



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 12. Juni 2012

1200.31

Gesetz über die Mittelschulen und die tertiäre Bildung (MtBG); 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Juni 2012

Sehr geehrter Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Kantonsräte

A. Ausgangslage

1 Einleitung

Die geltende Bildungsgesetzgebung von Appenzell Ausserrhoden umfasst das Gesetz über Schule und Bildung vom 24. September 2000 (bGS 411.0, abgekürzt Schulgesetz), das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 24. September 2007 (bGS 414.11, abgekürzt Berufsbildungsgesetz), das Stipendiengesetz vom 24. April 1988 (bGS 415.21), die Anstellungsverordnung Volksschule vom 2. Juni 2008 (bGS 412.21) sowie die jeweils darauf basierenden Erlasse tieferer Stufe. In diesem Zusammenhang wird hier die Verordnung zum Gesetz über Schule und Bildung vom 26. März 2001 (bGS 411.1, abgekürzt Schulverordnung) und die vorläufige Verordnung über ergänzende Regelungen für die kantonalen Schulen vom 17. Juli 2001 (bGS 413.11, abgekürzt vorläufige Verordnung) erwähnt.

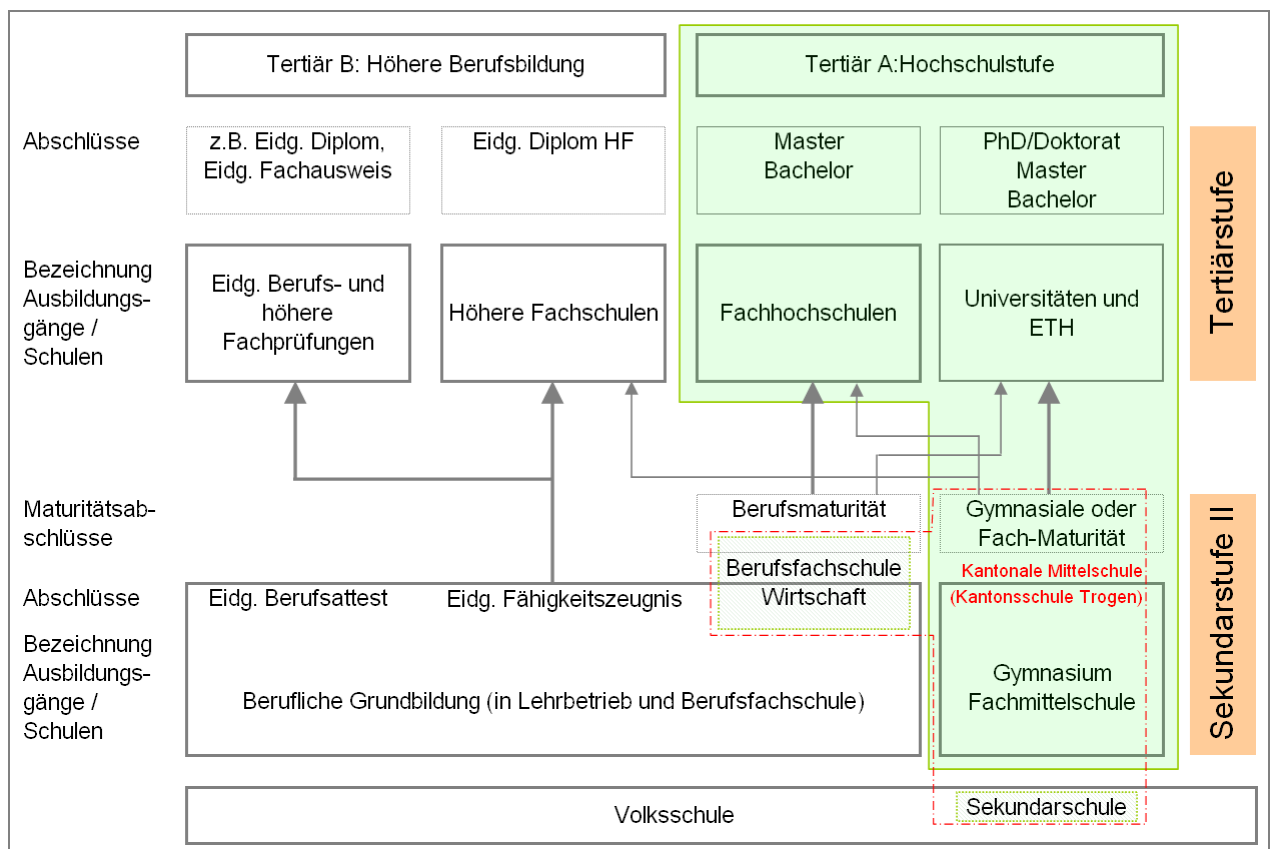
Die Bestimmungen zu den Mittelschulen und der tertiären Bildung sind heute in den genannten Erlassen zu finden, vor allem im Schulgesetz und in der Schulverordnung. Mit dem vorliegenden Gesetz wird eine neue Gesetzgebung geschaffen und der mit dem Berufsbildungsgesetz bereits eingeleitete Entflechtungsprozess weitergeführt.

2 Begriffsklärung und Geltungsbereich der neuen Gesetzgebung

In der vorliegenden Vorlage werden diverse Fachbegriffe erwähnt. Es macht Sinn einige davon zu erläutern:

- Die Sekundarstufe II schliesst an die Volksschule an. Sie umfasst die Mittelschulen und die berufliche Grundbildung. Die Brückenangebote und die Berufsfachschule Wirtschaft werden der beruflichen Grundbildung zugeordnet.
- Tertiäre Bildung: Diese Bildungsstufe umfasst die
 - Tertiärstufe A: Universitäre Hochschulen, Eidg. Technische Hochschulen und Fachhochschulen;
 - Tertiärstufe B: Höhere Berufsbildung (Berufsprüfung, höhere Fachprüfung, höhere Fachschulen);
- Mittelschule: Allgemeinbildende Vollzeitschulen auf der Sekundarstufe II.

Der Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes über die Mittelschulen und die tertiäre Bildung umfasst den mit Farbe hinterlegten Bereich in der nachfolgenden Grafik. Konkret handelt es sich um die Mittelschule und die Tertiärstufe A.



An der Ausserrhoder Kantonsschule in Trogen werden mit dem Gymnasium und der Fachmittelschule zwei klassische Mittelschulangebote geführt. Darüber hinaus sind dieser Schule auch zwei Abteilungen angegliedert, die keine Mittelschulangebote sind. Konkret ist dies die Berufsfachschule Wirtschaft, deren Ausbildungsinhalte durch das Berufsbildungsgesetz geregelt sind, und die Sekundarstufe I, die ein Volksschulangebot darstellt.



3 Handlungsbedarf

Der Handlungsbedarf wird nachfolgend kurz beschrieben. Zu den einzelnen Elementen werden später im Text die Ziele des Gesetzes und dessen Nutzen und Wirkungen in der gleichen Ziffernfolge beschrieben:

- I. Das Schulgesetz aus dem Jahr 2000 ist als Rahmengesetz konzipiert. Es regelt primär die Volksschule, die erste Fassung enthielt aber auch diverse Regelungen zu anderen Bereichen (Berufsbildung, Mittelschulen und tertiäre Bildung, Stipendien usw.). Dies hat zur Folge, dass in der Ausserrhoder Bildungsgesetzgebung Redundanzen beziehungsweise Mehrspurigkeiten bestehen. Mit dem Erlass des neuen kantonalen Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2007 wurde ein Entflechtungsprozess eingeleitet. Neu sind die Bestimmungen zur Berufsbildung ausschliesslich in der Berufsbildungsgesetzgebung abgebildet, entsprechende Bestimmungen im Schulgesetz und in der Schulverordnung wurden aufgehoben.
- II. In der vorläufigen Verordnung für kantonale Schulen werden unter anderem die Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitung und des Konvents (Versammlung der Lehrerschaft und der Schulleitung), die Organisation der Kantonsschule in Trogen, sowie einige Rechte und Pflichten der Lernenden geregelt. Vorläufige Verordnungen sind in die ordentliche Gesetzgebung zu überführen.
- III. Der 'Entwicklungsbericht Volksschule Appenzell Ausserrhoden 2010 – 2015' aus dem Jahr 2009 und der Bericht 'Zukunft Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden' aus dem Jahr 2011 zeigen auf, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den Ausserrhoder Sekundarschulen zwischen 2007 und 2019 um rund einen Drittel abnehmen wird. Somit wird auch die Zahl der Lernenden an der kantonalen Mittelschule mit einer entsprechenden Verzögerung abnehmen.
- IV. In Appenzell Ausserrhoden bietet derzeit die «Freie Universität Herisau» Bildungsgänge und Abschlüsse auf der Tertiärstufe an. Die «Freie Universität Teufen» hat ihre Geschäftstätigkeit offenbar kürzlich aufgegeben. Beide Bildungseinrichtungen wurden in den Medien mehrfach als sogenannte «Titelmühlen» bezeichnet. Damit verbunden ist die Gefahr eines Imageschadens für den Kanton und die betreffenden Gemeinden.
- V. Im Rahmen der Personalgesetzgebung wurde die altrechtliche Besoldungstabelle für die Lehrenden an den kantonalen Schulen nach Ablauf einer Übergangsfrist im August 2010 aufgehoben. Über eine ganze Karriere einer Lehrperson betrachtet resultiert eine Lohneinbusse von rund Fr. 50'000.– oder -0.8%. Im Rahmen der Verbändekonferenz einigten sich die Delegationen der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung darauf, dem Kantonsrat im Rahmen des Gesetzes über die Mittelschulen und die tertiäre Bildung eine Erhöhung des Maximums in die Gehaltsklasse 15 vorzuschlagen.
- VI. Der Kantonsrat erliess am 2. Juni 2008 die Verordnung über die Anstellung der Lehrenden an den Volksschulen (bGS 412.21). Die dort abgebildete Regelung des Dienstaltersgeschenks unterscheidet sich von derjenigen für die kantonalen Lehrenden.
- VII. Die kantonalen Schulen sind Betriebe. Zusammen mit den Ämtern sind sie direkt dem Departement unterstellt. Im Jahr 2005 wurde im Departement Bildung im Rahmen einer Reorganisation das Amt für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung geschaffen. Es besteht ein Handlungsbedarf darin, die Kompetenzen und Aufgaben sowie die Unterstellungs- und Weisungsverhältnisse zwischen Departement, Amt und kantonalen Mittelschule zu klären. Ein weiterer Klärungsbedarf besteht hinsichtlich der Aufgaben des Konvents.



4 Vorgehensweise

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Bildung im Oktober 2009, eine Gesetzgebung über die Mittelschulen und die tertiäre Bildung zu erarbeiten. Dieser Prozess wurde von einer Projektgruppe begleitet (Mitglieder: Markus Brönnimann, Verwaltungsdirektor HSG; Urs Alder, Geschäftsleitung Huber+Suhner und Mitglied Mittelschulkommission; Willi Eugster, Rektor Kantonsschule; Ruedi Früh; Lehrendenvertreter Kantonsschule; Martin Annen, Leiter Amt für Mittel- und Hochschulen und Berufsbildung; Christian Aegerter, Departementssekretär). Im Oktober 2010 genehmigte der Regierungsrat ein Normenkonzept. Darin wurden die Grundsatzzfragen aufgezeigt und Lösungsansätze beschrieben. Gestützt darauf wurde ein Gesetzesentwurf erarbeitet, welcher durch die Kantonskanzlei vorgeprüft und vom Regierungsrat am 13. September 2011 zu Händen der Vernehmlassung freigegeben wurde. Die Vernehmlassungsauswertung wurde zunächst departementsintern und anschliessend im April 2012 in der Projektgruppe besprochen. Gestützt auf die Ergebnisse wurde die Vorlage überarbeitet, durch die Kantonskanzlei vorgeprüft und vom Regierungsrat beraten und verabschiedet.

B. Ziel des neuen Gesetzes

Die Ziffern der nachfolgend beschriebenen Ziele orientieren sich am Handlungsbedarf (vgl. Kap. A2, S. 3).

- I. Mit der Schaffung einer Gesetzgebung für die Mittelschule und die tertiäre Bildung wird ein weiterer Schritt zur Entflechtung der Bildungsgesetzgebung von Appenzell Ausserrhoden vollzogen. Eine Folge davon wird sein, dass das Schulgesetz künftig ausschliesslich die Volksschule regelt.
- II. Die vorläufige Verordnung wird im Rahmen der vorliegenden Vorlage in die ordentliche Gesetzgebung überführt.
- III. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sollen so gefasst werden, dass vor dem Hintergrund der rückläufigen Schülerzahlen genügend Flexibilität für notwendige Anpassungen besteht. Mit allfälligen Massnahmen sollen bei Bedarf die Angebote der kantonalen Mittelschule gestärkt werden, unter Umständen bei gleichzeitiger Änderungen der Zulassungspraxis zu ausserkantonalen Mittelschulen.
- IV. Es werden Massnahmen getroffen, damit sich Lernende und Studierende sowie die Öffentlichkeit künftig ein besseres Bild vom Wert einer Ausbildung privater Bildungsgänge und Abschlüsse machen können.
- V. Die Lohneinbusse, welche bei den Lehrpersonen der kantonalen Schulen mit der Einführung der neuen Personalgesetzgebung entstanden ist, wird eliminiert. Die Maximalbesoldung wird in das Maximum der Gehaltsklasse 15 verlängert.
- VI. Die Regelung des Dienstaltersgeschenks soll für alle Lehrpersonen im Kanton Appenzell Ausserrhoden gleich ausgestaltet sein. Die ältere Regelung für die kantonalen Lehrpersonen soll aufgehoben und an die Bestimmungen angeglichen werden, welche für die Lehrpersonen an den Volksschulen gilt.
- VII. Hinsichtlich der Unterstellungs- und Weisungsverhältnisse zwischen Departement, Amt und kantonaler Mittelschule hat die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates und die Stabsstelle Controlling Feststellungen resp. Empfehlungen gemacht. Diese werden geprüft. Schwergewichtig erfolgt diese Klärung auf der Stufe der Verordnung und nur zum Teil im Gesetz.



C. Erwägungen

1. Vernehmlassung

Die Ergebnisse der Vernehmlassung können wie folgt zusammengefasst werden:

- a.) Die Schaffung einer eigenständigen Gesetzgebung für die Mittelschulen und die tertiäre Bildung wurde grossmehrheitlich begrüsst.
- b.) Der systematische Grundsatz, wonach die Organisation und damit auch die Kompetenzen und Aufgaben einzelner Organisationseinheiten konsequent in der Verordnung geregelt werden, führte zu Missverständnissen und Fragen. Am deutlichsten zeigt sich dies bei der Mittelschulkommission. Daher wird diesem Thema ein eigenes kurzes Kapitel gewidmet (Kap. C3, S. 8).
- c.) Die Möglichkeit der Anerkennung privater Bildungseinrichtungen und Ausbildungsgänge stiess auf breite Zustimmung.
- d.) Beim Leistungsangebot der Kantonsschule Trogen wird von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden einzig die Möglichkeit, eine Sekundarschule zu führen, abgelehnt. Dazu sind in den Erwägungen Aussagen zu machen (Kap. C4, S. 8). Den weiteren Angeboten wird grossmehrheitlich zugestimmt. Vielfach wird gefordert, dass das Gesetz Flexibilität ermöglichen muss und das Angebot nicht abschliessend genannt werden soll. Neu wird daher nur das Gymnasium als gesetzlich zwingend zu führendes Angebot definiert. Mit Blick auf die Entwicklung der Schülerzahlen und zur Wahrung sämtlicher Optionen ist es richtig, wenn die Berufsfachschule Wirtschaft und die Fachmittelschule neu dem fakultativen Angeboten zugeteilt werden. Im Sinne der Flexibilität soll fakultativ bei Bedarf auch ein Untergymnasium eingeführt werden können, wie einzelne Vernehmlassungsteilnehmende beantragten.
- e.) Der Zugang zu ausserkantonalen Mittelschulen wird kontrovers diskutiert. Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden sprach sich für eine Öffnung des Zugangs zu ausserkantonalen Mittelschulen bis hin zu einer freien Schulwahl aus. Andere verlangten eine restriktivere Zulassung verbunden mit einer Stärkung der eigenen Mittelschule. Die Strategie für die kantonale Mittelschule und für die Zulassung zu ausserkantonalen Mittelschulen ist aufzuzeigen (vgl. Kap. C5, S. 10).
- f.) Grossmehrheitlich wird begrüsst, dass die Kantonsschule Trogen eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt bleibt und weiterhin mit einem Globalkredit geführt wird. Die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Möglichkeit eines Wechsels hin zum traditionellen Voranschlag mit einem einfachen Beschluss des Kantonsrats wurde teilweise abgelehnt. Die Option der Schaffung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt wird nicht weiter verfolgt.
- g.) Es zeigte sich, dass die Regelung der Rechte und Pflichten der Eltern und die dort vorgenommene Differenzierung zwischen volljährigen und minderjährigen Lernenden schwer verständlich waren. Inhaltlich stiessen die Bestimmungen auf wenig Kritik. Die Regelungen werden daher inhaltlich unverändert beibehalten, sprachlich und formal aber einfacher gefasst.
- h.) Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden fordert, dass dem Konvent konkrete Rechte zur Mitwirkung und Mitbestimmung eingeräumt werden sollen. Die geforderte Mitsprache und Mitwirkung wäre zwar auch mit der Vernehmlassungsvorlage zum Tragen gekommen, es spricht aber nichts dagegen, gewisse Rechte und Kompetenzen des Konvents ausdrücklich festzuschreiben. Der Begriff Konvent scheint überholt zu sein. Aktueller ist die Bezeichnung 'Schulkonferenz'. Damit wird auch angezeigt, dass der Konvent in einigen Punkten neu ausgerichtet wird.
- i.) Im Bereich der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen kann das Ergebnis der Vernehmlassung wie folgt zusammengefasst werden:



- Die Angleichung der Regelung des Dienstaltersgeschenks für die Lehrenden an diejenige für die kantonalen Angestellten wurde mehrheitlich begrüsst.
- Auch die Verteilung der Arbeitszeit auf die Berufsauftragsbereiche wurde mehrheitlich begrüsst. Abgelehnt wird aber von vielen die Möglichkeit einer Unterrichtsverpflichtung von 25 Wochenlektionen (eine solche gilt am Berufsbildungszentrum Herisau generell und an der Kantonsschule Trogen in den Bereichen Sportunterricht, Bildnerisches Gestalten und Musikunterricht). Gefordert wird, dass für alle Lehrpersonen die gleiche Unterrichtsverpflichtung gilt (23 Wochenlektionen).
- Die Möglichkeit, für einzelne Lehrende zeitlich definierte Verschiebungen der Arbeitszeiten zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen im Umfang von maximal +/- 2 Wochenlektionen Unterricht vorzunehmen, wird kontrovers diskutiert. Eine Mehrheit erachtet die Regelung als zweckmässig, für eine Minderheit ist die Bandbreite zu gering.

Zu den Anstellungsbedingungen werden in einem separaten Kapitel (Kap. C6, S. 11) Erwägungen gemacht.

2. Übersicht über die Grundsätze des Gesetzes

Im Rahmen der Schaffung einer Gesetzgebung für die Mittelschulen und die tertiäre Bildung sind die folgenden Änderungen und Neuerungen von grundsätzlicher strategischer und politischer Bedeutung:

- a.) Es wird die Möglichkeit für eine kantonale Anerkennung von Bildungsabschlüssen privater Mittelschulen und Bildungseinrichtungen der tertiären Bildung geschaffen.
- b.) Das Leistungsangebot der Kantonsschule Trogen wird im Grundsatz beibehalten. Neu wird nur das Gymnasium als gesetzlich zwingend zu führendes Angebot definiert. Mit Blick auf die Entwicklung der Schülerzahlen und zur Wahrung sämtlicher Optionen ist es sachlich richtig, wenn einerseits die Berufsfachschule Wirtschaft und die Fachmittelschule neu dem fakultativen Angeboten zugeteilt werden und andererseits bei Bedarf die Möglichkeit zur Einführung eines Untergymnasiums besteht. Dem Leistungsangebot der kantonalen Mittelschule wird nachfolgend ein eigenes Kapitel gewidmet (Kap. C4, S. 8).
- c.) Im Anstellungsrecht wird erstens das Besoldungsmaximum für die Lehrenden an den kantonalen Schulen bis zum Maximum der Gehaltsklasse 15 angehoben. Zweitens wird für das Dienstaltersgeschenk der kantonalen Lehrenden die erst kürzlich erlassene Regelung für die Volksschullehrpersonen übernommen.

In den folgenden Themen von grundsätzlicher strategischer und politischer Bedeutung werden keine wesentlichen Veränderungen vorgeschlagen:

- d.) Die kantonale Mittelschule wird weiterhin mit einem Globalkredit und einem Leistungsauftrag geführt. Die entsprechende Bestimmung ist neu nicht mehr als "Kann-Formulierung" abgefasst.
- e.) Beim Zugang zu ausserkantonalen Mittelschulen sind kurz- bis mittelfristig keine Änderungen geplant. Im Gesetz werden aber die Kriterien für die Zulassung an eine ausserkantonale Schule präzisiert (Schulweg an die kantonale Mittelschule ist unzumutbar; anerkanntes Ausbildungsangebot, welches die kantonale Mittelschule nicht führt). Im Sinne der Flexibilität lässt es das Gesetz zu, dass bei Bedarf Änderungen an der Zulassungspraxis vorgenommen werden. Dies könnte dann der Fall sein, wenn die an der Kantonsschule Trogen geführten Mittelschulangebote angesichts rückläufiger Schülerzahlen gefährdet wären und nur durch eine restriktivere Zulassung an ausserkantonale Schulen gestärkt und erhalten werden könnten. Diesem Thema wird nachfolgend ein eigenes Kapitel gewidmet (Kap. C5, S. 10).
- f.) Die Mittelschulkommission wird weiterhin als regierungsrätliche Kommission beibehalten. Die entsprechende Regelung wird in der Verordnung verankert. Die Arbeit der Kommission richtet sich nach den all-



gemeinen Bestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (bGS 142.12, insb. Art. 24 und 25).

- g.) Die kantonale Mittelschule bleibt weiterhin dem Departement Bildung unterstellt, die vorgesetzte Stelle der Rektorin resp. des Rektors ist weiterhin die Bildungsdirektorin oder der Bildungsdirektor. Diese Regelung wird in der Verordnung festgelegt.
- h.) Die Rechte und Pflichten der Lernenden und der Eltern bleiben im Wesentlichen dieselben. Neu wird aber zwischen volljährigen und minderjährigen Lernenden differenziert.
- i.) Mit Ausnahme des Weisungsrechts zur pädagogischen Organisation und der Verfügungskompetenz zum Ausschluss von Lernenden von Freifächern hat der Konvent im Wesentlichen die gleichen Rechte zur Mitwirkung und Mitbestimmung wie bisher. Die Bezeichnung ändert neu in 'Schulkonferenz'.
- j.) Der Kanton kann weiterhin Trägerschaften von Bildungseinrichtungen beitreten. Die Zuständigkeit für Beitritt und Kündigung richtet sich nach Kriterien des übergeordneten Rechts, insbesondere nach den Finanzkompetenzen der Kantonsverfassung.
- k.) Die Kompetenz zum Abschluss von Vereinbarungen über den Zugang zu ausserkantonalen Mittelschulen und Bildungseinrichtungen der Tertiärstufe liegt weiterhin beim Regierungsrat.
- l.) Der Berufsauftrag für die Lehrenden wird beibehalten. Auf der Stufe des Gesetzes werden lediglich die Hauptaufgaben genannt (a Lehren- und Unterrichten; b Vor- und Nachbereitung des Unterrichts; c Gemeinschaftsarbeit Schule; d Fort- und Weiterbildung). Die Konkretisierung erfolgt auf der Stufe der Verordnung (Kompetenz Regierungsrat). Der Regierungsrat beabsichtigt, die Verteilung der Arbeitszeit auf die Berufsauftragsbereiche und die Unterrichtsverpflichtung der Lehrenden unverändert zu belassen. Präzisiert wird einzig die Regelung zu Verschiebungen der Arbeitszeiten zwischen den einzelnen Aufgabebereichen. Mit einer Verschiebung kann besser auf unterschiedliche Arbeitssituationen im Einzelfall reagiert werden. Zudem wird die Flexibilität erhöht.

Hinsichtlich der Rechtsetzung wurden die folgenden formalen Grundsätze beachtet:

- m.) Alle Regelungen, welche die Mittelschulen und die tertiäre Bildung betreffen, werden aus anderen Bildungserlassen entfernt (insb. aus Schulgesetz und Schulverordnung) und neu in der vorliegenden separaten Gesetzgebung abgebildet. Das bedeutet, dass das Schulgesetz und die Schulverordnung künftig ausschliesslich Bestimmungen zur Volksschule enthalten werden. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, dass aus dem Schulgesetz zum gegebenen Zeitpunkt im Rahmen einer Totalrevision ein Volksschulgesetz werden kann. Dieser Zeitpunkt ist heute noch offen.
- n.) Regelungen aus dem Volksschul- oder Berufsbildungsbereich wurden grundsätzlich in gleicher oder zumindest ähnlicher Form übernommen.
- o.) Der Anhang 3 der Personalverordnung (bGS 142.212) regelt Berufsauftrag und Arbeitszeiten für Lehrende an kantonalen Schulen. Dieser Anhang wird in die vorliegende Spezialgesetzgebung überführt.
- p.) Neu erlässt der Regierungsrat mit Ausnahme der Besoldungsfragen die Ausführungsbestimmungen. Im Rahmen der geltenden Schulgesetzgebung liegt diese Kompetenz teilweise beim Kantonsrat (kantonsrätliche Schulverordnung).
- q.) Hinsichtlich der Organisation werden im Gesetz nur einige Grundzüge mit Bezug auf die kantonale Mittelschule geregelt. Darüber hinaus wird die Organisationsstruktur im Rahmen seiner Organisationskompetenz durch den Regierungsrat in der Verordnung festgelegt. Diesem Thema wird das nachfolgende Kapitel gewidmet.



3. Festlegung der Organisation

Art. 93 Abs. 2 der Kantonsverfassung bestimmt, dass das Gesetz die Grundzüge der Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsverfahren regeln. Nach Art. 28 Abs. 1 des Organisationsgesetzes (bGS 142.12) bestimmt der Regierungsrat durch Verordnung die Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung. Diese beiden Bestimmungen begründen die Organisationskompetenz des Regierungsrates.

Diverse Gesetze des Kantons Appenzell Ausserrhoden enthalten auf der Stufe des Gesetzes Bestimmungen zur Organisation der Verwaltung. Im Bereich der Bildungsgesetzgebung ist dies beispielsweise in Art. 40 des Schulgesetzes (Aufgaben der pädagogischen Fachstellen) oder in Art. 8 des Berufsbildungsgesetzes (die Prüfungskommission wird durch den Regierungsrat gewählt) der Fall. Dies kann hinterfragt werden. Wenn Einzelheiten zur Organisation auf der Stufe eines formellen Gesetzes geregelt werden, beschneidet dies einerseits die Organisationskompetenz des Regierungsrates. Andererseits führt dies zu einer Verminderung der Flexibilität, weil eine Reorganisation unter Umständen eine Revision des Gesetzes voraussetzt.

Im vorliegenden Gesetz werden nur einige wenige organisatorische Grundsätze geregelt. Insbesondere erscheint dies im Zusammenhang mit der Organisation der kantonalen Mittelschule sachgerecht zu sein. Nicht im Gesetz geregelt aber werden beispielsweise die Aufgaben des Departements oder des zuständigen Amtes. Diese Einzelheiten werden im Rahmen seiner Organisationskompetenz durch den Regierungsrat in der Verordnung festgelegt.

Der oben beschriebene Grundsatz führt dazu, dass im vorliegenden Gesetz die Mittelschulkommission nicht geregelt wird. Der Regierungsrat beabsichtigt, diese Kommission beizubehalten. Sie soll – wie bisher – rein beratende Funktion haben. Es ist sach- und stufengerecht, wenn der Regierungsrat die Mittelschulkommission in der Verordnung regelt. Diese Kommission unterstützt Regierungsrat und Departement bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

4. Leistungsangebot der kantonalen Mittelschule

Das Leistungsangebot der Kantonsschule Trogen, der kantonalen Mittelschule, wird heute in Art. 13 Abs. 1 der Schulverordnung geregelt. Nach dieser Regelung ist zwingend ein Gymnasium (lit. a), eine Berufsfachschule Wirtschaft (lit. b), eine Fachmittelschule (lit. c) und ein Nebenbetrieb (Mensa, lit. b) anzubieten. Weiter kann die Kantonsschule nach Art. 13 Abs. 2 der Schulverordnung bei Bedarf eine Sekundarstufe I (lit. a), Angebote für Lernende mit besonderen Bedürfnissen und Begabungen auf der Sekundarstufe II (lit. b), Angebote im Rahmen der Erwachsenenbildung (lit. c) und Brückenangebote (lit. c) führen. Mit Ausnahme der Erwachsenenbildung werden heute alle der genannten fakultativen Angebote geführt. Die fakultativen Angebote werden nach Art. 13 Abs. 3 der Schulverordnung vom Regierungsrat genehmigt. Sie sind in der Regel kostendeckend zu führen.

Der 'Entwicklungsbericht Volksschule Appenzell Ausserrhoden 2010 – 2015' aus dem Jahr 2009 und den Bericht 'Zukunft Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden' aus dem Jahr 2011 zeigen auf, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den Ausserrhoder Sekundarschulen zwischen 2007 und 2019 um rund einen Drittel abnehmen wird. Dies lässt erwarten, dass die Schülerzahlen auch in den Mittelschulangeboten der Kantonsschule Trogen mit einer zeitlichen Verzögerung abnehmen werden. Wenn von einer gleichbleibenden Maturitätsquote und einer unveränderten Zulassungspraxis an ausserkantonale Schulen ausgegangen wird, so



wird die Schülerzahl in den Angeboten der Sekundarstufe II von heute rund 480 auf rund 380 im Jahr 2019 zurückgehen. Auf der Sekundarstufe I werden die Schülerzahlen von heute rund 185 auf etwa 105 im Jahr 2019 abnehmen. Insgesamt wird die Zahl der Lernenden an der Kantonsschule Trogen von heute rund 670 auf rund 480 im Jahr 2019 zurückgehen. Wie hoch die Veränderung in den Mittelschulabteilungen tatsächlich ausfallen wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Genannt werden an dieser Stelle die Entwicklung der Maturitätsquote und die Zulassungspraxis zu ausserkantonalen Mittelschulen.

Angesichts der rückläufigen Schülerzahlen wird derzeit eine Strategie für die Kantonsschule Trogen erarbeitet. Die Rahmenbedingungen des vorliegenden Gesetzes sollen so gefasst werden, dass für die Umsetzung dieser Strategie genügend Flexibilität besteht. Es ist denkbar, dass aufgrund der Strategie Massnahmen im Bezug auf die Angebote der kantonalen Mittelschule notwendig werden oder Anpassungen bei der Zulassungspraxis an ausserkantonale Mittelschulen erfolgen.

Im Sinne von flexiblen Rahmenbedingungen macht es Sinn, wenn die Berufsfachschule Wirtschaft und die Fachmittelschule neu dem fakultativen Angeboten zugeteilt werden. Weiter soll zur Wahrung sämtlicher Optionen fakultativ bei Bedarf auch ein Untergymnasium und Wohnunterkünfte für Lernende eingeführt werden können, wie dies von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert wurde. Derzeit plant der Regierungsrat keine Einführung eines Untergymnasiums. Im Zusammenhang mit der künftigen Ausrichtung der Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden hat er beschlossen, diese Option derzeit nicht mehr von sich aus aktiv zu verfolgen. Ein Untergymnasium würde den ohnehin schon kleinen Sekundarschulen eine Gruppe leistungsfähiger Schülerinnen und Schüler entziehen. Zudem sind die Ausserrhoder Sekundarschulen gut aufgestellt. Die PISA-Studie 2009 zeigte, dass die Lernenden aus Ausserrhoden in Mathematik und den Naturwissenschaften sehr gute sowie im Lesen gute Ergebnisse erbringen. Weiter ist in unserem Kanton die Maturitätsquote im interkantonalen Vergleich hoch. Im Jahr 2010 absolvierten 19.1 % der Ausserrhoder Lernenden eine gymnasiale Maturität. Dieser Wert liegt leicht unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (19.8 %), ist aber höher als derjenige der umliegenden Kantone (AI: 17.3 %; TG: 14.6 %, SG: 13.1 %). 12.8 % der Ausserrhoder Lernenden schliessen eine Berufsmaturität erfolgreich ab. Dieser Wert entspricht genau dem gesamtschweizerischen Durchschnitt, im Vergleich zu den umliegenden Kantonen ist es der zweithöchste Wert (SG: 15.2 %; TG: 12.5 %; AI: 8.9 %). Es kann sein, dass künftig ein Bedarf für eine Einführung eines Untergymnasiums besteht, beispielsweise im Zusammenhang mit allfälligen Strukturfragen der Sekundarstufe I. Nachdem die Zukunft der Sekundarstufe I mittelfristig festgelegt wurde, dürften sich solche Fragen frühestens in einigen Jahren stellen.

Mit Ausnahme der Sekundarstufe I wurde den heutigen schon bestehenden Angeboten der kantonalen Mittelschule in der Vernehmlassung grossmehrheitlich zugestimmt. Zur Sekundarstufe I ist anzufügen, dass eine solche nur dann geführt wird, wenn dies dem Willen der beteiligten Gemeinden entspricht. Die Gemeinden entscheiden mit anderen Worten im Rahmen ihrer Autonomie darüber, ob an der kantonalen Mittelschule eine Sekundarstufe I geführt wird. Träger der Volksschule sind auch in diesem Fall die Gemeinden. Voraussetzung ist eine Vereinbarung. Der Verzicht auf die Möglichkeit der Führung einer Sekundarschule würde die Gemeinden Rehetobel, Wald und Trogen vor grosse Probleme stellen.



5. Zugang zu ausserkantonalen Mittelschulen

Im Bestreben, möglichst viele Ausserrhoder Lernende in Trogen zu unterrichten, werden an der kantonalen Mittelschule attraktive Ausbildungsangebote und -profile angeboten. Auch die Einführung der Fachmittelschule im Jahre 2005 steht in diesem Bestreben. Trotzdem ergibt sich aus den folgenden beiden Gründen eine Notwendigkeit, einigen Lernenden den Schulbesuch an einer ausserkantonalen Schule zu ermöglichen.

Erstens ist für einige Ausserrhoder Lernende der Weg vom Wohnort zur kantonalen Mittelschule aufgrund von Geografie, Topografie und Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs in einer Weise umständlich und lang, dass der Weg unzumutbar ist. Dann können Lernende eine nähergelegene ausserkantonale Schule besuchen. Heute gilt diese Regelung für Lernende aus den Gemeinden Lutzenberg, Walzenhausen, Reute, Wolfhalden (Bezirk Hasli), Gais, Umäsch und Schönengrund. Angesichts von verbesserten Verkehrsverbindungen wurde die Zulassung an ausserkantonale in den letzten Jahren restriktiver gehandhabt. Insbesondere können Jugendliche aus Speicherschwendli und Lustmühle nicht mehr das Gymnasium am Burggraben (Stadt St. Gallen) besuchen.

Zweitens kann die kantonale Mittelschule nicht sämtliche Mittelschulbildungsgänge, Profile oder Vertiefungsrichtungen anbieten. An der Ausserrhoder Fachmittelschule kann beispielsweise keine Vertiefung in den Bereichen Kommunikation, Musik und Kunst absolviert werden. Weiter kann keine Pädagogische Maturität abgeschlossen werden. Gemäss einer langjährigen Praxis wird Ausserrhoder Jugendlichen der Zugang zu einigen anerkannten Ausbildungen ausserhalb des Kantons gewährt.

Bei der Frage Zulassungspraxis an ausserkantonale Mittelschulen gingen die Meinungen in der Vernehmlassung auseinander. Viele Vernehmlassungsteilnehmende sprachen sich für eine Öffnung des Zugangs zu ausserkantonalen Mittelschulen bis hin zu einer freien Schulwahl aus, andere verlangten eine restriktivere Zulassung verbunden mit einer Stärkung der eigenen Mittelschule.

Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen muss das Gesetz nicht nur beim Umfang des Leistungsangebots der kantonalen Mittelschule eine gewisse Flexibilität vorsehen, sondern auch bei der Zulassung zu ausserkantonalen Ausbildungsangeboten. Dies deshalb, weil angesichts rückläufiger Schülerzahlen unter Umständen Massnahmen zur Stärkung der Angebote der kantonalen Mittelschule notwendig werden. Regierungsrat und Departement Bildung als vollziehende Behörden behalten sich einen Wechsel hin zu einer restriktiveren Zulassung an ausserkantonale Schulen vor, falls die an der Kantonsschule Trogen geführten Mittelschulangebote angesichts rückläufiger Schülerzahlen gefährdet sein sollten und gestärkt werden müssen. Wenn überhaupt, wird dies frühestens in einigen Jahren der Fall sein. Bis dahin soll die bisherige, bewährte Praxis zur Zulassung an ausserkantonale Mittelschulen, beibehalten werden. In der Verordnung sollen einzig die Kriterien für die Beurteilung der Unzumutbarkeit angepasst werden. Künftig werden für alle Lernenden dieselben Kriterien gelten. Das kann künftig zu Änderungen führen. Nach dem gegenwärtigen Stand der Arbeiten und den aktuellen Verkehrsverbindungen könnten Lernende aus Gais künftig nicht mehr ans Gymnasium in Appenzell zugewiesen werden und Lernende aus Lutzenberg, Walzenhausen und Reute nicht mehr an die Kantonsschule Heerbrugg. Lernende aus Schwellbrunn hätten neu die Möglichkeit, die Kantonsschule Wattwil zu besuchen.



6. Anstellungsbedingungen

Im Rahmen der Personalgesetzgebung wurde die altrechtliche Besoldungstabelle für die Lehrenden an den kantonalen Schulen nach Ablauf einer Übergangsfrist im August 2010 aufgehoben. Neu werden die Lehrenden für das 1. – 10. Dienstjahr der Gehaltsklasse 11 und ab dem 11. Dienstjahr der Gehaltsklasse 14 zugeordnet.

Das Maximum der Gehaltsklasse 14 liegt Fr. 2'976.– unter der Maximalbesoldung der alten Lohntabelle. Über eine ganze Karriere einer Lehrperson betrachtet entspricht dies einer Lohneinbusse von rund Fr. 50'000.– oder -0.8%. Im Rahmen der Verbändekonferenz einigten sich die Delegationen der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung darauf, dem Kantonsrat im Rahmen des Gesetzes über die Mittelschulen und die tertiäre Bildung eine Erhöhung des Maximums in die Gehaltsklasse 15 vorzuschlagen.

Mit der neuen Regelung kann eine Lehrperson über eine gesamte Karriere betrachtet maximal Fr. 73'000.– mehr verdienen als heute. Das entspricht 1.3 % der Gesamtbesoldung. Zu beachten ist allerdings, dass nicht alle Lehrpersonen das Maximum erreichen werden. Dies hängt einerseits von guten Leistungen und andererseits von der Anzahl der Dienstjahre ab. Wenn überhaupt, wird das Maximum neu ganz am Ende der Karriere erreicht. Das ist heute anders. Lehrpersonen erreichen in der Regel nach 20 Jahren das Besoldungsmaximum und verbleiben anschliessend 15 bis 20 Jahren auf diesem Besoldungsniveau.

Nach Art. 14 Abs. 5 der Besoldungsverordnung vom 30. Oktober 2006 (bGS 142.211, abgekürzt BVO) beziehen Lehrende an kantonalen Schulen und Fachpersonen der Logopädie und Psychomotoriktherapie den Ferienanteil des Dienstaltersgeschenks in der unterrichtsfreien Zeit. Diese Sonderregelung ist unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit problematisch. Weiter wird die Regelung für die kantonalen Lehrenden nur teilweise dem Begriff eines Geschenks gerecht, denn sie erhalten mit dem Dienstaltersgeschenk bezüglich des Ferienbezugs keinen Vorteil gegenüber Lehrenden ohne Dienstaltersgeschenk. Für die Lehrenden an den Volksschulen gilt eine andere Regelung. Sie können nach Art. 24 Abs. 1 der Anstellungsverordnung Volksschule zwischen einem zusätzlichen Monatsgehalt oder einem Urlaub von vier Wochen während der Unterrichtszeit wählen. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass im Rahmen der Totalrevision der Anstellungsverordnung Volksschule das Pensionierungsalter erhöht und die Altersentlastung abgeschafft wurde und Dienstaltersgeschenk eine Erholungsfunktion zukommen kann. Die Regelung des Dienstaltersgeschenks soll für alle Lehrpersonen im Kanton Appenzell Ausserrhoden gleich ausgestaltet sein. Die ältere Regelung für die kantonalen Lehrpersonen soll aufgehoben und an die Bestimmungen angeglichen werden, welche für die Lehrpersonen an den Volksschulen gilt. Konkret soll Art. 47 Abs. 2 des Personalgesetzes neu vorsehen, dass das Dienstaltersgeschenk für Lehrende entweder 1/12 des Jahreslohns oder 20 Arbeitstage bezahlter Ferien während der Unterrichtszeit beträgt (lit. a) und für alle anderen Mitarbeitenden entweder 10 Arbeitstage bezahlter Ferien und 1/24 des Jahreslohnes oder 20 Arbeitstage bezahlter Ferien (lit. b).

Die Erhöhung des Maximums in die Gehaltsklasse 15 und die Angleichung der Regelung zum Dienstaltersgeschenk wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst. Vor einigen Vernehmlassungsteilnehmenden (darunter auch die Verbände der Lehrpersonen) wurden darüber hinaus weitere Anpassungen gefordert. Kritisiert wurden insbesondere die unterschiedlichen Unterrichtsverpflichtungen für verschiedene Kategorien von Lehrpersonen. Im geltenden Recht ist die Unterrichtsverpflichtung unterschiedlich hoch, je nachdem, an welcher kantonalen Schule die Lehrperson unterrichtet und welches Unterrichtsfach sie erteilt. An den Mittelschulabteilungen der Kantonsschule Trogen gilt heute eine Unterrichtsverpflichtung von 23 Lektionen pro Unter-



richtswoche, am Berufsbildungszentrum Herisau eine solche von 25 Lektionen pro Unterrichtswoche. Lehrende in den Bereichen Sport, Bildnerisches Gestalten und Musik unterrichten auch an der Kantonsschule Trogen 25 Lektionen pro Schulwoche, Lehrende mit Instrumentalunterricht 29 Lektionen. Einige Vernehmlassungsteilnehmende kritisierten die Unterrichtsverpflichtung für Lehrende am Berufsbildungszentrum Herisau und in den Bereichen Sport, Bildnerisches Gestalten, Musik und Instrumentalunterricht. Gefordert wurde eine Unterrichtsverpflichtung für alle Lehrpersonen von 23 Lektionen pro Unterrichtswoche. Der Regierungsrat lehnt dies ab. Einerseits wären jährlichen Mehrkosten von Fr. 0.8 Mio. die Folge, was in der derzeitigen finanziellen Ausgangslage nicht verantwortbar wäre. Andererseits setzt eine Diskussion über allfällige Anpassungen am Berufsauftrag eine umfassende Analyse unter Einbezug von aktuellen Entwicklungen in anderen Stufen und anderen Kantonen voraus. Diese Arbeiten können im Rahmen dieser Vorlage nicht geleistet werden.

Der Regierungsrat stellt zum heutigen Zeitpunkt bewusst nicht die Gesamtheit der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen der Sekundarstufe II zur Diskussion. Änderungen werden nur in jenen Punkten vorgeschlagen, bei denen ein anerkannter Handlungsbedarf besteht. Das ist beim Dienstaltersgeschenk, beim Besoldungsmaximum und der Flexibilisierung bei Verschiebungen zwischen den Berufsauftragsbereichen der Fall. Darüber hinaus sollen im Sinne eines Grundsatzentscheids keine Veränderungen an den geltenden Anstellungsbedingungen vorgenommen werden. Dazu gehört ausdrücklich auch die Unterrichtsverpflichtung der einzelnen Kategorien von Lehrpersonen.

D. Nutzen und Wirkungen der vorliegenden Gesetzgebung

Die Nummerierung der nachfolgend beschriebenen Ziele orientiert sich Handlungsbedarf (vgl. Kap. A2).

- I./II. Die Entflechtung der Bildungsgesetzgebung baut Redundanzen ab. Die Bestimmungen zu den Mittelschulen und der tertiären Bildung finden sich heute in mehreren Erlassen. Künftig sind sie in einer Gesetzgebung abgebildet. Das ist bürgerfreundlich und schafft insbesondere für Lernende und Eltern, aber auch für die dem Vollzug der Gesetzgebung beauftragten staatlichen Stellen einen Nutzen.
- III. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen ermöglichen hinsichtlich der Angebote der kantonalen Mittelschule und der Zulassung an ausserkantonalen Schulen eine gewisse Flexibilität. Angesichts der rückläufigen Schülerzahlen besteht damit die Möglichkeit, rechtzeitig geeignete Massnahmen zu ergreifen.
- IV. Ein allfälliger Imageschaden für Kanton und Gemeinden im Zusammenhang mit privat angebotenen Ausbildungen, Bildungsgängen und Abschlüssen kann abgewehrt oder zumindest verringert werden. Der Grundsatz von «Treu und Glauben im Geschäftsverkehr» wird besser geschützt.
- V./VI. Sowohl mit der Erhöhung des Besoldungsmaximums als auch mit der neuen Regelung des Dienstaltersgeschenks wird ein Beitrag zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Ausserrhoder Schulen als Arbeitgeber geleistet. Weiter erhöhen die Massnahmen die Arbeitsmotivation.
- VII. Die Klärung der Aufgaben des Konvents und der Unterstellungs- und Weisungsverhältnisse zwischen Departement, Amt und kantonaler Mittelschule vereinfacht den Vollzug.



E. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes ist in Kapitel A2 grafisch dargestellt. Er umfasst Mittelschulen und Bildungseinrichtungen der Tertiärstufe, die nicht der Berufsbildungsgesetzgebung unterstellt sind.

Die Berufsfachschule Wirtschaft bereitet auf den kaufmännischen Beruf vor, schliesst mit dem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis und der Berufsmaturität ab (vgl. Art. 4 Abs. 3) und richtet sich inhaltlich nach der Berufsbildungsgesetzgebung. Organisatorisch ist sie der kantonalen Mittelschule angegliedert. Aus diesem Grund muss in Abs. 2 eine Klärung vorgenommen werden. Das vorliegende Gesetz hat für die Berufsfachschule Wirtschaft hinsichtlich der Organisation und der Rechte und Pflichten der Lernenden in Bezug auf die Schule eine Bedeutung. Alles Weitere richtet sich nach der Berufsbildungsgesetzgebung.

Art. 2 Zweck

Keine Bemerkungen.

Art. 3 Ausbildungsstufen

In Kapitel A2 (S. 2) sind die Ausbildungsstufen grafisch dargestellt.

Art. 4 Ausbildungsangebote

In Kapitel A2 (S. 2) sind die Ausbildungsangebote grafisch dargestellt. Die kantonale Mittelschule (Kantonschule Trogen) bietet auf der Sekundarstufe II gymnasiale Bildungsgänge, Fachmittelschulbildungsgänge und die Berufsfachschule Wirtschaft an. Vorbildung, Dauer und Abschluss werden beschrieben.

Art. 5 Trägerschaft von ausserkantonalen Bildungseinrichtungen

Es wird der Grundsatz festgelegt, dass der Kanton Träger von ausserkantonalen Mittelschulen oder Schulen der Tertiärstufe sein kann. Eine solche Trägerschaft ist schon unter der geltenden Gesetzgebung möglich. Aktuell ist der Kanton Appenzel Ausserrhoden zusammen mit anderen Kantonen beispielsweise Träger der Fachhochschule St. Gallen und der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich.

Die Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen über Trägerschaften richtet sich nach den Regeln der Kantonsverfassung, insbesondere nach den Finanzkompetenzen (vgl. Art. 76 Kantonsverfassung, bGS 111.1).

Art. 6 Zugang zu ausserkantonalen Bildungseinrichtungen

Auf der Tertiärstufe bietet der Kanton Appenzel Ausserrhoden – abgesehen von den eben genannten Mitträgerschaften – keine Ausbildungsgänge an. Im Mittelschulbereich können ausserkantonale Schulen besucht werden, wenn der Schulweg nach Trogen unzumutbar ist oder ein anerkannter Ausbildungsgang an der Ausserrhoder Mittelschule nicht angeboten wird (weitergehende Ausführung dazu werden in Kap. C.5, S. 10, gemacht). Daher wird der Kanton Appenzel Ausserrhoden verpflichtet, für die Lernenden und Studierenden mit Wohnsitz im Kanton Zugang zu ausserkantonalen Bildungseinrichtungen zu schaffen. Dabei handelt es sich nicht zwingend um den stipendienrechtlichen Wohnsitz. Im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinba-



zung (bGS 411.5) beispielsweise ist nach Art. 7 Abs. 1 derjenige Kanton zahlungspflichtig, in dem Studierende zum Zeitpunkt der Erlangung des Universitätszulassungsausweises gesetzlichen Wohnsitz hatten.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist im Bereich der Mittelschulen und der tertiären Bildung diversen interkantonalen Vereinbarungen beigetreten. Genannt werden an dieser Stelle die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV, bGS 411.5), die Interkantonale Fachschulvereinbarung (bGS 414.25, FSV), die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (bGS 411.9, FHV) und das Regionale Schulabkommen (bGS 411.7, RSA).

Es ist sachgerecht und zweckmässig, wenn für diese Vereinbarungen der Regierungsrat unabhängig von den Kostenfolgen zuständig ist. Das entspricht der geltenden Regelung (Art. 5 Abs. 3 Schulgesetz).

Art. 7 Anerkennung von Ausbildungen privater Bildungseinrichtungen

Der Regierungsrat kann neu Maturitätsausweise oder Diplome privater Bildungseinrichtungen anerkennen. Mit einer solchen Anerkennung wird bescheinigt, dass das Diplom der privaten Einrichtung in etwa gleichwertig ist mit einem Diplom einer vergleichbaren öffentlichen Institution. Die Anerkennung dient dem Schutz von Lernenden und Studierenden. Die kantonale Anerkennung einer Ausbildung eines privaten Anbieters gibt interessierten Personen einen Hinweis über den Wert dieser Ausbildung.

Beim Anerkennungsverfahren wird differenziert zwischen Mittelschulen und Bildungseinrichtungen der Tertiärstufe.

- Für die Anerkennung privater Mittelschulausbildungen ist nach Abs. 1 der Regierungsrat zuständig. Voraussetzung ist, dass die Vorgaben der Anerkennungsbestimmungen und die Rahmenlehrpläne der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren resp. des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie erfüllt sind und die Aufnahme- und Promotionsbedingungen denjenigen der öffentlichen Mittelschulabteilungen entsprechen.
- Die Anerkennung von privat angebotenen Ausbildungen auf der tertiären Bildungsstufe richtet sich nach dem Bundesrecht. Anwendbar ist das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), welches das Bundesparlament im September 2011 beschlossen hat. Die Referendumsfrist ist abgelaufen, der Zeitpunkt der Inkraftsetzung steht noch nicht fest. Dafür braucht es kantonsseitig ein neues Hochschulkonkordat. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ist daran, dieses Konkordat zu erarbeiten. Das HFKG wird kaum vor Mitte 2014 in Kraft treten können. Nach Art. 29 HFKG ist eine erfolgreiche Akkreditierung Voraussetzung dafür, dass eine Institution des Hochschulbereichs in ihrem Namen die Bezeichnung «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» oder eine davon abgeleitete Bezeichnung führen kann. Eine darüber hinausgehende kantonale Regelung macht wenig Sinn. Daher wird in Abs. 2 das Bundesrecht für anwendbar erklärt.

Private Mittelschulen werden in Appenzell Ausserrhoden heute nicht betrieben. Auf der Tertiärstufe bietet in Appenzell Ausserrhoden die «Freie und private Universität Herisau AR» Bildungsgänge und Abschlüsse an, bis vor Kurzem tat dies auch die «Freie Universität Teufen». Die beiden Institutionen wurden in den Medien mehrfach als sogenannte «Titelmühlen» bezeichnet. Es ist nicht zu erwarten, dass die genannten Institutionen eine Anerkennung erhalten werden. Gegebenenfalls kann diese Tatsache kommuniziert werden. Damit können



Lernende und Studierende in besser geschützt werden, als heute. Weiter kann ein Imageschaden für den Kanton und die betreffenden Gemeinden abgewendet werden.

Art. 8 Trägerschaft

Es wird eine Rechtsgrundlage für die Führung einer kantonalen Mittelschule, der Kantonsschule Trogen, geschaffen. Die Kantonsschule verfügt über eine gut ausgebaute Infrastruktur, weshalb die Standortgemeinde Trogen ausdrücklich genannt wird. Ein allfälliger Wechsel des Standortes setzt eine Gesetzesrevision voraus.

Art. 9 Infrastruktur

Der Betrieb einer kantonalen Mittelschule setzt Anlagen, Räumlichkeiten und Einrichtungen voraus, welche der Kanton entweder mieten oder selber erstellen resp. erwerben kann. Räumlichkeiten und Einrichtungen sollen einen zeitgemässen und stufengerechten Unterricht ermöglichen (Abs. 1). Soweit Anlagen, Räumlichkeiten und Einrichtungen der Schule für den Schulbetrieb nicht benötigt werden, können sie Dritten gegen eine angemessene Gebühr zur Verfügung gestellt werden (Abs. 2). In diesem Bereich kann die kantonale Mittelschule beschränkt unternehmerisch handeln.

Art. 10 Leistungsangebot

Beim Leistungsangebot der kantonalen Mittelschule wird zwischen zwingenden und fakultativen Angeboten differenziert. Zwingend zu führen ist ein Gymnasium mit Maturität (Abs. 2). Zusätzlich kann die kantonale Mittelschule nach Abs. 2 eine Berufsfachschule Wirtschaft mit Berufsmaturität (lit. a), eine Fachmittelschule mit Fachmaturität (lit. b), eine Sekundarstufe I gemäss Vereinbarung mit einer oder mehreren Gemeinden (lit. c), ein Untergymnasium (lit. d) Angebote für Lernende mit besonderen Bedürfnissen und Begabungen (lit. e), Wohnunterkünfte für Lernende (lit. f) und eine Mensa (lit. g) führen.

Die Berufsfachschule Wirtschaft und die Fachmittelschule sind im geltenden Recht zwingen zu führende Angebote. Neu werden sie zu fakultativen Angeboten. Dies erfolgt zur Wahrung sämtlicher Optionen angesichts der rückläufigen Schülerzahlen. Diese Regelung ermöglicht die notwendige Flexibilität.

Ebenfalls im Sinne der Flexibilität soll die Möglichkeit bestehen, Wohnunterkünfte für Lernende oder ein Untergymnasium einzuführen. Derzeit ist dies nicht geplant. Der Regierungsrat hat im Zusammenhang mit der künftigen Ausrichtung der Ausserrhoder Sekundarstufe I beschlossen, die Option eines Untergymnasiums vorderhand nicht mehr weiter zu verfolgen. Angesichts der vergleichsweise guten PISA-Ergebnissen und der hohen Maturitätsquote besteht heute kein Handlungsbedarf. Ein Untergymnasium würde den ohnehin schon kleinen Sekundarschulen eine Gruppe leistungsfähiger Schülerinnen und Schüler entziehen. Im Sinne der Erhaltung der Flexibilität macht es aber Sinn, wenn das Gesetz die allfällige Einführung eines Untergymnasiums zu einem späteren Zeitpunkt zulässt. Weiterführende Erwägungen zum Leistungsangebot der kantonalen Mittelschule werden in Kap. C.4 (S. 8) gemacht.

Für die Genehmigung der zusätzlichen Angebote nach Abs. 2 ist der Regierungsrat zuständig. Bei Angeboten nach Abs. 2 lit. d) bis e) legt er den Kostendeckungsgrad fest. Für die Sekundarstufe I (lit. d) sieht der aktuelle Vertrag vom 27. Januar 2012 ein vollkostendeckendes Schulgeld vor. Auch bei den anderen Angeboten wird der Kostendeckungsgrad in der Regel die Vollkosten umfassen. In begründeten Fällen kann davon abgewi-



chen werden. Das ist beispielsweise denkbar, bei Angeboten für Lernende mit besonderen Bedürfnissen und Begabungen nach lit. e, in welche auch ausserkantonale Lernende aufgenommen werden. Interkantonale ist es üblich, dass zwischen 80 % und 90 % der Vollkosten in Rechnung gestellt werden. Mit der Differenz zu den Vollkosten wird der Standortvorteil abgegolten. Bei der Mensa (lit. g) und den Wohnunterkünften für Lernende (lit. f) ist eine Abweichung möglich, wenn die Überwälzung der Vollkostendeckung für Familien eine zu grosse finanzielle Belastung darstellt. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn mehrere Kinder gleichzeitig in Ausbildung sind.

Der Betrieb der kantonalen Mittelschule orientiert sich an einem Tagesschulmodell (Abs. 4). Dies ist darum notwendig, weil viele Lernende aufgrund der Länge des Schulweges über Mittag nicht nach Hause zurückkehren können. Sofern die kantonale Mittelschule die Mensa nicht selber führt, müssen Dritte entsprechend beauftragt werden, eine angemessene Mittagsverpflegung sicherzustellen. Über die Mittagsverpflegung hinaus müssen den Lernenden z.B. für das individuelle Lernen oder die Erledigung von Hausaufgaben Räumlichkeiten und Einrichtungen während Randzeiten oder Zwischenlektionen zur Verfügung stehen.

Art. 11 Schulleitung

Die Schulleitung besteht aus der Rektorin oder dem Rektor und weiteren Mitgliedern. Die weiteren Mitglieder der Schulleitung unterstützen die Rektorin oder den Rektor bei der Erfüllung der Aufgaben. Organisation und Führungsstruktur der kantonalen Mittelschule werden im Schulreglement festgelegt (Art. 33).

Art. 12 Schulkonferenz

Der heutige Konvent wird neu als Schulkonferenz bezeichnet. Sie steht unter dem Vorsitz der Rektorin oder des Rektors und umfasst die Schulleitung, die Lehrenden und die weiteren Mitarbeitenden (Abs. 1). Letztere sind heute nicht Mitglieder des Konvents. Weil auch sie einen Beitrag an das gute Funktionieren der Schule leisten, sollen sie auch Einsitz in die Schulkonferenz nehmen können.

Die Schulkonferenz dient dem Informations- und Meinungs austausch und behandelt Themen, die ihr von der Schulleitung zugewiesen oder von Mitgliedern der Schulkonferenz schriftlich beantragt werden (Abs. 2). Pflichttraktanden sind dabei nach Abs. 3 die Anhörung vor Erlass oder Revision der Schullehrpläne oder des Schulreglements und vor der Wahl der Rektorin oder des Rektors sowie der Schulleitungsmitglieder. Die Schulkonferenz ist keine Personal- oder Betriebskommissionen nach Art. 7 Abs. 4 des Personalgesetzes. Sie hat nicht gewerkschaftlichen Charakter. Den Lehrenden steht es offen, ausserhalb der Konferenz gewerkschaftliche Vereinigungen zu bilden.

Zwei Kompetenzen des Konvents gemäss geltendem Recht werden künftig nicht mehr bestehen. Konkret sind dies der Erlass von Weisungen zur pädagogischen Organisation und die Verfügungskompetenz zum Ausschluss von Lernende von Freifächern. Für den Erlass von Regelungen sollen ausschliesslich die vom Gesetz vorgesehenen Instanzen zuständig sein (Kantonsrat für das Gesetz, Regierungsrat für die Verordnung und das Departement Bildung für Weisungen, falls der Regierungsrat diese Kompetenz delegiert). Die Verfügungskompetenz in Bezug auf die Lernenden soll künftig ausschliesslich bei der Schulleitung liegen.

Nach Abs. 4 regelt der Regierungsrat die Einzelheiten. Es ist vorgesehen, dass Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von mehr als 40 Stellenprozenten zur Teilnahme an der Schulkonferenz verpflichtet sind.



Lehrpersonen mit kleinerem Beschäftigungsgrad sowie die weiteren Mitarbeitenden können fakultativ teilnehmen.

Art. 13 Aufnahme

Die Aufnahme an die kantonale Mittelschule setzt insbesondere den Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten voraus (Abs. 1). Weiter wird ein stipendienrechtlicher Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden vorausgesetzt. Aufenthalt und einfacher Wohnsitz reichen nicht. Besucht ein minderjähriger Lernender beispielsweise auf eigene Kosten die kantonale Mittelschule, so wird der Schulbesuch beim Erreichen der Volljährigkeit nicht unentgeltlich (vgl. Art. 38 Abs. 1), wenn er dann im Kanton einen Wohnsitz begründet. Für Lernende, die während der laufenden Ausbildung den Wohnsitz wechseln, besteht eine Regelung (Art. 36 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 5).

Lernende mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons können aufgenommen werden, wenn die in Abs. 2 genannten Bedingungen erfüllt sind. Bei ausserkantonalen Lernenden aus der Schweiz ist mit dem Begriff 'Wohnsitz' der stipendienrechtliche Wohnsitz gemeint, bei Lernenden aus dem Ausland der zivilrechtliche Wohnsitz.

Art. 14 Vorzeitiger freiwilliger Austritt

Im geltenden Gesetz ist der vorzeitige Austritt nicht geregelt. Neu wird ausdrücklich festgelegt, dass ein solcher eine schriftliche Erklärung der Eltern oder des volljährigen Schülers voraussetzt.

Art. 15 Übertritt aus einer anderen Schule

Keine Bemerkungen.

Art. 16 Leistungsbeurteilung, Zeugnis und Promotion

Keine Bemerkungen.

Art. 17 Ausbildungsabschluss

Keine Bemerkungen.

Art. 18 Pflichten

Die Lernenden sind verpflichtet, die obligatorischen Fächer, Lektionen und Schulanlässe zu besuchen (Abs. 1). Die Teilnahme an Veranstaltungen ausserhalb des Stundenplans im Zusammenhang mit dem Unterricht kann nach Abs. 3 für obligatorisch erklärt werden. Dies kann beispielsweise eine Exkursion, eine Studienreise oder ein Sporttag sein.

Die Lernenden tragen nach Abs. 2 eine angemessene Verantwortung für den eigenen Lernprozess und Mitverantwortung für denjenigen der Lerngemeinschaft.

Aus wichtigen Gründen können Lernende nach Abs. 4 vorübergehend ganz oder teilweise vom Unterricht befreit werden. Die Detailregelungen zum Absenzenwesen sind im Schulreglement (Art. 34 Abs. 1 lit. e) zu erlassen.



Art. 19 Freifächer

Keine Bemerkungen.

Art. 20 Gastschülerinnen und Gastschüler

Keine Bemerkungen.

Art. 21 Mitwirkung

Die Lernenden können der Schulleitung Anfragen, Anregungen und Beanstandungen in Angelegenheiten der Schule einreichen. Die Schulleitung hat die Pflicht, diese inhaltlich zu prüfen und möglichst rasch zu beantworten. Diese Bestimmung entspricht dem Petitionsrecht (Art. 16 der Kantonsverfassung).

Die Mitwirkung der Lehrpersonen erfolgt in erster Linie in der Schulkonferenz (vgl. Art. 12). Selbstverständlich können im Rahmen des Petitionsrechts der Verfassung alle Personen Eingaben machen.

Art. 22 Vereinigungen der Lernenden

Vereinigungen von Lernenden kann auf Antrag hin Einsitz in die Schulkonferenz bewilligt werden. Delegationen von Lernenden haben Antragsrecht an die Schulkonferenz.

Art. 23 Weitere Pflichten

Keine Bemerkungen.

Vorbemerkungen zum Kapitel V. Lehrende

Die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen an den kantonalen Schulen richten sich nach der Personalgesetzgebung (insb. Personalgesetz, bGS 142.21; Personalverordnung, bGS 142.212 und Besoldungsverordnung, bGS 142.211). Das vorliegende Gesetz enthält in Ergänzung dazu einige spezifisch für die Lehrpersonen geltende Bestimmungen, wie beispielsweise die erforderlichen Qualifikationen der Lehrpersonen oder der Berufsauftrag. Diese Lösung entspricht der Regelung, wie sie auch für die Gesundheitsfachpersonen im Spitalverbund oder für die Polizeiangehörigen gilt. Auch für diese Personengruppen gilt die Personalgesetzgebung, in den Spezialerlassen werden aber einige berufsspezifische Einzelheiten zum Arbeitsverhältnis geregelt.

Konkret wird der Anhang 3 der Personalverordnung, welcher die Überschrift 'Berufsauftrag und Arbeitszeiten für Lehrende an kantonalen Schulen' trägt, in die vorliegende Gesetzgebung integriert. Darüber hinaus werden keine weiteren Regelungsbereiche aus der Personalgesetzgebung herausgelöst. Wo ein Handlungsbedarf besteht (vgl. Kap. C.6, S. 11), werden in den Schlussbestimmungen und in der Verordnung punktuelle Anpassungen vorgenommen.

Art. 24 Qualifikation

Keine Bemerkungen.



Art. 25 Inhalt des Berufsauftrags

Im vorliegenden Gesetz werden die Hauptaufgaben der Lehrenden genannt (Lehren und Unterrichten; Vor- und Nachbereitung des Unterrichts; Gemeinschaftsarbeit Schule; Fort- und Weiterbildung). Die konkrete Beschreibung der einzelnen Bereiche erfolgt stufengerecht in der Verordnung.

Für die Lehrpersonen an den Volksschulen gelten die gleichen Berufsauftragsbereiche. Damit gilt für alle Lehrpersonen in Appenzell Ausserrhoden derselbe Berufsauftrag. Unterschiede bestehen bei der Verteilung der Arbeitszeit auf die verschiedenen Bereiche.

Art. 26 Netto-Gesamtarbeitszeit und deren Verteilung

Die Netto-Gesamtarbeitszeit der Lehrenden wird in Art. 60 Abs. 1 lit. b des Personalgesetzes festgelegt. Darauf wird in Abs. 1 verwiesen.

Die Verteilung der Netto-Gesamtarbeitszeit auf die einzelnen Berufsauftragsbereiche legt neu der Regierungsrat fest. Er kann für einzelne Kategorien von Lehrenden eine unterschiedliche Verteilung vornehmen. Der Regierungsrat beabsichtigt, die heute geltende Unterrichtsverpflichtung von 23 Lektionen pro Unterrichtswoche für Lehrpersonen an Mittelschulabteilungen der Kantonsschule Trogen, von 25 Lektionen in den Fächern Sport, Bildnerisches Gestalten und Musikunterrichten – diese gilt auch für alle Lehrenden am Berufsbildungszentrum Herisau – und von 29 Lektionen für Lehrende im Instrumentalunterricht beizubehalten.

Zeitintensive Aufgaben, die über den Berufsauftrag hinausgehen, können nach Abs. 3 auf der Basis einer schriftlichen Vereinbarung separat entschädigt werden. Diese Bestimmung entspricht der Regelung, welche für die Volksschule gilt (vgl. Art. 18 Abs. 5 Anstellungsverordnung Volksschule, bGS 412.21). Eine solche Vereinbarung kann beispielsweise abgeschlossen werden, wenn eine Lehrperson einen Bereich oder eine Abteilung leitet oder ein zeitintensives Projekt im Auftrag der Schulleitung leitet. Die Vereinbarung regelt mindestens die Aufgaben und die Entlohnung. Idealerweise wird eine Entlohnung pro geleistete Arbeitsstunde vereinbart, nötigenfalls mit einer maximalen Anzahl verrechenbarer Arbeitsstunden.

Nach Abs. 4 können Lehrende für Arbeitsbereiche ausserhalb des Unterrichts verpflichtet werden. Der Regierungsrat beabsichtigt, in der Verordnung die Modalitäten der geltenden Regelung zu übernehmen. Heute können Lehrende nach Art. 2 Abs. 6 des Anhangs 3 zur Personalverordnung höchstens zu fünf Stunden Präsenz pro Woche und während den Schulferien für insgesamt höchstens zehn Tage pro Jahr verpflichtet werden.

Art. 27 Beurteilung der Lehrenden

Keine Bemerkungen.

Art. 28 Methodenfreiheit

Keine Bemerkungen.

Art. 29 Weitere Bestimmungen zur Anstellung der Lehrenden

Keine Bemerkungen.



Art. 30 Eltern

Lernende an der kantonalen Mittelschule erreichen in der Regel im Laufe der Ausbildung die Volljährigkeit. Volljährig ist, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat (Art. 14 Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210, ZGB). Wer volljährig und urteilsfähig ist, besitzt die Handlungsfähigkeit (Art. 13 ZGB) und kann durch seine Handlungen Rechte und Pflichten begründen (Art. 12 ZGB). Nach ihrem 18. Geburtstag entscheiden Schülerinnen und Schüler selber in schulischen Angelegenheiten, die sie betreffen. Sie unterschreiben beispielsweise selber Absenzengesuche oder entscheiden über einen allfälligen vorzeitigen Austritt aus der Ausbildung (vgl. Art. 14).

Bis zur Erreichung der Volljährigkeit sind Eltern nach Abs. 1 verpflichtet, Lernende in den Unterricht zu schicken. Dies entspricht der Regelung, wie sie für die Volksschulen gilt (vgl. Art. 32 und 33 des Schulgesetzes).

Die in Rechte und Pflichten nach Abs. 2 (Information über schulische Angelegenheiten) und Abs. 3 (Schulbesuch) stehen allen Eltern zu. Dies unabhängig davon, ob ihre Kinder volljährig sind oder nicht. Das vorliegende Gesetz schafft einen Ausgleich zwischen den Rechten der Jugendlichen bei Erreichung der Volljährigkeit einerseits und der bis zum Ausbildungsabschluss anhaltenden Unterhaltsverpflichtung der Eltern andererseits. Angesichts der Tatsache, dass die Eltern bis zum Abschluss der Ausbildung zum Unterhalt verpflichtet sind, erscheint es sachgerecht und angemessen, wenn sie auch nach dem 18. Geburtstag ihrer Kinder einige wenige Rechte und Pflichten in Bezug auf die Schule behalten. Eine ähnliche Regelung gilt im Bereich der Beruflichen Grundbildung. Nach Art. 19 des Berufsbildungsgesetzes sind die zuständigen Organe der Berufsfachschule, der Berufsfachschule Wirtschaft, der Brückenangebote, der überbetrieblichen Kurse sowie der Lehr- und Praktikumsbetriebe zur gegenseitigen Information über die schulischen Leistungen und das Verhalten der Lernenden berechtigt, soweit dies für die Erfüllung des Bildungsauftrages notwendig ist.

Volljährige Lernende haben nach Abs. 4 das Recht, der Schulleitung gegenüber schriftlich zu erklären, dass die Schule ihre Eltern nicht mehr über wichtige Angelegenheiten informiert und die Eltern nicht mehr zum Unterrichtsbesuch zulässt. Damit wird die heutige Praxis umgekehrt. Heute ist es so, dass die Schulen den 18-Jährigen ein Formular unterbreiten, worin diese bestätigen können, dass die Schule die Eltern informieren darf. Die meisten Schülerinnen und Schüler erteilen diese Vollmacht.

Art. 31 Dauer des Schuljahres und der unterrichtsfreien Zeit

Für die Volksschulen sind heute zehn der zwölf unterrichtsfreien Wochen kantonal vorgegeben. Diese Vorgabe ist abgestimmt mit dem Ferienplan des Kantons St. Gallen. Zwei Ferienwochen können die Schulträger selber festlegen.

Beginn und Dauer des Schuljahres und der unterrichtsfreien Zeit richten sich für die kantonale Mittelschule nach den Vorschriften für die Volksschule (Abs. 1). Dies macht nur schon deshalb Sinn, weil an der kantonalen Mittelschule eine Sekundarstufe I geführt wird, für die ohnehin die Vorgaben für die Volksschule gelten. Weiter steht Abs. 1 auch im Bestreben für möglichst einheitliche Ferienzeiten für sämtliche Lernenden in Appenzell Ausserrhoden. Oft besuchen Geschwister von Lernenden der kantonalen Mittelschule eine Volksschule. Einheitliche Ferienzeiten erleichtert die Ferienplanung der Familien.



Art. 32 Disziplinarmaßnahmen

Die Regelung zu den Disziplinarmaßnahmen entspricht inhaltlich derjenigen, die schon heute für die Berufsfachschule gilt (Art. 36 Berufsbildungsgesetz).

Nach Abs. 1 sorgen Lehrende und Schulleitung für Disziplin und Ordnung. Sie sind berechtigt, bei geringfügigen Verstößen von Lernenden pädagogische und schulische Massnahmen zu treffen, welche die Würde nicht verletzen.

Bei schwerwiegenden oder wiederholten geringfügigen Verstößen sieht Abs. 2 vier Disziplinarmaßnahmen vor (schriftlicher Verweis; vorübergehende Wegweisung aus dem Unterricht bis zu vier Wochen; Disziplinarbusse bis Fr. 1'000.-; definitiver Ausschluss von der Schule). Eine Disziplinarmaßnahme nach Abs. 2 ist durch die Schulleitung in Form einer Verfügung zu erlassen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist zu beachten.

Art. 33 Schulreglement

Die grundsätzlichen Regelungen zum Schulbetrieb und die Rechte und Pflichten der am Schulbetrieb Beteiligten werden im vorliegenden Gesetz und in der darauf basierenden Verordnung festgelegt. Es macht Sinn, wenn diese Grundsätze in einem Schulreglement konkretisiert werden (Abs. 1). Dieses beinhaltet auch die Organisationsstruktur der Schule, die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten, die Organisation und Mitsprache der Lehrenden und der Lernenden, Verhaltensregeln und das Absenzenwesen.

Inhaltlich ist das Schulreglement durch die übergeordneten Erlasse stark vorgezeichnet. Im Sinne der Flexibilität soll der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, die Kompetenz zum Erlass zu delegieren.

Art. 34 Genehmigung der Schwerpunktfächer und Erlass der Lehrpläne

Im Bereich der Mittelschulen bestehen weitgehend übergeordnete Lehrpläne (Maturitätsanerkennungsreglement oder Rahmenlehrpläne). Für die Genehmigung der Schwerpunktfächer der gymnasialen Bildungsgänge und für den Erlass der konkreten Schullehrpläne ist der Regierungsrat zuständig. Er kann die Kompetenz delegieren.

Art. 35 Schulärztlicher Dienst

Art. 19 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (bGS 811.1) schreibt vor, dass die Träger von öffentlichen Schulen für einen schulärztlichen Dienst sorgen. Die Aufsicht liegt beim Departement Gesundheit. Nach Abs. 2 der genannten Bestimmung berät der schulärztliche Dienst Eltern, Behörden und Lehrende in Fragen der Gesundheitserziehung und Prävention. Dementsprechend wird in Abs. 1 festgelegt, dass eine Schulärztin oder ein Schularzt die medizinische Beratung und Betreuung der Schule sicherstellt. Auf der Stufe der Mittelschulen macht ein separater schulzahnärztlicher Dienst wenig Sinn. Der schulärztliche Dienst ist daher bei der kantonalen Mittelschule auch zuständig für allfällige zahnmedizinische Fragestellungen. Bei Bedarf kann die Schulärztin oder der Schularzt entsprechendes Spezialwissen beziehen.



Art. 36 Zuweisung an eine ausserkantonale Mittelschule

Im Bestreben, möglichst viele Mittelschülerinnen und –schüler in Trogen zu unterrichten, werden an der kantonalen Mittelschule attraktive Ausbildungsprofile angeboten. Trotzdem ergibt sich eine Notwendigkeit, einigen Lernenden den Schulbesuch an einer ausserkantonalen Schule zu ermöglichen. Der Schulweg an die kantonale Mittelschule ist für einige Lernende wegen seiner Länge oder der Verbindungen mit dem öffentlichen Verkehr nicht zumutbar. Weiter kann die kantonale Mittelschule nicht sämtliche Mittelschulbildungsgänge, Profile oder Vertiefungsrichtungen anbieten. Das Gesetz stellt den Grundsatz auf, dass aus den genannten beiden Gründen eine Zuweisung an eine ausserkantonale Mittelschule erfolgen kann. Eine Voraussetzung ist, dass mit dem betreffenden Kanton eine Vereinbarung besteht. Das Gesetz normiert keinen Anspruch auf einen ausserkantonalen Schulbesuch, Art. 37 ist als "Kann-Bestimmung" formuliert. Der Regierungsrat kann auf Stufe der Verordnung Kriterien für unzumutbare Schulwege definieren, er ist aber nicht dazu verpflichtet. Verzichtet er darauf, gelten alle Schulwege als zumutbar.

Heute besuchen rund 100 Lernende eine ausserkantonale Mittelschule. Bei der einen Hälfte dieser Lernenden liegt ein unzumutbarer Schulweg vor, die andere Hälfte besucht ein anerkanntes, an der kantonalen Mittelschule nicht geführtes Ausbildungsangebot. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Kriterien für die Unzumutbarkeit von Schulwegen zu konkretisieren. Neu wird diese Frage aufgrund der konkreten Verbindungen mit dem öffentlichen Verkehr festgelegt. Das wird dazu führen, dass Lernende aus Gais künftig nicht mehr ans Gymnasium in Appenzell und Lernende aus Lutzenberg, Walzenhausen und Reute nicht mehr an die Kantonsschule Heerbrugg zugelassen werden. Lernende aus Schwellbrunn können neu die Kantonsschule in Wattwil besuchen.

Im Übrigen soll die heutige Praxis zur Zulassung an ausserkantonale Mittelschulen aufrecht erhalten werden. Ein Wechsel hin zu einer restriktiveren Praxis kommt dann in Betracht, wenn die an der Kantonsschule Trogen geführten Mittelschulangebote angesichts rückläufiger Schülerzahlen gefährdet sein sollten. Weiterführende Aussagen zur Zuweisung an ausserkantonale Schulen werden in Kapitel C.5 (S. 10) gemacht.

Art. 37 Schulwahlfreiheit

Keine Bemerkungen.

Art. 38 Kostenbeteiligung der Lernenden und Gebühren

Der Pflichtunterricht an der kantonalen Mittelschule beziehungsweise an einer zugewiesenen ausserkantonalen Mittelschule ist für Lernende mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden unentgeltlich (Abs. 1). Aufenthalt und einfacher Wohnsitz reichen nicht. Besucht ein minderjähriger Lernender beispielsweise auf eigene Kosten die kantonale Mittelschule, so wird der Schulbesuch beim Erreichen der Volljährigkeit nicht unentgeltlich (vgl. Art. 38 Abs. 1), wenn er dann im Kanton einen Wohnsitz begründet. Für Lernende, die während der laufenden Ausbildung den Wohnsitz wechseln, besteht eine Regelung (Art. 36 Abs. 3 und Art. 38 Abs. 5).



Lernende mit einem stipendienrechtlichen Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden zahlen nur dann ein Schulgeld für den Besuch einer Mittelschule, wenn diese auf eigenen Wunsch und ohne Kostengutsprache des Kantons eine ausserkantonale oder private Schule besuchen (vgl. Art. 37).

Die Lernenden beziehungsweise die Eltern tragen die Kosten für die persönlich benötigten Lehrmittel und Schulmaterialien sowie für besondere schulische Aktivitäten (Abs. 2). Letztere umfassen Schullager, Sprachaufenthalte, Spezialwochen oder Exkursionen. Mit Kosten sind die effektiven Auslagen gemeint. Es handelt sich mit anderen Worten nicht zwingend um Vollkosten. Bei den Lehrmitteln wird beispielsweise lediglich der Einstandspreis verrechnet, der Aufwand der Mitarbeitenden der kantonalen Mittelschule für die Bestellung und Verteilung der Lehrmittel wird nicht berücksichtigt. Es können auch Pauschalen vorgesehen werden (z.B. für Kopien).

Für den Besuch des freiwilligen Instrumentalunterrichts werden in jedem Fall Gebühren erhoben (Abs. 3). Hingegen wird neu der obligatorische Instrumentalunterricht von der Kostenpflicht ausgenommen. Das ist beim Schwerpunktfach 'Musik und bildnerisches Gestalten' der Fall. Diese Neuerung führt zu Mehrkosten von rund Fr. 80'000.– pro Jahr.

Für den Besuch von Freifächern können Gebühren erhoben werden (Abs. 4).

In Härtefällen können Gebühren für den freiwilligen Instrumentalunterricht und für Freifächer erlassen werden (Abs. 5)

Art. 39 Schulgeld für ausserkantonale oder ausländische Lernende

Dieser Artikel betrifft Lernende mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons. Entweder haben diese einen stipendienrechtlichen Wohnsitz in einem anderen Kanton oder aber einen Wohnsitz im Ausland. In diesen Fällen richtet sich das Schulgeld nach entsprechenden Interkantonalen oder allenfalls sogar internationalen Vereinbarungen. Die Tarife bestehender Vereinbarungen kommen nach Abs. 2 auch für diejenigen Einzelfälle zum Tragen, in denen mit dem Wohnsitzkanton oder dem Wohnsitzland keine anwendbare Vereinbarung besteht. Es macht Sinn, dabei die Tarife der am weitesten verbreiteten Vereinbarung anzuwenden. Dies ist das regionale Schulabkommen der EDK Ost.

In Härtefällen kann nach Abs. 3 auf die Entrichtung eines Schulgeldes verzichtet werden.

Art. 40 Voranschlag und Rechnung

Heute wird die kantonale Mittelschule mit einem Globalkredit geführt. Das soll weiterhin der Fall sein. Im Weiteren ist das neue, vom Kantonsrat am 4. Juni 2012 beschlossene Finanzhaushaltsgesetz massgebend, insbesondere der Art. 16 zum Globalkredit und zum Leistungsauftrag.

Art. 41 Kostenbeiträge der Studierenden

Es bestehen diverse interkantonale Vereinbarungen, welche den Ausserrhoder Studierenden den Zugang zu ausserkantonalen Bildungseinrichtungen der Tertiärstufe öffnen (insb. Interkantonale Universitätsvereinbarung;



Interkantonale Fachhochschulvereinbarung und Interkantonale Fachschulvereinbarung). Die Schulgelder richten sich nach den entsprechenden Vereinbarungen (Abs. 1).

Trägt der Kanton Appenzell Ausserrhoden aufgrund einer Vereinbarung das Schulgeld für tertiäre Ausbildungen, so soll er dieses den Studierenden weiterhin nicht überwälzen können. Eine Ausnahme besteht dann, wenn eine Vereinbarung dies ausdrücklich vorsieht. Allfällige weitere Kosten im Zusammenhang mit der Ausbildung (Studiengebühren usw.) werden in jedem Fall von den Studierenden getragen.

Art. 42 *Bearbeitung und Bekanntgabe von Daten*

Abs. 1 enthält eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Beschaffung und Bearbeitung der für die Planung und Führung notwendigen Personendaten und die vom Bundesstatistikgesetz erfassten Verwaltungsdaten der staatlichen und nichtstaatlichen Bildungseinrichtungen.

Neu wird in Abs. 2 eine ausdrückliche Grundlage für Mitteilungen bei mutmasslichen oder feststehenden Gewaltverbrechen von Lernenden oder einer möglichen oder feststehenden erheblichen Gefährdung einer Vielzahl von Menschen durch Lernende zu informieren. Strafverfolgungsbehörden und Gerichte sind neu sowohl berechtigt als auch verpflichtet, der Schulleitung einer Mittelschule oder einer tertiären Bildungseinrichtung in den genannten beiden Fällen Meldung zu erstatten. In örtlicher Hinsicht gilt diese Bestimmung immer dann, wenn entweder sich die zu informierende Schule oder Bildungseinrichtung in Appenzell Ausserrhoden befindet oder die betreffende Person, gegen die ein Strafverfahren betreffend Gewaltverbrechen eröffnet wird, Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden hat. Diese Bestimmung steht im Bestreben, allfällige Verbrechen zu verhindern, wie zum Beispiel einen Amoklauf. Weiter muss die Schulleitung rechtzeitig Informationen über gewalttätige Lernende erhalten, denn nur dann kann sie beispielsweise im Rahmen von ausserschulischen Anlässen oder Lagern geeignete Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttaten ergreifen.

Mitarbeitende von Sekundarschulen sind nach Abs. 3 berechtigt und verpflichtet, den Mittelschulen Zeugnisnoten und weitere Beurteilungen von Kandidatinnen und Kandidaten im Rahmen von Aufnahmeprüfungen mitzuteilen.

Die Kündigung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters einer Mittelschule oder einer Bildungseinrichtung der Tertiärstufe aufgrund einer schweren Pflichtverletzung oder einer fehlender Eignung zum Lehrberuf ist der zuständigen kantonalen Behörde nach Abs. 4 zu melden. Diese Bestimmung steht in Zusammenhang mit der Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung, welche die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) führt. Rechtsgrundlage für diese Liste ist die Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Diplomanerkennungsvereinbarung). Appenzell Ausserrhoden ist dieser Vereinbarung beigetreten. Nach Art. 12^{bis} Abs. 1 dieser Vereinbarung sind die Kantone verpflichtet, entsprechende Personendaten mitzuteilen. Eine Meldung an die EDK setzt voraus, dass die zuständige kantonale Behörde (Departement Bildung) Kenntnis von entsprechenden Fällen hat.

Art. 43 *Übergangsbestimmungen*

Das Eidgenössische Parlament hat im September 2011 das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich beschlossen (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG). Die Referendumsfrist ist ungenutzt verstrichen. Der Zeitpunkt der Inkraftsetzung



steht noch nicht fest. Zuvor braucht es kantonsseitig ein neues Hochschulkonkordat. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ist daran, dieses Konkordat zu erarbeiten. Das HFKG wird kaum vor 2015 in Kraft treten können. Daher braucht es hinsichtlich der Anerkennung von Studiengängen der Tertiärstufe eine Übergangsregelung (Abs. 2), während welcher Akkreditierungen durch die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) auf der Basis einer Überprüfung des Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ) als anerkannt gelten. Eine formale kantonalrechtliche Anerkennung braucht es nicht. Mit der Anerkennung durch die Schweizerische Universitätskonferenz ist während der Übergangszeit "automatisch" auch eine kantonale Anerkennung verbunden.

Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts

Alle Regelungen, welche die Mittelschulen und die tertiäre Bildung betreffen, werden neu in der vorliegenden Gesetzgebung abgebildet. Das bedeutet, dass diverse Bestimmungen geändert (Ziff. II) oder aufgehoben (Ziff. III) werden müssen. Betroffen sind das Personalgesetz, das Schulgesetz, das Berufsbildungsgesetz sowie die Verordnung über Beitragsleistungen des Kantons an den Besuch von Schulen auf Sekundarstufe II, mit denen keine Vereinbarungen bestehen.

Im Bereich der Anstellungsbedingungen der Lehrenden der kantonalen Schulen sieht das vorliegende Gesetz Änderungen beim Dienstaltersgeschenk und bei der Maximalbesoldung vor. Ausführliche Ausführungen dazu werden in Kapitel C.6 (S. 11) gemacht.

Referendum und Inkrafttreten

Keine Bemerkungen.

F. Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen hat die Erhöhung des Besoldungsmaximums der kantonalen Lehrpersonen. Die Verlängerung wird so ausgestaltet, dass die Differenz vom Maximum der Gehaltsklasse 14 (aktuell im Jahr 2012: Fr. 155'995.–) zum neuen Maximum gemäss Gehaltsklasse 15 (aktuell im Jahr 2012: Fr. 167'673.–) linear so verteilt wird, dass eine Lehrperson ohne besondere Vorkommnisse (zum Beispiel Aussetzten des Anstiegs, Nichtbestehen des Qualifikationsverfahrens) im letzten Anstellungsjahr das Maximum erreicht. Unter dieser Annahme erhöht sich die Besoldung während einer durchschnittlichen Lehrendenlaufbahn im Vergleich zur altrechtlichen Besoldungstabelle um maximal 1.3 %. Diese Besoldung ist aber nicht garantiert. Voraussetzung ist, dass gute Leistungen erbracht werden.

Die Erhöhung der Maximalbesoldung wird laufend zu einer höheren Lohnsumme führen. Dieser Prozess wird nach 20 Jahren abgeschlossen sein. Die gesamte Lohnsumme für die kantonalen Lehrenden (Kontengruppe 302) beträgt aktuell rund 17 Mio. (ohne Sekundarschule Trogen). 1.3 % davon entsprechen demnach in 20 Jahren einer langfristigen Erhöhung der Lohnsumme um maximal Fr. 220'000.– pro Jahr. Bis dahin ist pro Jahr mit einem Mehraufwand von rund Fr. 10'000.– gegenüber dem Vorjahr zu rechnen.

Weitere Kosten entstehen dadurch, dass der obligatorische Instrumentalunterricht im Schwerpunktfach 'Musik



und Bildnerisches Gestalten' von der Gebührenpflicht befreit wird. Pro Jahr betragen die Mehrkosten rund Fr. 80'000.–.

Somit betragen die wiederkehrenden jährlichen Mehrkosten aus der vorliegenden Gesetzgebung im Zeitpunkt der Inkraftsetzung rund Fr. 90'000.– und steigen innerhalb von 20 Jahren auf maximal Fr. 300'000.–. Die gesamten Aufwendungen für die Mittelschulen und die tertiäre Bildung betragen gemäss Staatsrechnung 2011 Fr. 33.71 Mio. (2010 Fr. 32.97 Mio.; 2009: Fr. 32.05 Mio.; 2008: 30.21 Mio.). Unabhängig von der vorliegenden Gesetzgebung können im Bereich der Mittelschulen und der tertiären Bildung aber ohnehin weitere Kostenentwicklungen eintreten (zum Beispiel Veränderungen bei der Anzahl der Lernenden beziehungsweise Studierenden).

Die Aufgaben, welche das Departement Bildung aufgrund der geltenden Gesetzgebung für die kantonale Mittelschule erfüllt, betragen rund 10 Stellenprozente. Die Aufgaben der neuen Gesetzgebung werden beim Departement Bildung einen Gesamtaufwand in der Grössenordnung von 20 Stellenprozenten verursachen. Somit beträgt der auf die neue Gesetzgebung zurückzuführende Mehraufwand 10 Stellenprozente. Mit diesem Mehraufwand wird die Führung der Schulen gestärkt. Regierungsrat und Departement Bildung beabsichtigen, die zusätzlichen Aufgaben im Rahmen des bestehenden Personalbudgets aufzufangen. Das bedeutet, dass die zusätzlichen 10-20 Stellenprozente durch Verschiebungen von Personalmitteln aus anderen Organisationseinheiten des Departements Bildung finanziert werden.

G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Gesetz über die Mittelschulen und die tertiäre Bildung in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Hans Diem, Landammann
Sign. Martin Birchler, Ratschreiber

Beilagen

- Beilage 1.1 Gesetz über die Mittelschulen und die tertiäre Bildung (Entwurf vom 12.6.2012)
- Beilage 1.2 Vernehmlassungsauswertung vom 12.6.2012
- Beilage 1.3 Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetz des Bundes, HFKG