz vorgegebenen Integrationsvorrang.

*5. Die Regierung des Kantons St.Gallen lobt die Stadt St.Gallen, dass sie die Quote der Sprachheilschülerinnen und -schüler in der Stadt dramatisch reduzieren konnte. Welche Massnahmen hat die Stadt ergriffen, um dies zu erreichen? Wie beurteilt der Stadtrat die Situation in den Regelklassen der Unterstufe und die Belastung der Lehrpersonen?*

Die Umsetzung des Integrationsvorrangs hat dazu geführt, dass die Sonderschulquote der Stadt im Bereich der Sprach- und Hörbehinderung nun vergleichbar ist mit dem kantonalen Durchschnitt. In diesem Bereich ist der Stadtrat mit der Situation zufrieden. Ziel ist es, eine Regelschule mit einer hohen Haltekraft zu erreichen, die in hinreichendem Masse über die Fähigkeit verfügt, dem im Gesetz verankerten Integrationsvorrang nachzuleben. Diese Fähigkeit bemisst sich nicht nur nach der Sonderschulquote (Anteil Kinder in spezialisierten Sonderschulen), sondern auch nach dem Anteil jener Kinder in übrigen Separationsformen ausserhalb der Regelklasse, vorab in Kleinklassen. Nur wenn sowohl die Anteile der Kinder in Sonderschulen als auch jene der Kinder in Kleinklassen angemessen tief sind, gilt das Ziel hoher Haltekraft der Regelschule als erreicht.

Die Senkung der Sonderschulquote im Bereich der Sprach- und Hörbehinderung konnte erreicht werden, indem dem Paradigmenwechsel folgend eine zunehmend grössere Zahl von Kindern mit sprachlichen Behinderungen oder Auffälligkeiten dank Unterstützung und flankierendem Support erfolgreich integrativ in einer Regelschule beschult werden konnte.

Bei der Umsetzung des Integrationsvorrangs wurde ein wichtiges Augenmerk auf die pädagogischen Herausforderungen gelegt. Die Kinder, die über einen erhöhten Förderbedarf verfügen, wurden im Zuge der Umsetzung des Integrationsvorrangs nicht einfach den Klassenlehrpersonen überlassen. Die betreffenden Kinder werden im Schulalltag im nötigen Ausmass von Fachpersonen der schulischen Heilpädagogik resp. Logopädie begleitet und unterstützt.

Der städtische Pensenpool ist grosszügig bemessen, insbesondere im Bereich der integrierten Förderung der Schülerinnen und Schüler (ISF). Das ist sachlich richtig. Einerseits kann damit auf die spezifischen Anforderungen reagiert werden, welche eine städtische Gesellschaft an die Schulen stellt. Andererseits können die für die Umsetzung des Integrationsvorrangs nötigen Ressourcen bereitgestellt werden. Am 13. Juni 2006 bewilligte das Stadtparlament das Vorhaben „Vom Kindergarten in die Schule, KidS“. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, ein Einschulungsmodell zu erproben, mit dem belastende und teilweise stigmatisierende Sonderlösungen bei der Einschulung verhindert werden sollen. Am 22. April 2010 wurde der Pilotbetrieb durch den Stadtrat um ein weiteres Jahr bis Ende 2010/11 verlängert. Die dabei geschaffenen, grosszügig bemessenen Ressourcen, die unter anderem auch die Klassengrössen berücksichtigen, gelten nach inzwischen flächendeckender Etablierung der Grundstufe noch heute: In einer Grundstufenklasse werden für den Unterricht im engeren Sinne je nach Klassengrösse zwischen 36 und 39 ordentliche Lektionen eingesetzt. Darüber hinaus stehen weitere fünf Lektionen für die integrierte Förderung der Schülerinnen und Schüler (ISF) zur Verfügung. Eine Klassenlehrperson unterrichtet in der Regel lediglich während fünf Lektionen pro Unterrichtswoche ihre Grundstufenklasse alleine. Darüber hinaus stehen zwei Lehrpersonen zur Verfügung, was der individuellen Förderung dienlich ist.

Zur erfragten Situation auf der Unterstufe resp. Grundstufe und der damit verbundenen Belastung kann daher zusammenfassend Folgendes ausgeführt werden: Der städtische Pensenpool ist grosszügig bemessen. Es wäre nicht zielführend, noch mehr personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen, denn dies allein führt nicht zu mehr Qualität und auch nicht zu weniger Belastung. Würden noch mehr Personen als heute am Unterricht und bei der Förderung der Kinder mitwirken, müsste der Zeitaufwand für die nötigen Absprachen und die Koordination erhöht werden.

Anzustreben ist vielmehr ein permanenter Zugewinn an fachlichen Ressourcen: An den städtischen Schulen sind die Kinder der Stadt willkommen, in ihrer vollen Heterogenität. Es ist entscheidend, über Lernprozesse nicht aus Perspektive der Schule, sondern aus derjenigen des Kindes nachzudenken. Die Mehrung pädagogischen Wissens und Könnens als zusätzliche Ressource ist wichtig. Der Umgang mit vermehrt heterogen zusammengesetzten Klassen macht andere, herausfordernde und anspruchsvolle individualisierende Unterrichtsformen nötig. Die Erweiterung eigener Methodenvielfalt im Rahmen der persönlichen Unterrichtsentwicklung wird zur Verpflichtung jeder Lehrperson. Der Zugewinn an fachlich-methodischen Kompetenzen ist aus diesem Grund ein zentrales Ziel der lokalen Qualitätsentwicklung, welche derzeit aufgegleist wird.

*6. Wie ist das Zuweisungsverfahren für Kinder mit einer Sprachstörung in die Sprachheilschule geregelt? Gibt es da Verbesserungsbedarf?*

Gemäss dem kantonalen Sonderpädagogikkonzept für die Regelschule (Kapitel 5.5) ist vorgeschrieben, dass die zuständige Stelle der Gemeinde (in der Stadt ist dies die Abteilungsleitung Schulen der Dienststelle Schule und Musik) sonderpädagogische Massnahmen sowie den Besuch einer Sonderschule, etwa der Sprachheilschule, verfügt. Steht die Frage einer Sonderschulzuweisung im Raum, wird vorgängig der Schulpsychologische Dienst beigezogen. Damit wird sichergestellt, dass eine Abklärung aus unabhängiger Perspektive und eine Antragstellung nach einheitlichen Standards erfolgen.

Der Bedarf für eine allfällige Sonderschulung wird mittels des sogenannten «Standardisierten Abklärungsverfahrens» (SAV) erhoben. Auf Grund der Einschätzung der Entwicklungs- und Bildungsziele und des Förderbedarfs werden vom Schulpsychologischen Dienst ein Hauptförderort und allfällige unterstützende Massnahmen vorgeschlagen. Die Berichterstattung erfolgt nach einer vorgegebenen Struktur. Das Gutachten des Schulpsychologischen Dienstes an die Abteilungsleitung Schulen beinhaltet die für die Schule relevanten Angaben (Einschätzungen, Handlungsbedarf, Antrag). Der Antrag orientiert sich am Bedarf des Kindes in Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags, unter Berücksichtigung des Aufwands von Gemeinde und Kanton.

Die Abteilungsleitung Schulen verfügt die Massnahme und bezeichnet die zuständige Sonderschule. Hernach wird das Verfahren für die Kostengutsprache durch das Bildungsdepartement eingeleitet. Die Platzierung in eine Sonderschule erfolgt in der Regel auf Beginn eines Schuljahres. Gemeinden melden das Kind spätestens bis Ende März bei der zuständigen Sonderschule an. Eine Aufnahme setzt voraus, dass die Anmeldeunterlagen (Sonderschulverfügung) in der Sonderschule eingegangen sind und eine Kostengutsprache des Bildungsdepartements vorliegt. Anmeldungen, die nach Ablauf der Anmeldefrist eingehen, werden für das nächste Schuljahr auf der Warteliste vorgemerkt, sofern kein Platz mehr vorhanden ist.

Das praktizierte Zuweisungsverfahren für städtische Kinder an die Sprachheilschule St.Gallen ist derzeit Thema gemeinsamer Absprachen. Ziel einer noch anzustrebenden Verbesserung ist, dass jene Regeln, welche für alle anderen Sonderschulzuweisungen gelten, auch für Detailfragen bei der Zuweisung an die Sprachheilschule angewendet werden. Es geht namentlich um Einzelheiten der Rollen der Beteiligten, um Prozesse und Zeitpunkte sowie um den Einbezug der Eltern. Die Abteilungsleitung Schulen und der städtische Schulpsychologische Dienst stehen diesbezüglich mit der Institutionsleitung der Sprachheilschule St.Gallen in Kontakt.

*7. Wie beurteilt der Stadtrat das Verhältnis zwischen Stadt und Sprachheilschule?*

Es sind dem Stadtrat keine von der ordentlichen Geschäftsabwicklung abweichenden Besonderheiten bekannt.

Allerdings wurde von der Sprachheilschule nahestehenden Kreisen die Befürchtung geäußert, wonach die Senkung der Anzahl sprachheilbeschulter städtischer Kinder an der Sprachheilschule zu einem Personalabbau führen könnte, was die Mitarbeitenden verunsichern und das Verhältnis der Sprachheilschule zur Stadt belasten würde. Vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels (Integrationsvorrang) ist diese Befürchtung in einem gewissen Masse verständlich. Die Zahlen zeigen aber, dass sie letztlich unbegründet ist. Die Zuweisungen in eine spezialisierte Sonderschule für Kinder mit einer Sprach- oder Hörbehinderung haben vom Schuljahr 2013/14 zum Schuljahr 2017/2018 von 283 Kindern und Jugendlichen auf 302 Kinder und Jugendliche zugenommen. Somit ist davon auszugehen, dass der Rückgang der städtischen Zuweisungen in die Sprachheilschule durch eine Zunahme von Zuweisungen anderer Schulträger mehr als kompensiert wurde.

*8. Falls sich in der Stadt herausstellt, dass die Sprachförderung dieser Kinder in den Regelklassen mit zwei Lektionen Logopädie nicht Rechnung getragen werden kann, wäre allenfalls ein Modell à la Gaiserwald für die Stadt eine Option oder anders gesagt, ab wie vielen Anträgen wird eine neue Lösung gesucht?*

Die Integration von Kindern mit besonderem Förderungsbedarf in Regelklassen setzt voraus, dass die nötigen fachlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Das ist in der Stadt St.Gallen der Fall. Zusätzlich zur individuellen logopädischen Unterstützung der integrativ beschulten Kinder stehen den jeweiligen Regelklassen weitere Förderressourcen aus dem grosszügig bemessenen städtischen ISF-Pensenpool zur Verfügung. Vor dieser Ausgangslage stellt sich der Stadt die Frage nach allfälligen alternativen Modellen nicht. Der Stadtrat bekennt sich mit Überzeugung zum Integrationsvorrang, wie dies der Kanton vorsieht, und dessen bestmöglicher Realisierung zu Gunsten der Schülerinnen und Schüler.

Der Stadtpräsident:  
Scheitlin

Der Stadtschreiber:  
Linke

Beilage:  
Interpellation vom 26. August 2018