

Vorlage Stadtparlament

Datum 23. April 2024
Beschluss Nr. 3884
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Lydia Wenger, Eva Crottogini, Christoph Kobel: Integriert oder exkludiert – Wie steht es um das integrative Schulsystem in der Stadt St.Gallen?; schriftlich

Lydia Wenger, Eva Crottogini und Christoph Kobel sowie 36 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 27. Februar 2024 die beiliegende Interpellation «Integriert oder exkludiert – Wie steht es um das integrative Schulsystem in der Stadt St.Gallen?» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Volksschule erfüllt ihren Bildungsauftrag für die gesamte Gesellschaft und kommt breiten schulischen Bedürfnissen entgegen. Die Sonderschulung ist kantonal geregelt. Von Bedeutung ist insbesondere die in der Interpellation angesprochene Bestimmung von Art. 35bis des Volksschulgesetzes (sGS 213.1), welche festlegt, unter welchen Bedingungen Schülerinnen und Schüler eine Regelschule oder eine Sonderschule besuchen.

Das Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St.Gallen konkretisiert die Grundsätze des Volksschulgesetzes. Es nennt weiter die sonderpädagogischen Massnahmen. Diese Grundlagen des Kantons St.Gallen sehen für die Volksschule sowohl integrierende als auch separierende Angebote vor. Es gilt das Prinzip «So viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig». Die Umsetzung dieses Prinzips erfolgt situationsgerecht unter Berücksichtigung und Abwägung der Interessen der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf einerseits sowie der übrigen Schülerinnen und Schüler und der Lehrpersonen andererseits. Das Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St.Gallen definiert einerseits sonderpädagogische Massnahmen im Grundangebot der Regelschulen und andererseits Massnahmen, die separiert in spezialisierten Sonderschulen durchgeführt werden.

- Für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf sind beim Besuch der Regelklasse sonderpädagogische Massnahmen aus dem Grundangebot der Regelschule anzuordnen. Das Sonderpädagogik-Konzept nennt dazu abschliessend die nachfolgenden Massnahmen. Integrierte schulische Förderung (ISF), Heilpädagogische Früherziehung für Kindergartenkinder, Logopädie, Psychomotoriktherapie sowie Legasthenie- und Dyskalkulietherapie. Die Kleinklassen gehören gemäss Sonderpädagogik-Konzept zum optionalen sonderpädagogischen Grundangebot der Regelschule. Das begleitende ergänzende pädagogische Angebot umfasst den Deutschunterricht für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, den Nachhilfeunterricht, die Rhythmik sowie die Begabungs- und Begabtenförderung. Über diese hier konkret genannten Massnahmen hinaus sieht das Sonderpädagogik-Konzept keine weiteren Massnahmen für die Regelschule vor.

- Nach Art. 35bis Abs. 3 des Volksschulgesetzes besuchen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf dann eine separative Sonderschule, wenn sie mit den im vorstehenden Aufzählungspunkt genannten sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule nicht in ausreichendem Mass vom Unterricht in der Regelschule profitieren resp. das soziale Gefüge wahrnehmen können (lit. a) oder wenn überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfeldes einer weiteren Beschulung in der Regelschule entgegenstehen (lit. c).

Alle Kinder und Jugendlichen, die in einer Regelklasse unterrichtet werden, gelten nach den kantonalen Vorgaben – unabhängig von einem allfälligen besonderen Bildungsbedarf – als Regelklassenschülerinnen und -schüler. Im Kanton St.Gallen ist eine in die Regelklassen integrierte Sonderbeschulung gemäss den kantonalen Vorgaben nicht vorgesehen. Sie ist den Schulträgern im Kanton St.Gallen aber auch nicht ausdrücklich untersagt. Es gibt Kantone, welche die in Regelklassen integrierte Sonderbeschulung explizit zulassen. Sie ist für Schülerinnen und Schüler mit einer komplexen Beeinträchtigung oder Behinderung gedacht, die in einer Regelklasse unterrichtet werden können, wenn sie in hohem Masse von spezialisierten Fachpersonen begleitet werden. Damit wird sichergestellt, dass einerseits die betreffende Schülerin resp. der betreffende Schüler die notwendige spezifische Begleitung, Betreuung und Förderung erhält und andererseits die Lehrpersonen der betreffenden Klassen ausreichend Kapazitäten haben, sich im vorgesehenen Masse der Förderung und Begleitung der anderen Kinder oder Jugendlichen zu widmen.

Das Abklärungs- und Zuweisungsverfahren ist abhängig von der Intensität und von der erforderlichen Spezialisierung der beantragten Massnahme. Das Abklärungsverfahren ist so ausgestaltet, dass standardisiert zunächst abgeklärt wird, ob alle integrativen Massnahmen ausgeschöpft sind, bevor eine separative Sonderschulung angeordnet wird. Sonderpädagogische Massnahmen werden regelmässig auf ihre Wirksamkeit und auf die Notwendigkeit der Weiterführung überprüft.

- Sonderpädagogische Massnahmen der Regelschule: Die Schulträger verankern das Grundangebot (ISF, Logopädie, Psychomotoriktherapie usw.) im lokalen Förderkonzept.
- Sonderschulung: Gegebenenfalls klärt der Schulpsychologische Dienst den Bedarf ab. Er setzt dabei ein standardisiertes Abklärungsverfahren ein, das schweizweit zum Einsatz kommt. Bei der Abklärung werden die Förder- und Bildungsziele herausgearbeitet. Weiter wird der Förderbedarf definiert und gegebenenfalls ein Massnahmenvorschlag formuliert. Das Abklärungsergebnis überweist der Schulpsychologische Dienst an die Bereichsleitungen der Dienststelle Schule und Musik, welche in der Stadt St.Gallen für die Zuweisung von Schülerinnen und Schülern an eine Sonderschule zuständig sind.¹ Wenn aufgrund der schulpsychologischen Abklärung ein Sonderschulbedarf festgestellt wird, wird auf Zuweisung des betreffenden Kindes in eine separative Sonderschule entschieden.

¹ Vgl. Art. 4 Abs. 4 lit. c des Reglements über die Zuständigkeit der Verwaltung im Bereich der Schule (SRS 211.13).

2 Beantwortung der Fragen

1. *Wie definiert die Stadt St.Gallen 'Kinder mit besonderem Bildungsbedarf'?*

Der besondere Bildungsbedarf im Rahmen der Volksschule ist im kantonalen Sonderpädagogik-Konzept definiert. Ein besonderer Bildungsbedarf liegt vor:²

- Bei Kindern vor der Einschulung, bei denen festgestellt wird, dass ihre Entwicklung eingeschränkt oder gefährdet ist oder dass sie dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht werden folgen können.
- Bei Schülerinnen und Schülern, bei denen nachweislich grosse Schwierigkeiten in der Sozialkompetenz sowie im Lern- oder Leistungsvermögen festgestellt werden.
- Bei Schülerinnen und Schülern, die den Fachbereichen des Lehrplans der Regelschule ohne zusätzlich Unterstützung nachweislich nicht, nicht mehr oder nur teilweise folgen können.
- Bei Schülerinnen und Schülern mit nachweislich besonderen Begabungen.

2. *Wie viele Kinder mit besonderem Bildungsbedarf werden in den städtischen Schulen zurzeit integrativ bzw. separativ auf welcher Stufe unterrichtet? Welchen 'besonderen Bildungsbedarf' weisen diese Kinder auf?*

Ein Teil der Kinder und Jugendlichen in der Regelschule weist einen besonderen Bildungsbedarf auf. Für sie stehen die im Kapitel «Ausgangslage» aufgeführten sonderpädagogischen Massnahmen aus dem Grundangebot zur Verfügung (ISF, Logopädie, Psychomotoriktherapie usw.). Diese Massnahmen dienen der Förderung und Unterstützung der betreffenden Kinder und Jugendlichen. Sie sorgen auch für eine gewisse Entlastung der Klassenlehrperson, weil für die Bewältigung des besonderen Bildungsbedarfs Fachpersonen (z.B. schulische Heilpädagoginnen und -pädagogen SHP oder Therapeutinnen und Therapeuten) unterstützend mitwirken. Die Stadt führt keine lückenlose Statistik darüber, wie viele Kinder in der Regelschule einen besonderen Bildungsbedarf aufweisen und entsprechend mit den Massnahmen aus dem Grundangebot gefördert werden. Immerhin kann aber festgehalten werden, dass in der jüngeren Vergangenheit pro Jahr zwischen 240 und 260 Anmeldungen für logopädische Massnahmen verzeichnet wurden sowie zwischen 70 und 90 Anmeldungen für die Psychomotoriktherapie. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die von der ISF profitierten, bewegt sich auf einem deutlich höheren Niveau. Ein Drittel der Kinder profitiert früher oder später und in unterschiedlicher Zeitdauer von ISF.

Die kantonalen Grundlagen sehen keine integrative Sonderschulung vor. Es ist den Schulträgern aber auch nicht explizit untersagt, Schülerinnen oder Schüler mit einer komplexen Beeinträchtigung oder Behinderung in der Regelschule zu unterrichten. In der Stadt handelt es sich nur um vereinzelte Kinder und Jugendliche. Dazu liegen keine erhärteten stadtweiten Zahlen vor. Betroffen sind unter anderem Schülerinnen und Schüler mit einem ausgewiesenen Sonderschulbedarf, für die in einer spezialisierten Sonderschule kein Platz frei ist. Zudem kommt es vor, dass eine Beschulung eines Kindes mit einer komplexen Beeinträchtigung oder Behinderung während einer bestimmten Zeit in der Regelschule möglich ist (z.B. für die Kindergartenzeit) und als Folge von steigenden Anforderungen zu einem späteren Zeitpunkt eine separative Sonderschulung erfolgt. Mit dem Verzicht auf die Anordnung

² Das Sonderpädagogik-Konzept im Überblick, S. 39 (abrufbar im Internet unter <https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/konzepte.html>, Stand 18. April 2024).

der Sonderschulung bleiben Kinder und Jugendliche in solchen Einzelfällen Regelklassenschülerinnen und -schüler.³ Dabei zeigen sich zwei Probleme. Die Beschulung der betreffenden Kinder und Jugendlichen bindet vergleichsweise viele Ressourcen aus dem Sonderpädagogikpool der Regelschule (vgl. dazu die Antwort auf die Frage 3), welche in erster Linie für Kinder und Jugendliche mit einem weniger ausgeprägten besonderen Bildungsbedarf vorgesehen sind und dort fehlen. Falls die Ressourcen nicht aus dem Sonderpädagogik-Pool entnommen werden, fallen dem Schulträger zusätzliche Kosten an. Der Kanton beteiligt sich nur an den Kosten von separativen externen Sonderschulungen.

Eine separative Sonderbeschulung in einer spezialisierten Einrichtung⁴ ist Kindern und Jugendlichen mit intensivem oder spezifischem sonderpädagogischen Förderbedarf vorbehalten. Die Sonderbeschulung von Kindern und Jugendlichen der Stadt St.Gallen hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Kalenderjahr	2019	2020	2021	2022	2023
Total ⁵	202	208	226	237	268
Total Schüler/innen (inkl. flade ⁶ und Sonderschüler/innen)	7'063	7'022	7'089	7'281	7'351
Sonderschulquote	2.9 %	3 %	3.2 %	3.3 %	3.6 %

3. Welche zusätzlichen Massnahmen zur Entlastung der Lehrpersonen werden in den städtischen Schulen getroffen, wenn ein Kind mit besonderem Bildungsbedarf in die Regelschule eingeschult wird?

Für die sonderpädagogischen Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf in der Regelschule stehen die Ressourcen aus dem Lektionenpool Sonderpädagogik zur Verfügung. Dieser Pool richtet sich nach den kantonalen Vorgaben.⁷ In der Stadt St.Gallen wird das Total des Lektionenpools Sonderpädagogik unter der Berücksichtigung des Sozialindex auf die einzelnen Schuleinheiten verteilt.

³ Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. Januar 2013 zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz, S. 57. Im Internet abrufbar unter <https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/2041> (Stand 18. April 2024).

⁴ Beispielhaft werden nachfolgend einige separative Sonderschulen im Kanton St.Gallen genannt: CP-Schule St.Gallen, Heilpädagogische Schule St.Gallen (HPV), Heilpädagogische Schule Flawil, Sonderschulheim Johanneum Neu St. Johann, Sprachheilschule St.Gallen, Sonderschule tipiti Jahrzeitenhaus, St.Gallen, Sonderschulheim Kinder Dörfli, Lütisburg.

⁵ Beim Total kann es zu geringen Differenzen zum Geschäftsbericht kommen. Der Geschäftsbericht orientiert sich an einem Stichtag. Der vorliegende Auszug ist der Schulverwaltungsapplikation Sclaris entnommen, die rückblickend keine stichtagbezogene Auswertung zulässt.

⁶ Die flade macht keine Zuweisungen an Sonderschulen. Das bedeutet, dass statistisch alle Sonderschülerinnen und -schüler einzig bei der Stadt St.Gallen erscheinen. Damit die Sonderschulquote korrekt berechnet wird, muss die Zahl der Schülerinnen und Schüler der flade einberechnet werden.

⁷ Insbesondere nach Art. 15 der Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule, welche der Erziehungsrat (heute Bildungsrat) am 18. Mai 2016 erlassen hat (abrufbar im Internet unter <https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/unterrichtsorganisation.html>, Stand 18. April 2024)

Schuljahr	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Jahreslektionen Sonderpädagogikpool Primarschulen	1'366	1'366	1'382	1'393	1'409
Jahreslektionen Sonderpädagogikpool Oberstufen	193	196	208	208	208
Anzahl Schülerinnen und Schüler in städtischen Regelschulen	6'360	6'479	6'497	6'504	6'671
Quote Sonderpädagogikpool	0.25	0.24	0.24	0.24	0.24

4. Wie viele Anfragen auf explizit integrative bzw. separative Beschulung gehen pro Jahr ein? Wie viele dieser Anfragen werden abschlägig beantwortet?

Im Fokus der schulpsychologischen Abklärung steht nicht die Anfrage, ob die Beschulung integrativ bzw. separativ geschehen kann. Im Fokus steht der Bildungsbedarf des Kindes. Stellt sich im schulischen Kontext oder aufgrund von Beobachtungen von Eltern oder anderen Fachstellen die Frage nach einem besonderen Bildungsbedarf eines Kindes, dürfen sich die Personen an den Schulpsychologischen Dienst wenden. Ob ein besonderer Bildungsbedarf vorliegt und eine sonderpädagogische Massnahme angeordnet wird, ist Ergebnis am Ende eines diagnostischen Prozesses (Schulpsychologischer Dienst) resp. der Entscheidung der Bereichsleitungen der Dienststelle Schule und Musik. Der Schulpsychologische Dienst hat in den vergangenen Jahren jährlich etwa 650 bis 800 Abklärungen durchgeführt. Dabei wird die Zahl der Abklärungen, bei denen eine Anfrage nach einer integrativen Beschulung gestellt wird, nicht statistisch erfasst. Es handelt sich um vereinzelte Fälle.

5. Wie ist der Ablauf bei einer Anfrage zur Integration/Separation eines Kindes mit besonderem Bildungsbedarf organisiert? Gibt es eine zentrale Anlaufstelle für Erziehungsberechtigte, welche ihre Kinder integrativ bzw. separativ beschulen möchten?

Ja, mit dem Schulpsychologischen Dienst gibt es eine zentrale Anlaufstelle. An sie wenden können sich die schulischen Bezugspersonen, die Eltern oder andere Fachstelle oder -personen, die bei einem Kind einen besonderen Förderbedarf festgestellt haben oder vermuten. Mit seiner Aussenperspektive nimmt der Schulpsychologische Dienst eine beratende Rolle ein und setzt sich für eine positive Entwicklung des Kindes ein. Die Eltern müssen mit der Anmeldung einverstanden sein. Wie bereits in der Antwort auf die Frage 4 dargelegt wurde, steht erst am Ende des Prozesses fest, ob eine besonderer Bildungsbedarf vorliegt und welche sonderpädagogische Massnahme allenfalls ergriffen oder angeordnet wird.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:

- Interpellation vom 27. Februar 2024