



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 27. September 2022

3000.80

Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. September 2022

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage	3
B. Erwägungen	3
1. Grundzüge der Vorlage	3
2. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	3
a) Bildungs- und Erziehungsziele (Art. 2 E-VSG)	3
b) Schulort (Art. 6 E-VSG)	4
c) Schulkommission (Art. 10 E-VSG)	5
d) Schulleitung (Art. 11 E-VSG)	6
e) Gliederung und Dauer der Schulzeit (Art. 14 Abs. 3 E-VSG)	6
f) Unterrichtszeiten und Schulanlässe (Art. 20 E-VSG)	7
g) Fördermassnahmen der Gemeinden (Art. 22 E-VSG)	8
h) Unterstützende Dienste (Art. 26 E-VSG)	9
i) Pflichten, Schulbesuch und Absenzen (Art. 29 E-VSG)	9
j) Verantwortung für den Unterrichtsbesuch (Art. 35 E-VSG)	11
k) Anwendbares Personalrecht und berufliche Vorsorge (Art. 42 E-VSG)	11
l) Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit (Art. 46 E-VSG)	12
m) Schulversuche und Projektbeiträge (Art. 53 E-VSG)	13

n)	Tagesstrukturen und Tagesschulen (Art. 64 E-VSG)	14
o)	Schulsozialarbeit (Art. 68 E-VSG)	14
p)	Fremdänderung Art. 60 Abs. 1 Personalgesetz	16
3.	Volksdiskussion	16
a)	Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit	16
b)	Freie Schulen	17
c)	Privatunterricht	17
4.	Anträge auf Anpassung des Gesetzesentwurfes	19
C.	Auswirkungen	20
1.	Finanziell	20
a)	Änderung Kostenteiler	20
b)	Reduktion Netto-Gesamtarbeitszeit	21
c)	Musikschulen und Schulsozialarbeit	21
2.	Personell	21
a)	Änderung Kostenteiler	21
b)	Reduktion Netto-Gesamtarbeitszeit	21
c)	Musikschulen und Schulsozialarbeit	22
3.	Organisatorisch	22
D.	Antrag	22
	Anhang 1: Übersicht der Aufgaben der kommunalen Schulorgane	23

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 9. Mai 2022 den Entwurf für eine Totalrevision des Gesetzes über die Volksschule (Volksschulgesetz; E-VSG) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 59:0 Stimmen bei zwei Enthaltungen zugestimmt. Die Vorlage unterstand bis zum 10. Juni 2022 der Volksdiskussion (Amtsblatt vom 13. Mai 2022). Innerhalb der Frist sind 14 Beiträge eingegangen (Beilage 1.3).

B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

Die Grundzüge der Vorlage sowie der Gesamtkontext der Totalrevision des E-VSG wurden im Bericht und Antrag des Regierungsrates zur 1. Lesung bereits ausführlich dargelegt. In 1. Lesung wurden im Kantonsrat einige Änderungsanträge beschlossen. Ferner wurden einzelne Anliegen und Prüfungsaufträge formuliert. Der Regierungsrat nahm diese Punkte zur Prüfung und Erläuterung für die 2. Lesung entgegen (vgl. nachfolgend Abschnitt B.2).

Bei der nochmaligen Überprüfung in 2. Lesung hat der Regierungsrat punktuellen Anpassungsbedarf eruiert und stellt einzelne Änderungsanträge für die 2. Lesung (vgl. Abschnitt B.4).

2. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

a) Bildungs- und Erziehungsziele (Art. 2 E-VSG)

Kantonsrat Weber, Trogen, bat den Regierungsrat zu prüfen, ob die "politische Partizipation" im Sinne des Regierungsprogramms 2020–2023 resp. die Partizipation der Lernenden an sich in Art. 2 E-VSG aufgenommen werden könne.

Die Bildungs- und Erziehungsziele werden in Art. 2 E-VSG definiert. Er weist als Zielnorm lediglich programmatischen Charakter auf. Die Volksschule unterstützt Lernende darin, dass sie die Fähigkeiten erwerben, eigenständig etwas zu lernen sowie die Freude und Einsicht in die Notwendigkeit des Lernens erkennen. Sie sollen befähigt werden, ihren Lebensweg möglichst eigenständig zu gehen und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Die politische Partizipation soll kein eigenständiges Bildungsziel sein. Sie ist in mehreren Fächern und Fachbereichen wie auch in überfachlichen Kompetenzen integriert. Das geforderte Bildungsziel ist zudem ein Teilaspekt der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Partizipation ist dem Heranwachsen in einem demokratischen Rechtsstaat und der Staatform der Demokratie immanent. Die Stärkung der politischen Bildung mit praxisnahen Projekten im Sinne des Regierungsprogramms 2020–2023 erfolgt in den Volksschulen bereits. "Politische Bildung" findet beispielsweise Niederschlag im Fachbereich Natur, Mensch, Gesellschaft (NMG) mit der Kompetenz politische Prozesse zu erkennen oder im Fachbereich Räume, Zeiten, Gesellschaften (RZG) mit "Demokratie und Menschenrechte verstehen und sich dafür engagieren" (Lehrplan Volksschule Appenzell Ausserrhoden, S. 309, 362). Die entsprechenden Kompetenzen sind somit auf verschiedene Fächer verteilt

sowie in den übergeordneten Bereich "Bildung für Nachhaltige Entwicklung" (BNE) wie auch in andere überfachliche Kompetenzen eingearbeitet.

b) Schulort (Art. 6 E-VSG)

Der Kantonsrat merkte zu Art. 6 Abs. 3 E-VSG an, dass mit dieser Bestimmung den Erziehungsberechtigten eine freie Schulwahl ermöglicht werde.

Der Regierungsrat lehnt eine freie Wahl des Schulortes ohne sachliche Gründe dezidiert ab. Entsprechend kann der Gemeinderat im Einverständnis mit dem aufnehmenden Schulträger einen innerkantonale auswärtigen Schulbesuch anordnen (Art. 6 Abs. 2 E-VSG). Die Anordnung eines auswärtigen Schulbesuchs erfolgt grundsätzlich im Einvernehmen mit den Erziehungsberechtigten. Die Erziehungsberechtigten können insb. bei Vorliegen eines unzumutbaren Schulweges oder aus pädagogischen Gründen ein Gesuch für einen innerkantonale auswärtigen Schulbesuch an den Gemeinderat stellen. Ein innerkantonale auswärtiger Schulbesuch hat finanzielle Auswirkungen für die davon betroffenen Gemeinden. Entsprechend dem Wortlaut steht fest, dass ein solcher vom Gemeinderat anzuordnen ist und dieser sich mit dem aufnehmenden Schulträger einigen muss. Es besteht keine freie Wahl des Schulortes seitens der Erziehungsberechtigten.

In Art. 6 Abs. 2 E-VSG sind mehrere sachliche Gründe für die Anordnung eines innerkantonale auswärtigen Schulbesuchs vorgesehen. Die Möglichkeit der Erziehungsberechtigten zur Vereinbarung eines auswärtigen Schulbesuchs mit dem aufnehmenden Schulträger (Art. 6 Abs. 3 E-VSG) wird dadurch obsolet. Der Regierungsrat beantragt zur Schaffung von Klarheit die Streichung von Art. 6 Abs. 3 E-VSG. Anzumerken ist, dass Erziehungsberechtigte bei einem Schulwechsel an eine ausserkantonale öffentliche Volksschule die Kosten zu tragen haben.

Die Kommission Bildung und Kultur (KBK) begrüsst Art. 6 Abs. 4 E-VSG, da er die Kostentragung in Fällen einer innerkantonalen Unterbringung von Lernenden in einer sozialpädagogischen Institution für Kinder und Jugendliche oder in einer Pflegefamilie regelt. Die KBK bat den Regierungsrat, die Thematik der ausserkantonalen Platzierung departementsübergreifend zu prüfen und wenn möglich einen Lösungsvorschlag zu präsentieren.

Bei einer zivilrechtlichen Unterbringung in einer ausserkantonalen sozialpädagogischen Institution für Kinder und Jugendliche oder in einer ausserkantonalen Pflegefamilie richtet sich die Kostentragung und damit auch die Kostentragung der Schulkosten nicht nach kantonalem Schulrecht, sondern nach Bundeszivilrecht, interkantonalem Recht und kantonalem Sozialhilferecht. Im Falle von IVSE-anerkannten Institutionen hat die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnort die Kosten der Leistungsabgeltung zu übernehmen, soweit der Aufenthalt aus Kindes- oder Erwachsenenschutzrechtlichen Gründen angeordnet ist (Art. 9 Abs. 1 lit. a Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen; bGS 852.51). Eine Regelung zur Kostentragung bei einer zivilrechtlichen ausserkantonalen Platzierung im E-VSG wäre sachfremd und widerspräche dem legislativen Grundsatz der Einheit der Regelungsmaterie. Der Regierungsrat lehnt eine Ergänzung von Art. 6 Abs. 4 E-VSG dezidiert ab. Die Absprachen im Rahmen der Zuständigkeit und Fachkompetenzen zwischen den Departementen funktionieren.

c) **Schulkommission (Art. 10 E-VSG)**

Kantonsrätin Joos, Herisau, wies darauf hin, dass eine allgemeine Delegationsnorm vom Gemeinderat an die Schulkommission bestehe. Einige Gemeinden hätten keine Schulkommission und laut Gemeindegesetz sei die Delegation eigentlich nur an die Kommissionen möglich. Im Volksschulgesetz sei die Delegation vom Gemeinderat an die Schulleitung in mehreren Artikeln erwähnt. Kantonsrätin Joos, Herisau, ersuchte den Regierungsrat, die Delegationsregelungen zu prüfen.

Delegationen zwischen einzelnen Schulorganen sind rechtlich korrekt, wenn sie gemäss dem Gesetz über Schule und Bildung (Schulgesetz; bGS 411.0) erfolgen. Die Prüfung der Delegationsmöglichkeiten im E-VSG hat ergeben, dass keine Änderungen der Zuständigkeiten und der Delegationsmöglichkeiten gegenüber dem Schulgesetz erfolgt sind. Eine Übersicht über die Aufgaben der Schulorgane "Gemeinderat" und "Schulleitung" findet sich in Anhang 1 (Übersicht der Aufgaben der kommunalen Schulorgane) dieses Berichtes und Antrages. Die Aufgabendelegation durch den Gemeinderat ist eine Frage des kommunalen Rechts. Art. 25 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (bGS 151.11) sieht vor, dass der Gemeinderat seine Befugnisse auf Kommissionen übertragen kann, wenn ihn das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung hierzu ermächtigt. Der Gemeinderat kann seine Aufgaben nach dem E-VSG an eine Schulkommission delegieren (Art. 10 Abs. 1 E-VSG). Im Falle einer Delegation entscheidet die Schulkommission anstelle des Gemeinderates. Nicht delegierbar ist die Rechtssetzungskompetenz (insb. Vereinbarungen mit anderen Gemeinden).

Delegationsmöglichkeiten vom Gemeinderat direkt an die Schulleitung gestützt auf den E-VSG bestehen in zwei Fällen: Zuteilung zu einem bestimmten Schulhaus (Art. 21 Abs. 1 E-VSG); Anstellung von Lehrpersonen (ganz oder teilweise; Art. 41 Abs. 1 E-VSG). Diese beiden Delegationsmöglichkeiten sind klar und genügend bestimmt. Die Schulleitung ist für die organisatorische, pädagogische, personelle und finanzielle Führung der Schule verantwortlich (Art. 11 Abs. 1 E-VSG). Dementsprechend ist es zweckmässig, dass für die beiden oben genannten Aufgaben Delegationsmöglichkeiten vom Gemeinderat direkt an die Schulleitung im E-VSG vorgesehen sind. Bei Delegation dieser Aufgaben kann die Schulleitung die Führung der Schule tatsächlich wahrnehmen.

Bei der Delegation der Aufgabe der Zuteilung zu einem Schulhaus (Art. 21 Abs. 1 E-VSG) kann nur die Aufgabe als Ganzes, jedoch kein Einzelentscheid an die Schulleitung delegiert werden. Bei einer Delegation an die Schulleitung wird die Verfügungskompetenz delegiert. Die Schulleitung erlässt die in ihrem Kompetenzbereich liegenden Verfügungen.

Anstellungsbehörde ist grundsätzlich der Gemeinderat. Gemäss Art. 11 Abs. 1 E-VSG hat die Schulleitung die personelle Führungsverantwortung der Schule. Art. 41 Abs. 1 E-VSG sieht daher ausdrücklich vor, dass der Gemeinderat der Schulleitung in diesem Bereich mehr Kompetenzen einräumen kann. Denkbar ist, dass ein Teil der Kompetenzen der Anstellungsbehörde an die Schulleitung delegiert wird. Dies dürfte insbesondere dann Sinn machen, wenn eine Gemeinde von der Möglichkeit, Lehrpersonen mit einem variablen Beschäftigungsgrad anzustellen, Gebrauch macht (siehe Art. 47 E-VSG) und die konkrete Festlegung des Beschäftigungsgrades der Schulleitung überlässt. Sofern der Gemeinderat die Anstellung von Lehrpersonen an die Schulleitung delegiert hat, muss die Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch den Gemeinderat erfolgen, sofern der Gemeinderat diese Aufgabe nicht gestützt auf Art. 10 Abs. 1 E-VSG an die Schulkommission delegiert hat.

Der Regierungsrat erkennt keine Notwendigkeit für zusätzliche direkt im E-VSG definierte Delegationsmöglichkeiten des Gemeinderates an die Schulleitung. Die generelle Delegationsmöglichkeit des Gemeinderates an eine Kommission gemäss Gemeindegesetz kann nicht weiter durch das E-VSG übersteuert werden. Die Organisationsrechte gemäss Gemeindegesetz können nicht durch den E-VSG abgeschwächt werden. Soll eine Aufgabe gemäss E-VSG delegiert werden, ist es Aufgabe der jeweiligen Gemeinde, die Delegation der Kompetenzen innerhalb der Vorschriften von E-VSG, Gemeindegesetz und Gemeindeordnung klar und bestimmt zu definieren.

d) Schulleitung (Art. 11 E-VSG)

Kantonsrat Rüegg, Heiden, merkte an, dass Lehrpersonen und die Schulleitung der Sekundarschule Trogen, Wald, Rehetobel (Sek TWR) Kantonsangestellte sind. Er bat zu prüfen, ob dies mit Art. 11 Abs. 3 genügend berücksichtigt werde.

Die Kantonsschule Trogen führt die Sekundarstufe I der Gemeinden Trogen, Wald und Rehetobel als Angebot der Kantonsschule Trogen. Die Führung dieses Angebots ist Bestandteil des durch den Regierungsrat genehmigten Leistungsangebots und Bestandteil des durch den Kantonsrat genehmigten Leistungsauftrages der Kantonsschule Trogen. Die Lehrpersonen der Sek TWR sind von der Kantonsschule Trogen angestellt. Für die Anstellung sind gestützt auf Art. 28 des Gesetzes über die Mittel- und Hochschulen (MHG; bGS 413.1) das Personalgesetz (PG; bGS 142.21) und dessen Ausführungsbestimmungen massgebend. Die Führung der Sek TWR an der Kantonsschule Trogen ist ein Anwendungsfall von Art. 8 E-VSG, der sich im 1. Abschnitt (Allgemeine Bestimmungen) des E-VSG befindet. Art. 11 E-VSG, im 2. Abschnitt (Öffentliche Volksschule), ist somit für die Schulleitung und die Lehrpersonen der Sek TWR keine einschlägige Rechtsgrundlage für das Anstellungsverhältnis. Die Besoldung der Lehrpersonen der Sek TWR richtet sich gemäss Art. 18 Abs. 6 der Besoldungsverordnung (BVO; bGS 142.211) nach der Verordnung über die Anstellung der Lehrenden an den Volksschulen (Anstellungsverordnung Volksschule; bGS 412.21) resp. künftig nach der geplanten Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV).

e) Gliederung und Dauer der Schulzeit (Art. 14 Abs. 3 E-VSG)

Kantonsrätin Egli, Grub, machte in 1. Lesung nachfolgende Änderung von Art. 14 Abs. 3 E-VSG beliebt: "Ein freiwilliger Schulaustritt ist nach dem 2. Jahr des 3. Zyklus möglich."

Kantonsrätin Egger, Speicher, stellte in der 1. Lesung einzelne Fragen zum freiwilligen Schulaustritt. Sie erkundigte sich nach Erhebungen zum freiwilligen Verzicht und zu den Gründen für einen solchen, nach den Interessen der Gemeinden, den Besuch des freiwilligen letzten Schuljahres abzulehnen sowie nach den Lösungsmöglichkeiten des revidierten Schulgesetzes für Jugendliche im Fall einer Schulpflicht, also wenn der freiwillige Schulaustritt i.S.v. Art. 14 Abs. 3 nicht möglich wäre. Ferner ersuchte sie, das Recht auf Schulbesuch in der Thematik des freiwilligen Schulaustritts zu berücksichtigen. Es gebe Milieus, in denen nicht erwünscht sei, dass Jugendliche in die Schule gehen. Es gebe auch Jugendliche, die aus anderen Gründen nicht mehr wollen, beispielsweise um früher Geld verdienen zu können.

In der Praxis absolvieren die meisten Kinder und Jugendlichen die in der Schweiz allgemein üblichen elf angebotenen Schuljahre. In den letzten Jahren haben nur wenige Lernende die Schule freiwillig vorzeitig verlassen

(2018: 13Lernende; 2019: 5; 2020: 7; 2021: 12). Ein freiwilliger Schulaustritt erfolgte beispielsweise bei weitfortgeschrittenem Lernstand zur Absolvierung eines anderen Bildungsangebots. Als Beispiele sind die Absolvierung einer beruflichen Grundbildung oder eines Sprachaufenthalts zu nennen. Aktuell kann der Gemeinderat den Übertritt in ein freiwilliges Schuljahr gemäss Art. 19 des Schulgesetzes nur aus wichtigen Gründen ablehnen. Solche liegt etwa bei fehlender Bereitschaft der oder des Lernenden zur erfolgreichen Absolvierung des Schuljahres oder bei wiederholten disziplinarischen Verstössen und vorgängiger schriftlicher Verwarnung vor (Art. 21 Abs. 2 Verordnung zum Gesetz über Schule und Bildung [Schulverordnung; bGS 411.1]). Die Ablehnung des Übertritts aus disziplinarischen Gründen darf aber nur als Ultima Ratio in Erwägung gezogen werden. Ferner hat die Schulleitung in diesem Fall den Lernenden soweit zumutbar alternative Vorschläge zur schulischen oder beruflichen Laufbahn zu machen (Art. 21 Abs. 3 Schulverordnung).

Der E-VSG sieht eine konzeptionelle Änderung vor: Der freiwillige Schulaustritt gemäss Art. 14 Abs. 3 E-VSG erfolgt ausschliesslich auf Initiative des Lernenden. Bedingungen, etwa das Vorhandensein einer Anschlusslösung, würden den Aspekt der Freiwilligkeit unzulässig eingrenzen und sind deshalb rechtlich unzulässig. Die Schulzeit gliedert sich in drei lehrplanmässige Zyklen und umfasst elf Schuljahre (Art. 14 Abs. 1 E-VSG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gewährleistet Art. 19 der Bundesverfassung (BV; SR 101) jedem Kind eine unentgeltliche, seinen Fähigkeiten entsprechende Grundschulbildung während der obligatorischen Schulzeit von mindestens neun Jahren (BGE 129 I 35, E. 7) (sog. Schulrecht). Die Kantone haben sich mit dem Konkordat über die Schulkoordination (bGS 411.2) auf eine Mindestdauer von neun Jahren geeinigt. Ein freiwilliger Schulaustritt ist mit dem Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV vereinbar, sofern die Schulzeit von mindestens neun Jahren absolviert worden ist.

Der freiwillige Schulaustritt erlaubt es, in Einzelfällen den Übertritt in eine Anschlusslösung flexibler zu gestalten. So kann bspw. eine stark praxisorientierte lernende Person bereits nach dem 10. Schuljahr eine berufliche Grundbildung beginnen. Der Regierungsrat hält am freiwilligen Schulaustritt nach dem 10. Schuljahr gemäss Art. 14 Abs. 3 E-VSG fest, da er die notwendige Flexibilität in Einzelfällen bietet.

Zur besseren Verständlichkeit des Gesetzes beantragt der Regierungsrat nachfolgende Umformulierung von Art. 14 Abs. 3 E-VSG: "Ein freiwilliger Schulaustritt ist möglich, wenn das 10. Schuljahr gemäss Lehrplan absolviert worden ist". Mit dieser Formulierung ist der Zeitpunkt des freiwilligen Austritts bestimmt. So ist etwa auch in Fällen, in denen Lernende die lehrplanmässigen Zyklen schneller oder langsamer durchlaufen (Art. 14 Abs. 2 E-VSG) der Zeitpunkt des freiwilligen Schulaustritts klar bestimmt. Eine lernende Person kann beispielsweise bereits nach neun Schuljahren die Schule freiwillig verlassen, wenn sie innert dieser neun Jahren das 10. Schuljahr gemäss Lehrplan absolviert hat. Dies ist beispielsweise dann möglich, wenn sie das 3. und 4. Schuljahr gemäss Lehrplan innerhalb eines Schuljahres absolviert hat.

f) Unterrichtszeiten und Schulanlässe (Art. 20 E-VSG)

Die KBK erwartet in Hinblick auf die 2. Lesung in der Verordnung zum Volksschulgesetz Ausführungen zu Blockzeiten im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Schule und Beruf.

Die Blockzeiten werden auf Verordnungsstufe geregelt. Im Bereich der Blockzeiten soll eine gewisse Flexibilität und die Möglichkeit einer schnellen Anpassung bei Notwendigkeit bestehen. Vorgaben zum Rahmen von Blockzeiten erlauben es, die Bedürfnisse in den einzelnen Gemeinden (etwa Abstimmung auf die Fahrpläne

des öffentlichen Verkehrs) angemessen zu berücksichtigen. Darauf wies der Regierungsrat bereits in der Auswertung der Vernehmlassung hin.

g) Fördermassnahmen der Gemeinden (Art. 22 E-VSG)

Die KBK erwartet in der Verordnung eine Definition und Aufzählung der Förderangebote der Gemeinden.

Als Förderangebote gelten die Angebote der Ausbildung und Erziehung von Lernenden mit besonderen schulischen Bedürfnissen, namentlich für Lernenden mit Schulschwierigkeiten, und für solche, die zu weitergehenden Leistungen fähig sind (Art. 2 Verordnung zu den Förderangeboten in den Gemeinden; bGS 411.12). Die Förderangebote sind im Rahmen der ordentlichen Unterrichtsorganisation von den Schulträgern anzubieten. Diese Förderangebote sind von den verstärkten Massnahmen zu unterscheiden.

Gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogikkonkordat; bGS 411.10.1) zeichnen sich verstärkte Massnahmen durch einzelne oder alle der folgenden Merkmale aus:

- a. lange Dauer,
- b. hohe Intensität,
- c. hoher Spezialisierungsgrad der Fachpersonen, sowie
- d. einschneidende Konsequenzen auf den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes oder des Jugendlichen (Art. 5 Abs. 2 Sonderpädagogikkonkordat).

Erfolgt die Förderung nicht in Form einer verstärkten Massnahme, ist sie den Förderangeboten der Schulträger gemäss Art. 22 E-VSG zuzuordnen.

Bei Förderangeboten ist auf den individuellen Bedarf der Lernenden im schulischen Kontext von Bildung und Erziehung einzugehen und die zweck- und verhältnismässig beste Massnahme anzubieten und umzusetzen. Eine Definition und Aufzählung der Angebote ist daher schwierig und nur generell möglich. Entsprechend werden die Förderangebote auf Stufe des Gesetzes bewusst offengelassen. Orientierung bietet die erwähnte Verordnung zu den Förderangeboten in den Gemeinden.

Der Regierungsrat beantragt zur Verdeutlichung der Niederschwelligkeit der Förderangebote der Schulträger eine terminologische Anpassung von Art. 22 Abs. 1 E-VSG. Neu soll es sich um Förderangebote handeln. Das Begriffselement "regulär" soll gestrichen werden.

Kantonsrätin Wirth Barben, Speicher, appellierte an den Regierungsrat, Art. 22 Abs. 3 E-VSG in dem Sinne zu ergänzen, dass eine Lernzielanpassung durch die Schulleitung (Art. 22 Abs. 3) nur nach schulpsychologischer Abklärung und in Absprache mit der Lehrperson und den Erziehungsberechtigten resp. mit deren Einverständnis bewilligt werden darf.

Mittels Lernzielanpassung erfolgt eine Anpassung des Lernstoffes (Umfang oder Inhalt) oder gar eine Notenbefreiung. Eine Lernzielanpassung muss im Zeugnis vermerkt werden. Das zu bewilligende Gesuch für eine Lernzielanpassung wird in der Regel von den Erziehungsberechtigten gestellt werden. Sie sind somit entsprechend ihrer Mitwirkungspflicht gemäss Art. 34 E-VSG in den Prozess der Lernzielanpassung einbezogen. Wenn die Lernzielanpassung unbestritten ist, ist eine vorgängige Abklärung durch eine schulpsychologische

Fachperson nicht nötig. Eine gesetzliche Pflicht zum Beizug einer solchen Fachperson ist daher weder angezeigt noch notwendig. Der Beizug von Fachpersonen ist aufgrund der offenen Formulierung von Art. 22 Abs. 3 E-VSG jedoch möglich und erfolgt bei Bedarf. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die unterstützenden Dienste des Kantons (Art. 26 E-VSG) für Beratung und Unterstützung im Bereich der Fördermassnahmen beigezogen werden können. Der Regierungsrat lehnt deshalb eine gesetzliche Pflicht zur Abklärung in Ergänzung von Art. 22 Abs. 3 E-VSG ab.

h) Unterstützende Dienste (Art. 26 E-VSG)

Kantonsrat Gut, Walzenhausen, appellierte an den Regierungsrat, die Streichung oder Ergänzung von Art. 26 Abs. 2 E-VSG zu prüfen. Er merkte an, dass die unterstützenden Dienste nicht nur im Bereich der Fördermassnahmen, sondern beispielsweise auch in Krisensituationen und bei weiteren alltäglichen Angelegenheiten, die in den Schulen passieren, beraten und unterstützen sollen.

Die unterstützenden Dienste haben einen gesetzlich klar definierten Auftrag: Sie beraten und unterstützen Schulträger und Betroffene im Bereich der Fördermassnahmen (Art. 26 Abs. 2 E-VSG). Die Volksschule erfüllt den Bildungsauftrag gemäss Art. 62 BV. Dieser umfasst die Sorge für einen Grundschulunterricht und eine Sonderschulung.

Speziell im Krisenfall bestehen bereits mehrere Unterstützungsangebote für Betroffene. Der Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten (etwa zu den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Diensten St. Gallen [KJPD] oder zum Kinderschutzzentrum St. Gallen) steht den Betroffenen offen. So bieten etwa die KJPD einen 24-Stunden-Notfalldienst, der 365 Tage im Jahr erreichbar ist, an. Die KJPD sind für die Kantone St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden zuständig. Weiter bietet das Care-Team AR/AI sofortige, unmittelbare und zeitlich begrenzte psychologische erste Hilfe (Krisenbegleitung) oder gezielte Verarbeitungshilfe (Debriefing) an. Anzumerken ist, dass sich in Abhängigkeit des Krisenausmasses eine Zuständigkeit der Kinderschutzbehörde ergibt. Sofern das Wohl des Kindes gefährdet ist, ist die Kinderschutzbehörde zuständig, geeignete Massnahmen zum Schutzes des Kindes zu treffen (Art. 307 Abs. 1 ZGB).

Da bereits genügend Angebote bestehen, sieht der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf, den Auftrag der unterstützenden Dienste gesetzlich auszudehnen.

i) Pflichten, Schulbesuch und Absenzen (Art. 29 E-VSG)

Kantonsrätin Wirth Barben, Speicher, regte eine kritische Prüfung von Abs. 1 an. Der Regierungsrat soll prüfen, ob die Schule mit der Formulierung "Sie [...] übernehmen altersgemäss Verantwortung für den eigenen Lernerfolg" ihre Verantwortung den Lernenden übertrage. Entwicklungspsychologisch gesehen seien Kinder in der Primarstufe kaum in der Lage, selbstorganisiert zu lernen. Sie brauchen eine Anleitung der Lehrperson.

Mit Art. 29 Abs. 1 E-VSG wird den Lernenden eine Verantwortung für den eigenen Lernerfolg übertragen. Die Formulierung "altersgemäss" impliziert dabei, dass die Verantwortung grundsätzlich mit dem Alter zunimmt und folglich die Lernenden nicht die alleinige Verantwortung für den Lernerfolg tragen. Der Berufsauftrag (Art. 40 E-VSG) verpflichtet die Lehrpersonen, die Lernenden entsprechend den Zielsetzungen und Vorgaben des E-VSG und des Lehrplans zu unterrichten und zu fördern. Die Verantwortung der Lehrpersonen ist damit gesetzlich definiert. Der Kanton sorgt in Erfüllung des verfassungsrechtlichen Bildungsauftrages für einen ausreichenden

Grundschulunterricht. Dieser wird mit Art. 29 Abs. 1 E-VSG nicht negiert. Im Gegenteil sind alle am System "Schule" beteiligten Personen für die Bildung der Lernenden verantwortlich und leisten ihren Beitrag zu Erreichung der Bildungsziele.

Kantonsrätin Wigger, Heiden, regte eine Ergänzung von Abs. 1 in dem Sinne an, dass die Lernenden auch die altersgemässe Verantwortung für die Schulgemeinschaft zu übernehmen haben. Es gehe dabei um das gemeinsame Tragen einer Kultur.

Die Lernenden haben gemäss Art. 29 Abs. 1 E-VSG den Unterricht und die Pflichtveranstaltungen zu besuchen und sich aktiv am Unterricht sowie am Schulbetrieb zu beteiligen. Der Fokus der Volksschule liegt auf der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Bildungsauftrages und der Erfüllung der Bildungsziele gemäss E-VSG. Das respektvolle Verhalten der Lernenden (Art. 29 Abs. 2 E-VSG) im Umfeld der Schule ist eine wesentliche Voraussetzung für eine gute Schulgemeinschaft. Der Regierungsrat lehnt deshalb eine Ergänzung von Art. 29 Abs. 2 E-VSG um die altersgemässe Verantwortung der Lernenden für die Schulgemeinschaft ab.

Der Kantonsrat stimmte in der 1. Lesung dem Antrag der KBK zu, Art. 29 Abs. 2 wie folgt zu ändern: "Sie verhalten sich in der Schule respektvoll gegenüber anderen Lernenden, Lehrpersonen sowie weiteren in der Schule tätigen Personen." Der Regierungsrat wurde gebeten, die Formulierung ("in der Schule tätigen" vs. "an der Schule tätigen" Personen) zu prüfen und zu bereinigen.

Der Regierungsrat hat den Wortlaut von Art. 29 Abs. 2 E-VSG bereinigt. Aus gesetzestechnischen Überlegungen und zur besseren Lesbarkeit der Bestimmung schlägt der Regierungsrat nachfolgende Formulierung von Art. 29 Abs. 2 E-VSG vor: "Sie verhalten sich respektvoll gegenüber anderen Lernenden, Lehrpersonen sowie weiteren in der Schule tätigen Personen". Gemeint ist damit der respektvolle Umgang gegenüber sämtlichen im Umfeld der Schule tätigen Personen. Dies gilt auch in den Fällen, in denen sich die Lernenden im Rahmen des Unterrichts nicht auf dem Gelände der Schule aufhalten. Lernende haben sich bspw. auch gegenüber einer Begleitperson einer Exkursion (obligatorischer Schulanlass gemäss Art. 20 Abs. 3 E-VSG) respektvoll zu verhalten.

Kantonsrat Gut, Walzenhausen, regte die Prüfung der Streichung von Art. 29 Abs. 2 E-VSG an. Aus diesem Absatz ergäben sich mehrere Fragen, insbesondere wie respektvolles Verhalten definiert werde und was passiere, wenn sich ein Kind nicht respektvoll verhalte.

Allgemein enthalten Gesetze stets Vorschriften zum Zusammenleben und sind als Verhaltensvorschriften ausgestaltet. In der Gesellschaft besteht ein grundsätzliches, gemeinsames Verständnis für Respekt. Respekt bedeutet dabei unter anderem Achtung, Höflichkeit, Fairness, Toleranz und Anerkennung. Dieses gemeinsame Verständnis für Respekt und für respektvolles Verhalten untersteht stets einem gewissen gesellschaftlichen Wandel. Die Schul- resp. Hausordnungen der Schulen sind ein Orientierungsrahmen für das in der Schule erwartete Verhalten und der sich daraus ergebenden Definition von Respekt. Eine abschliessende Definition des respektvollen Verhaltens im E-VSG lehnt der Regierungsrat daher ab.

Der Schulbetrieb soll möglichst ohne Störungen und Behinderungen ablaufen, damit der Unterricht seinen Zweck erreicht. Alle Beteiligten haben in dieser Richtung zu wirken. In den Fällen, in denen sich die Lernenden nicht respektvoll verhalten, stehen die Disziplinar massnahmen gemäss Art. 30 f. E-VSG offen. In erster Linie

ist die Lehrperson für die Lösung von disziplinarischen Schwierigkeiten verantwortlich. Eine gesetzliche Bestimmung zu dem von den Lernenden erwarteten Verhalten ist nötig, um Disziplarmassnahmen bei nicht respektvollem Verhalten ergreifen zu können.

j) Verantwortung für den Unterrichtsbesuch (Art. 35 E-VSG)

Kantonsrat Rüegg, Heiden, regte eine Ergänzung von Art. 35 Abs. 1 E-VSG an, wonach die Erziehungsberechtigten dafür verantwortlich sind, dass ihr Kind nebst dem Unterricht auch die Schulanlässe ausserhalb der regulären Unterrichtszeiten besucht.

Die Schulleitung kann gemäss Art. 20 Abs. 2 E-VSG Schulanlässe ausserhalb der regulären Unterrichtszeiten vorsehen. Diese Anlässe sind freiwillig oder obligatorisch. Art. 20 Abs. 3 E-VSG enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von obligatorischen Schulanlässen. Sofern ein Schulanlass obligatorisch ist, gilt er als Teil des Unterrichts und wird von der Verantwortung der Erziehungsberechtigten gemäss Art. 35 Abs. 1 E-VSG erfasst. Die Norm bildet eine stufengerechte Rechtsgrundlage für die bereits bisher durchgeführten Schulanlässe, welche auch ausserhalb der Unterrichtszeiten stattfinden können. Eine Ergänzung von Art. 35 Abs. 1 E-VSG ist nicht nötig.

k) Anwendbares Personalrecht und berufliche Vorsorge (Art. 42 E-VSG)

Kantonsrat Kessler, Teufen, merkte zu Art. 42 Abs. 3 E-VSG an, dass es viele Lehrpersonen mit Teilzeitpensen gebe, die etwa auch in einem anderen Kanton arbeiteten. Er ersuchte um Prüfung, ob eine Lehrperson, die beispielsweise 50 % in St. Gallen und 20 % in Appenzell Ausserrhoden arbeitet, bei der Pensionskasse Appenzell Ausserrhoden versichert sein müsse oder ob sie auch in St. Gallen versichert sein könne.

Die zur Prüfung angeregten Sachverhalte betreffen das Vorsorge- und nicht das Schulrecht. Die Frage der beruflichen Vorsorge bei mehreren Teilzeitbeschäftigungen in unterschiedlichen Kantonen ist in den Reglementen der jeweiligen Pensionskassen geregelt. Ein Obligatorium gilt auch für Teilzeitbeschäftigte, sofern der massgebende Mindestlohn und die übrigen reglementarischen Voraussetzungen der jeweiligen Pensionskasse erfüllt sind. Bei Teilpensen in verschiedenen Kantonen können so auch mehrere obligatorische Versicherungsverhältnisse entstehen. Das ist eine generelle Folge der bundesrechtlich geregelten Versicherungspflicht, wenn Beschäftigte Arbeitsverhältnisse zu mehreren Arbeitgebern haben.

Kantonsrat van Dam, Gais, ersuchte um Prüfung und allfällige Korrektur von Art. 42 Abs. 3 E-VSG vor dem Hintergrund eines Urteils des Bundesgerichts aus dem Jahre 2008 (BGE 135 I 28) zum Thema "Zwangsanschluss von Lehrpersonen an kantonale Pensionskassen". Gemäss BGE 135 I 28 räumt das Bundesrecht den Gemeinden des Kantons Zug als Arbeitgeberinnen nach Art. 11 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) die Befugnis ein, zur Durchführung der beruflichen Vorsorge ihres Personal eine eigene Vorsorgeeinrichtung zu errichten oder sich zu diesem Zweck einer registrierten Vorsorgeeinrichtung, etwa jener des betreffenden Kantons, anzuschliessen. In diese Kompetenz dürften die Kantone nicht eingreifen und etwa Gemeinden den Anschluss an eine bestimmte Vorsorgeeinrichtung vorschreiben. Das Bundesgericht hat entschieden, dass eine kantonale rechtliche Regelung, welche den Anschluss einer Gemeinde mit dem gesamten oder allenfalls einem Teil ihres Personals an eine bestimmte Vorsorgeeinrichtung vorschreibt, bundesrechtswidrig sei. In Anbetracht der konkreten Regelung der Anstel-

ungsverhältnisse der Lehrerinnen und Lehrer an den kommunalen Schulen im Kanton Zug hielt das Bundesgericht dafür, dass die Arbeitgeberqualität allein der Gemeinde zukomme. Die Gemeinde sei damit bundesrechtlich zur selbständigen Durchführung der beruflichen Vorsorge berechtigt und verpflichtet.

Der Regierungsrat hat den obligatorischen Anschluss von Lehrpersonen der Volksschule an die Pensionskasse AR (Art. 42 Abs. 3 E-VSG) durch den Rechtsdienst der Kantonskanzlei prüfen lassen. Im Gegensatz zur Rechtslage in BGE 135 I 28, haben die Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden als Anstellungsbehörden keine Rechtsetzungskompetenz bezüglich der Anstellung: Die Anstellungsbedingungen werden im E-VSG sowie subsidiär im Personalgesetz (PG; bGS 142.21) einheitlich und abschliessend geregelt (Art. 42 Abs. 2 E-VSG). Appenzell Ausserrhoden kennt für Lehrpersonen an der öffentlichen Volksschule seit langem eine Einheitsbesoldung, die vom Kantonsrat festgelegt wird (vgl. Art. 30 Schulgesetz, neu Art. 44 E-VSG). Die Besoldung der Lehrpersonen der Volksschule wird in der kantonsrätlichen Verordnung über die Anstellung der Lehrenden an den Volksschulen (Anstellungsverordnung Volksschule, bGS 412.21) bzw. neu in der Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV) ebenso einheitlich geregelt. Diese kantonal einheitlichen Regelungen betreffend Anstellung und Besoldung sind – anders als in BGE 135 I 28, wo lediglich kantonale Rahmenbedingungen für die Anstellung von kommunalen Lehrpersonen vorlagen – abschliessend. Entsprechend ist im E-VSG auch die berufliche Vorsorge der Lehrpersonen der Volksschule zu regeln. Eine gemeindeeigene, von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche, Vorsorgelösung für Lehrpersonen der Volksschule widerspricht dem Gebot der Rechtsgleichheit. Das Versicherungsobligatorium von Lehrpersonen der Volksschule bei der Pensionskasse AR ergibt sich zudem bereits aus Art. 3 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Pensionskasse AR (PKG, bGS 142.22). Der Regierungsrat hält am Versicherungsobligatorium gemäss Art. 42 Abs. 3 E-VSG fest.

Gemäss einer Umfrage der Pensionskasse AR ist das Lehrpersonal der öffentlichen Volksschule heute in elf weiteren Kantonen obligatorisch bei der kantonalen Pensionskasse versichert. Dass die Lehrpersonen der Volksschule bei einer kantonalen Anstalt versichert sind, hat eine lange Tradition. 1884 wurde die Lehrerpensionskasse des Kantons Appenzell A.Rh. gegründet, die einen obligatorischen Beitritt für sämtliche definitiv angestellten Lehrpersonen an den öffentlichen Primarschulen des Kantons vorsah. 1930 wurde die Beitrittspflicht ausgedehnt auf die öffentliche Sekundarschule und die Kantonsschule. 1988 kam es schliesslich zur Vereinigung der Lehrerpensionskasse mit der seit 1950 bestehenden Pensionskasse für das Staatspersonal.

I) Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit (Art. 46 E-VSG)

Der Kantonsrat stimmte in der 1. Lesung dem Antrag von Kantonsrat Kessler, Teufen, namens der Fraktion der FDP.Die Liberalen zur Ergänzung von Art. 46 E-VSG um einen neuen Abs. 3 mit folgendem Wortlaut zu: "Der Bezug der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ist freiwillig. Der Kantonsrat regelt die Auswirkungen auf die Besoldung". Der Regierungsrat wurde beauftragt für die 2. Lesung einen Lösungsvorschlag für Abs. 3 zu präsentieren.

Der Regierungsrat unterbereitet dem Kantonsrat folgenden Vorschlag:

Der Titel des Artikels soll zu "Altersbedingte Ansprüche" geändert werden.

Der Vorschlag des Regierungsrates zu Art. 46 E-VSG gliedert den Artikel neu. In Abs. 1 wird wie bisher der Zeitpunkt festgelegt, ab welchem die altersbedingten Ansprüche entstehen. Gemäss dem Antrag der Fraktion

der FDP. Die Liberalen soll die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit lohnneutral erfolgen können. Mit anderen Worten: Eine Reduktion darf keinen Lohnnachteil nach sich ziehen. Im Umkehrschluss ist ein Verzicht auf die Reduktion abzugelten. Entsprechend wird Art. 46 Abs. 1 E-VSG ergänzt. Eine Lehrperson hat folglich nach Vollendung des 55. Altersjahres einen Anspruch auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit oder auf eine Lohnzulage. In Abs. 2 wird neu festgehalten, dass der Kantonsrat das Nähere regelt. Der Umfang der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit und die Auswirkungen auf die Besoldung werden durch den Kantonsrat geregelt. Diese Regelungen erfolgen in der Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV). Damit werden die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit bzw. die Lohnzulage als Bestandteil der Besoldung im selben Erlass geregelt wie die Besoldung an sich.

Der in 1. Lesung im Kantonsrat betonten Freiwilligkeit trägt der Wortlaut von Abs. 1 von Art. 46 E-VSG Rechnung. Die Modalitäten werden in der BLV festgehalten. Somit bleibt die in der Debatte wiederholt aufgegriffene Eigenverantwortung der Lehrperson in Bezug auf eine Entlastung im Alter gewährleistet. Flexibilität besteht sowohl in Bezug auf den Zeitpunkt wie auf den Umfang der Reduktion. Der Anspruch auf Reduktion gilt pro Schuljahr. Eine Anpassung des Pensums kann also nur auf ein neues Schuljahr hin erfolgen. Die Reduktion ist insofern flexibel, als eine Lehrperson ihren Anspruch auf Reduktion beispielsweise erst nach dem 60. Altersjahr geltend machen kann oder nicht in vollem Umfang. Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit stellt ausschliesslich eine zeitliche Entlastung dar, der Lehrperson wird mehr Erholungszeit gewährt. Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit erfolgt immer in Abhängigkeit des Beschäftigungsgrades. Die analoge Regelung für kantonale Lehrpersonen wird im Rahmen der neuen BLV als Fremdänderung der BVO geschaffen.

Mit der Anpassung von Art. 46 E-VSG schlägt der Regierungsrat eine Lösung vor, mit welcher die Thematik der zeitlichen Entlastung der Lehrpersonen und die Auswirkungen auf die Besoldung (Lohnzulage bei ganz oder teilweisem Verzicht auf die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit) in zwei unterschiedlichen Erlassen geregelt wird. Dabei wird die gesetzgeberische Systematik beachtet, nach der das Gesetz das Anstellungsverhältnis der Lehrpersonen und deren Ansprüche regelt. Die monetären Aspekte der Anstellung werden durch den Kantonsrat (BLV) normiert.

Mit der angepassten Regelung in Art. 46 E-VSG entsteht keine zeitliche Verzögerung gegenüber dem Zeitplan des E-VSG. Der Anspruch, die neue Volksschulgesetzgebung auf das Schuljahr 2023/2024 in Kraft zu setzen, wird eingelöst.

Aufgrund der Delegation der konkreten Regelung an den Kantonsrat sind die entsprechenden Bestimmungen in Abs. 2 und 3 gemäss Fassung 1. Lesung im Kantonsrat obsolet.

m) Schulversuche und Projektbeiträge (Art. 53 E-VSG)

Kantonsrätin Wirth Barben, Speicher, merkte zu Art. 53 E-VSG an, dass sie Vorschriften zu den Rahmenbedingungen von Schulversuchen vermisse. Sie appellierte an den Regierungsrat, Art. 53 Abs. 1 E-VSG zu ergänzen oder in der Verordnung eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Schulversuche von Dritten, die nicht bei der Versuchsaufstellung beteiligt waren, bewilligt werden müssen und das Resultat von einer dritten, unabhängigen Stelle begutachtet werden muss. Dies entspreche einem fachlichen Minimalanspruch.

Da im Rahmen von Schulversuchen von gesetzlichen Vorgaben und dem Lehrplan abgewichen werden kann, bedarf die Durchführung eines Schulversuchs einer Bewilligung des Departements Bildung und Kultur

(Art. 53 Abs. 1 E-VSG). Der Antrag für einen Schulversuch wird von der Schulleitung oder vom Gemeinderat der betroffenen Gemeinde eingereicht. Das Departement Bildung und Kultur als Bewilligungsbehörde ist entsprechend an der Versuchsaufstellung nicht beteiligt. Weiter werden die Schulversuche gemäss Art. 53 Abs. 1 E-VSG befristet und ausgewertet.

Differenzierte Vorschriften zur Durchführung von Schulversuchen auf der Normstufe des Gesetzes sind nicht nötig. Das Anliegen von Kantonsrätin Wirth Barben, Speicher kann im Rahmen der Verordnung zum Volksschulgesetz berücksichtigt werden. Speziell in den Fällen, in denen von gesetzlichen Vorgaben und dem Lehrplan abgewichen wird, sind Schulversuche im Sinne einer "Good Practice" unter Berücksichtigung erziehungswissenschaftlicher Standards durchzuführen. Eine Begleitung der Versuche und die Auswertung in geeigneter Weise ist aus Sicht des Regierungsrates im Rahmen der Aufsicht ohnehin unerlässlich.

n) Tagesstrukturen und Tagesschulen (Art. 64 E-VSG)

Gemäss Art. 64 Abs. 1 E-VSG stellen die Gemeinden bedarfsgerechte und erwerbskompatible schulergänzende Tagesstrukturen zur Verfügung. Als erwerbskompatibel gelten solche Tagesstrukturen dann, wenn sie sich an den üblichen Arbeitszeiten orientieren. Die Erwerbskompatibilität kann primär aufgrund des Angebots resp. der Öffnungszeiten abgeleitet werden.

Eine Mehrheit der Gemeinden bietet bereits Tagesstrukturen an (siehe dazu Auswertung der Vernehmlassung, S. 243 f.). Die schulergänzende Betreuung wird mehrheitlich ab 07:30 Uhr angeboten. Die meisten Gemeinden beenden ihr Angebot um 17:30 Uhr. Die Verantwortung für die Tagesstrukturen tragen die Gemeinden, sie müssen gesetzeskonforme Tagesstrukturen zur Verfügung stellen. Somit obliegen die Ermittlung des Bedarfs und die Gestaltung entsprechender Angebote ebenfalls den Gemeinden. In welcher Form und in welchem Umfang eine Gemeinde Tagesstrukturen zur Verfügung stellt, hängt vom Bedarf vor Ort ab. In Anlehnung an die Definition von Tagesstrukturen im Bereich der Sonderpädagogik gemäss "Einheitliche Terminologie für den Bereich der Sonderpädagogik von der EDK am 25. Oktober 2007 verabschiedet" müssen Tagesstrukturen in ihrem zeitlichen Umfang die lokal vorhandenen Bedürfnisse der Familien sowohl bezüglich der Stunden pro Tag als auch betreffend die Tage pro Jahr erfüllen.

Die gesetzliche Vorgabe der bedarfsgerechten Ausgestaltung lässt den Gemeinden mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie einen erheblichen Spielraum in der Umsetzung. Mögliche Formen sind insbesondere ein betreuter Mittagstisch oder ein umfassendes Tagesangebot, in welchem Lernende bereits vor Schulbeginn und nach Schulende betreut werden. Um die Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung sicherzustellen, müssen die Gemeinden den Bedarf für Tagesstrukturen aktiv ermitteln. Denkbar ist, dass die Gemeinden den Bedarf mit einer Umfrage bei den Erziehungsberechtigten regelmässig erheben und folglich das entsprechende Angebot zur Verfügung stellen. Das Departement Bildung und Kultur nimmt die Aufsicht mittels einer regelmässigen Berichterstattung über die Bedarfserhebung und deren Ergebnisse wahr.

o) Schulsozialarbeit (Art. 68 E-VSG)

Der Kantonsrat stimmte in der 1. Lesung dem Antrag der KBK auf Rückweisung des 5. Abschnitts mit dem Auftrag an den Regierungsrat, auf die 2. Lesung im Gesetzesentwurf die Gemeinden zu verpflichten, Schulsozialarbeit zu führen, zu.

Zur Verpflichtung der Gemeinden zur Führung von Schulsozialarbeit gemäss 1. Lesung beantragt der Regierungsrat einen neuen Art. 68 E-VSG. Träger der Volksschulen sind die Gemeinden. Die Schulsozialarbeit ist als ergänzendes Bildungs- und Erziehungsangebot analog zu den Musikschulen von den Gemeinden zu organisieren. Mit der Schulsozialarbeit soll eine Entlastung des Systems Schule erfolgen. Der Kanton übt die Aufsicht über die Volksschulen aus. Deshalb soll die Schulsozialarbeit nicht durch den Kanton geführt werden. Ferner sprechen die Niederschwelligkeit des Angebots, die nötige Nähe zur Person bzw. Situation und die Möglichkeit zur zeitnahen (Re-)Aktion für eine Führung durch die Gemeinden. Um flexibel auf die Bedürfnisse vor Ort reagieren zu können, ist die Schulsozialarbeit bedarfsgerecht zu organisieren. Die Bereitstellung der Schulsozialarbeit im Umfang des Bedarfs ist Aufgabe der Gemeinde.

Der Entscheid über das Angebot von Schulsozialarbeit wird den Gemeinden dahingehend überlassen, als dass nebst der Verpflichtung zur Führung keine weitergehenden Vorgaben auf Gesetzesstufe gemacht werden. Der Regierungsrat lehnt einen weitergehenden Eingriff in die Gemeindeautonomie ab. Mit der gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden zur Führung von bedarfsgerechter Schulsozialarbeit wird ein in der Vernehmlassung wiederholt eingebrachtes Anliegen berücksichtigt. Auch im Bereich der Schulsozialarbeit besteht die Möglichkeit, dass mehrere Gemeinden zusammenarbeiten (vgl. Art. 5 Abs. 2 E-VSG). Ein Beispiel einer solchen Zusammenarbeit ist etwa die Schulsozialarbeit AR Mittelland und Rehetobel. Die etablierten regionalen Strukturen können entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt werden. Der Regierungsrat beschränkt sich mit seinem Vorschlag auf die Verpflichtung der Gemeinden zur Organisation einer bedarfsgerechten Schulsozialarbeit.

Die Schulsozialarbeit umfasst viele Bereiche und bewegt sich an der Schnittstelle der Disziplinen Pädagogik und Sozialarbeit. Die Arbeit im System Schule setzt eine von der Schule fachliche Eigenständigkeit voraus. Ebenso sind aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes hohe Anforderungen an den Datenschutz zu stellen. Dem Departement Bildung und Kultur wird die Möglichkeit eingeräumt, spezifische Empfehlungen zur Schulsozialarbeit, insbesondere zur Qualifikation und zum Berufs- resp. Auftragsverständnis zu erlassen (Art. 68 Abs. 2 E-VSG). Diese Empfehlungen werden sich an fachthematischen Empfehlungen wie den gemeinsamen "Rahmenempfehlungen Schulsozialarbeit" von AvenirSocial und dem Schulsozialarbeitsverband (SSAV) und der "Grundlage und Umsetzungshilfe für Schulsozialarbeit in der Volksschule" des Kantons St. Gallen orientieren. Die Verantwortung für die Organisation einer bedarfsgerechten Schulsozialarbeit liegt bei der Gemeinde. Sie entscheidet über die strukturelle Organisation der Schulsozialarbeit und gewährleistet durch organisatorische Vorgaben sowie finanzielle und personelle Ressourcen die Umsetzung. Grundsätzlich muss die Organisationsform eine gute Erreichbarkeit und den niederschweligen Zugang zum Angebot der Schulsozialarbeit ermöglichen. Um auf mögliche Schwankungen des Bedarfs reagieren zu können, empfiehlt sich eine flexible Organisation mit entsprechenden Arbeitsverhältnissen. Allgemeingültige Richtgrössen für die Organisation etwa in Form eines Verteilschlüssels pro Anzahl Lernende sind nicht sinnvoll. Anhand einer retrospektiven, schulinternen Analyse kann die Gemeinde Orientierungsgrössen für die Organisation ableiten.

Der Entscheid über die Organisation der Schulsozialarbeit hängt von den spezifischen Gegebenheiten in der jeweiligen Gemeinde ab (u.a. vom Entlastungsbedarf des Systems Schule, der Anzahl und dem Bedarf der Lernenden sowie von den personellen und organisatorischen Ressourcen). In der Praxis gibt es verschiedene Organisationsmodelle: In Modell A ist die Schulsozialarbeit in die Schule organisatorisch integriert. In Modell B ist die Schulsozialarbeit eine eigenständige Abteilung einer nicht der Schule angehörenden Organisation im Einzugsbereich von Schulen (bspw. Sozialdienst der Gemeinde). Als weitere Organisationsmodelle sind die Fortführung der bestehenden Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden (etwa Schulsozialarbeit AR Mittelland

und Rehetobel) oder die Zusammenarbeit einer Gemeinde mit einer privaten Organisation mittels Leistungsvereinbarung denkbar.

Damit die Budgetierung und der Aufbau einer funktionierenden Schulsozialarbeit und die Besetzung nötiger Stellen möglich sind, wird den Gemeinden mittels Übergangsbestimmung eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes gewährt (neu Art. 72 Abs. 2 E-VSG). Der Regierungsrat ist überzeugt, dass es den Gemeinden innerhalb dieser Übergangsfrist möglich sein wird, eine eigene oder mit anderen gemeinsam die Schulsozialarbeit zu organisieren.

p) Fremdänderung Art. 60 Abs. 1 Personalgesetz

Kantonsrat Kessler, Teufen, regte an, die Formulierung der Fremdänderung von Art. 60 Abs. 1 des Personalgesetzes (PG; bGS 142.21) dahingehend zu prüfen, dass sie mit Art. 46 E-VSG übereinstimmt.

Mittels Fremdänderung von Art. 60 Abs. 1 PG soll der Anspruch auf Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, wie er mit Art. 46 E-VSG für die Lehrpersonen an der öffentlichen Volksschule eingeführt wird, im Sinne der Gleichbehandlung für die kantonalen Lehrpersonen übernommen werden. Art. 60 Abs. 1 PG beschränkt sich darauf, den Anspruch auf altersbedingte Reduktion für kantonale Lehrpersonen, wie er auch für Lehrpersonen an der Volksschule besteht, zu normieren. Mit dem Querverweis auf Art. 46 E-VSG in Art. 60 Abs. 1 PG wird auf die Ausgestaltung der Reduktion verwiesen. Eine weitergehende Ergänzung von Art. 60 Abs. 1 PG im Sinne einer "Doppelnennung" der Reduktion ist aus gesetzestechnischen Überlegungen nicht angezeigt.

3. Volksdiskussion

In der Volksdiskussion gingen 14 Beiträge ein (Beilage 1.3). Die eingegangenen Bemerkungen lassen sich zu folgenden drei Hauptthemen zusammenfassen: Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, freie Schulen sowie Privatunterricht. Für die detaillierte Auswertung wird auf Beilage 1.4 verwiesen.

a) Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit

Von Lehrpersonen der Kantonsschule Trogen wurde eingebracht, dass mit zunehmendem Alter eine zeitliche Entlastung und nicht eine monetäre Besserstellung erfolgen solle. Eine Reduktion der Unterrichtszeit bedeute eine wesentliche Entlastung. Die von der KBK vorgesehene Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit solle für alle Lehrpersonen gleichermassen angestrebt und umgesetzt werden.

Das Ziel der Reduktion bleibt, die Belastung von Lehrpersonen mit zunehmendem Alter zu reduzieren, um mehr Regenerationszeit zur Verfügung zu stellen. Entsprechend der Debatte und nach Annahme des Antrages der Fraktion der FDP. Die Liberalen zu Art. 46 Abs. 3 E-VSG anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat ist die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit freiwillig. Der Entscheid über den tatsächlichen Bezug wird der Lehrperson überlassen. Diesen Entscheid des Kantonsrates respektiert der Regierungsrat. Für weitere Ausführungen wird auf Abschnitt B.2.I verwiesen.

b) Freie Schulen

Vereinzelt wurde eingebracht, die Schulform der Freien Schulen im E-VSG zu ergänzen. Kinder seien in ihrer Entwicklung und in ihren Begabungen zu verschieden, als dass alle mit dem gleichen Schulmodell gut gefördert werden könnten. Chancengerechtigkeit könne nicht ohne Einbezug von Freien Schulen erreicht werden. Konzeptionell seien Freie Schulen öffentliche Schulen mit nicht gewinnorientierter, privatrechtlicher Trägerschaft. Diese sollen für alle Kinder offen und unentgeltlich sein. Finanziert werden sollen die Schulen mit einer Schülerpauschale.

Das Ideal der Bildungsgerechtigkeit zielt auf die Schaffung nichtdiskriminierender Bildungsräume und darauf, Schulen zu gestalten, die allen Chancen bieten, ihr Bildungspotenzial zu entfalten. Dies wird mit Art. 2 Abs. 3 E-VSG als Bildungsziel genannt. Dieses Ziel ist v.a. und insbesondere durch die öffentliche Volksschule anzustreben. Gemäss Jürgen Oelkers nimmt die Chancengerechtigkeit mit der Zunahme der Freien Schulen ab (vgl. Jürgen Oelkers, Was weiss man über Alternativschulen?, 2017).

Der Regierungsrat lehnt die Aufnahme von Freien Schulen im E-VSG, wie bereits in der Auswertung der Vernehmlassung ausgeführt, ab. Mit dem Privatunterricht und den Privatschulen besteht eine genügende Vielfalt an Möglichkeiten.

c) Privatunterricht

Von Vertreterinnen und Vertretern des häuslichen Unterrichts wurde eingebracht, den häuslichen Unterricht in seiner aktuellen Form beizubehalten und nicht in den Privatunterricht zu integrieren. Da die Bildungsvielfalt im Kanton eine entscheidende Rolle spiele, sei diese zu erhalten. Je mehr gut funktionierende Angebote es habe, desto flexibler könne auf die Bedürfnisse der Kinder eingegangen werden. Art. 56 E-VSG gemäss 1. Lesung beeinflusse das Leben einzelner Familien erheblich und sei ein massiver Eingriff in die Familie und die freie Entscheidung über die Art und Weise der Ausbildung der eigenen Kinder. Der Privatunterricht stelle eine Ergänzung zur Volksschule und zu den Privatschulen dar. Es sei deshalb wünschenswert, wenn Familien auch weiterhin die Unterrichtsform wählen können, die ihnen am meisten entspreche. Konkret beantragen Vertreterinnen und Vertreter des häuslichen Unterrichts nachfolgenden Änderungen:

- a) Unterscheidung zwischen Privatunterricht von fremden Kindern (bis maximal fünf Lernende) und eigenen Kindern (ohne maximale Gruppengrösse);
- b) Unterricht von fremden Kindern mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung, Unterricht der eigenen Kinder auf Primarstufe mit einem Abschluss der Sekundarstufe II oder einer gleichwertigen Ausbildung und Unterricht der eigenen Kinder auf Sekundarstufe mit einem Mittelschulabschluss oder einer anderen höheren Ausbildung;
- c) Möglichkeit der Begleitung durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung bei Unterricht der eigenen Kinder;
- d) Bewilligung von Privatunterricht, wenn die soziale Integration der unterrichteten Lernenden als gewährleistet angesehen werden kann.

Zur Begründung führen die Vertreterinnen und Vertreter des häuslichen Unterrichts an, dass das Erfordernis einer Unterrichtsberechtigung einigen Familien, die aktuell ihre Kinder im häuslichen Unterricht unterrichten, die Fortführung dieser Praxis verunmögliche. Auch ohne Unterrichtsberechtigung brächten Eltern ihre eigenen Erfahrungen von der Schulzeit oder einer Berufsausbildung und diversen Weiterbildungen mit. Sie könnten auf

viele Jahre an Lebenserfahrung zurückgreifen, in denen sie immer wieder gelernt haben. Unter Umständen brächten sie viel mehr Wissen mit als beispielsweise eine 22-jährige Lehrperson, die ihre berufliche Laufbahn erst startet. Da die Eltern ihre Kinder von ihrem ersten Lebenstag an kennen, kannten sie auch ihre Stärken und Schwächen und wussten um deren Vorlieben. Auch für die schulische Bildung sei eine gelungene, auf Vertrauen basierende Beziehung die Basis des Lernens. Bei dem eigenen Kind sei diese Voraussetzung gegeben. Deshalb könnten Eltern auch mit weniger pädagogischem und didaktischem Wissen ihre Kinder optimal durch die Schulzeit begleiten und das für die Zukunft benötigte Wissen weitergeben. Den Eltern des häuslichen Unterrichts ohne erforderliche Unterrichtsberechtigung solle es freigestellt bleiben, ob sie jemanden zuziehen wollten oder nicht.

Den Eltern sei bewusst, wie wichtig es ist, die Kinder in der Gesellschaft zu integrieren. Dazu gebe es diverse Möglichkeiten und es benötige dafür nicht zwingend das eine Modell Staatsschule. Sozialisation finde automatisch überall im Leben statt. Wichtig sei, dass die Kinder mit allen möglichen Menschen allen Alters in Kontakt kommen. In einem Klassenverbund alleine und ausgegrenzt zu sein, sei viel verheerender als im häuslichen Unterricht zu wissen, dass man wenige, aber echte Freunde habe. Die Vertreterinnen und Vertreter des häuslichen Unterrichts teilen mit, dass ihre Kinder etwa die Jugendmusik oder einen Sportverein besuchten. Mit anderen Familien im häuslichen Unterricht würden zudem gemeinsam Museen besucht oder Waldtage durchgeführt.

Eine Vertreterin des häuslichen Unterrichts wünscht sich zudem eine Übergangsbestimmung, welche die Fortführung des häuslichen Unterrichts in der bisherigen Form bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit ermögliche. Die Kinder könnten am wenigsten dafür, dass ihre Eltern nicht im Besitz einer Unterrichtsberechtigung sind. Es sei wichtig, dass die Kinder auf ihrem organisch gewachsenen Weg bleiben können.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass der Privatunterricht keine Ergänzung zur Volksschule, sondern ein Substitut der Volksschule ist. Die Lernenden besuchen entweder die Volksschule, eine Privatschule oder erfüllen die Schulpflicht durch Privatunterricht.

Im Fokus der Volksschule und des Privatunterrichts steht die Erfüllung des gesetzlichen Bildungsauftrages. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts kann von Erziehungsberechtigten, welche ihre Kinder zu Hause unterrichten, eine vertiefte methodisch-didaktische Ausbildung verlangt werden. Die Anforderungen an Lehrpersonen umfassen unter anderem Kenntnisse über das methodische Lehren und Lernen im Unterricht, mithin über die Methodik und Didaktik. Wird eine lernende Person von einer nicht genügend ausgebildeten Person unterrichtet, wird der Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) verletzt (Urteil des Bundesgerichts 2C_738/20210 vom 24. Mai 2011, E. 3.5.4 f.). Für den Regierungsrat liegen deshalb keine sachlichen Gründe für unterschiedliche Anforderungen an die Qualifikation der im Privatunterricht unterrichtenden Person vor. Die Erteilung des Unterrichts durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsqualifikation ist erforderlich und geeignet, den grundrechtlichen Anspruch der Kinder auf Grundschulunterricht zu erfüllen. Entsprechend hält der Regierungsrat an der Bewilligungsvoraussetzung der Erteilung des Unterrichts durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung für den Privatunterricht gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. b E-VSG fest. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Departement Bildung und Kultur ausnahmsweise auch andere Personen zum Unterrichten im Privatunterricht berechtigen kann, wenn diese zwar nicht über ein dem unterrichteten Zyklus entsprechendes Lehrdiplom verfügen, aber ausreichend qualifiziert sind. Diese Ausnahme besteht gestützt auf Art. 38 Abs. 2 E-VSG sowohl für die Volksschule als auch für den

Privatunterricht. Da es sich um eine Ausnahme vom Grundsatz in Art. 56 Abs. 2 lit. b E-VSG handelt, ist auch diese restriktiv anzuwenden und muss sachlich begründet sein.

Der Regierungsrat hat Art. 56 Abs. 2 E-VSG im Nachgang zur Vernehmlassung dahingehend angepasst, dass die Möglichkeit der Unterrichtsbegleitung durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung möglich sein soll. Der Kantonsrat stimmte in 1. Lesung einem Antrag der KBK zur Streichung dieser Möglichkeit mit 46:15 Stimmen ohne Enthaltung zu. Dieses deutliche Abstimmungsergebnis respektiert der Regierungsrat.

Eine Bewilligungsvoraussetzung für den Privatunterricht ist, dass die Kinder keinen pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen ausgesetzt sind, die den Bildungs- und Erziehungszielen der Volksschule zuwiderlaufen (Art. 56 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 55 Abs. 1 lit. a E-VSG). Ein Bildungsziel der Volksschule ist, dass die Lernenden zu gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten heranwachsen. Die Gemeinschaftsfähigkeit setzt voraus, dass Lernende mit allen möglichen Menschen in Kontakt kommen. Vertreterinnen und Vertreter des häuslichen Unterrichts bekräftigen diesen Aspekt der Sozialisation selbst. Die soziale Integration ist ein wichtiger Bestandteil des Bildungsauftrages. Kinder lernen im Klassenverband aber auch auf dem Schulweg wichtige Aspekte des Miteinanders und soziale Fertigkeiten betreffend Umgang und Verhalten in der Gruppe. Die Notwendigkeit der sozialen Integration ist deshalb ausdrücklich als Bewilligungsvoraussetzung des Privatunterrichts vorgesehen (Art. 56 Abs. 2 lit. c E-VSG). Die soziale Integration kann nicht per se als gewährleistet angesehen werden. Die Art oder die Qualität der sozialen Integration ist immer individuell-konkret ausgestaltet und deren Sicherstellung muss im Einzelfall im Rahmen der Bewilligungserteilung geprüft werden.

Auch in den umliegenden Kantonen ist die soziale Integration eine Bewilligungsvoraussetzung: in Appenzell Innerrhoden ist der Erziehung zur Sozialkompetenz besondere Beachtung zu schenken (Art. 22h Abs. 6 Landesschulkommissionsbeschluss zum Schulgesetz); im Kanton St. Gallen muss die Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit sichergestellt sein (Art. 123 Abs. 2 Volksschulgesetz SG); im Kanton Thurgau müssen die Erziehungsberechtigten für Privatunterricht mit einer Dauer von über sechs Monaten den Nachweis erbringen, wie die soziale Integration der Kinder gewährleistet wird (Richtlinie für den Privatunterricht des Departements für Erziehung und Kultur, Ziff. 5 f).

Der Regierungsrat lehnt eine Änderung der Bewilligungsvoraussetzungen für den Privatunterricht ab und hält an Art. 56 E-VSG gemäss 1. Lesung fest. Der E-VSG verunmöglicht den Privatunterricht nicht per se. Mit einer Übergangsbestimmung soll denjenigen Erziehungsberechtigten, die eine Bewilligung für den häuslichen Unterricht haben, die Fortführung des Privatunterrichts für eine bestimmte Dauer ermöglicht werden. Gültige Bewilligungen für den häuslichen Unterricht verlieren ihre Gültigkeit vier Jahre nach Inkrafttreten des E-VSG. Den Erziehungsberechtigten, welche den Privatunterricht weiterführen möchten und keine erforderliche Unterrichtsberechtigung besitzen, wird mit dieser Übergangsbestimmung die Erlangung der erforderlichen Unterrichtsberechtigung grundsätzlich ermöglicht. Entsprechend beantragt er eine Übergangsbestimmung betreffend die Gültigkeit von Bewilligungen zum Führen von häuslichem Unterricht (neu Art. 72 Abs. 1 E-VSG).

4. Anträge auf Anpassung des Gesetzesentwurfes

In Beilage 1.1 findet sich der Gesetzestext des E-VSG gemäss 2. Lesung im Regierungsrat. Beilage 1.2 enthält die Synopse, die einerseits den Gesetzestext gemäss 1. Lesung im Kantonsrat und andererseits die Anträge

des Regierungsrates auf die 2. Lesung im Kantonsrat hin umfasst. Die beantragten Änderungen sind die folgenden:

- Streichung von Art. 6 Abs. 3 E-VSG;
- Art. 14 Abs. 3 E-VSG: Anpassung des Wortlautes;
- Art. 22 Abs. 1 E-VSG: Anpassung des Wortlautes;
- Art. 29 Abs. 2 E-VSG: Anpassung des Wortlautes;
- Art. 46 E-VSG: Anpassung der Überschrift;
- Art. 46 Abs. 1 E-VSG: Neuformulierung des Anspruchs auf Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit bzw. auf eine Lohnzulage nach Vollendung des 55. Altersjahrs;
- Art. 46 Abs. 2 E-VSG: Delegation der Detailregelungen an den Kantonsrat gemäss Systematik der Aufteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Gesetzgeber und Kantonsrat;
- Art. 46 Abs. 3 E-VSG: Streichung aufgrund der Rechtsetzungsdelegation an den Kantonsrat;
- neu Art. 68 E-VSG: Verpflichtung der Gemeinden zur Organisation von bedarfsgerechter Schulsozialarbeit und entsprechende Neunummerierung nachfolgender Artikel;
- neu Art. 72 Abs. 1 und 2 E-VSG: Übergangsbestimmungen zur Gültigkeit von Bewilligungen für den häuslichen Unterricht (neu: Privatunterricht) sowie Übergangsbestimmung zur Einführung von bedarfsgerechter Schulsozialarbeit durch die Gemeinden.

C. Auswirkungen

In der 1. Lesung beschloss der Kantonsrat nebst einer Änderung des Kostenteilers für verstärkte Massnahmen Änderungen betreffend die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, betreffend die Verpflichtung der Gemeinden zur Führung von Musikschulen sowie betreffend die Verpflichtung der Gemeinden zur Führung von Schulsozialarbeit. Auf Auswirkungen dieser und der vom Regierungsrat für die 2. Lesung beantragten Änderungen wird nachfolgend eingegangen.

1. Finanziell

a) Änderung Kostenteiler

Die Änderung des Kostenteilers für verstärkte Massnahmen (75 % Kanton, 25 % Gemeinden) ist für den Kanton mit jährlichen Mehrkosten von rund Fr. 2,75 Mio. verbunden. Die Gemeinden werden um diesen Betrag entlastet. Bei Berücksichtigung der seit mehreren Jahren steigende Kostenentwicklung im Bereich der Sonderpädagogik und der ungewissen Entwicklung der Lernenden mit verstärkten Massnahmen ist eine Zunahme dieser jährlichen Mehrkosten für den Kanton zu rechnen. In diesem Zusammenhang ist der Regierungsrat dezidiert der Ansicht, dass sich die beschlossene Änderung des Kostenteilers nicht zu Lasten der Lernenden resp. der Erteilung von Kostengutsprachen auswirken darf. Die Förderung des Kindes und dessen Wohles darf nicht durch die Kostentragung der Massnahmen gefährdet werden. Der Regierungsrat gibt zu bedenken, dass die Kostenreduktion der verstärkten Massnahmen für die Gemeinden nicht als Anreiz für separative Massnahmen verstanden werden darf. Eine solche Entwicklung stünde diametral im Widerspruch zur integrativen Schulung gemäss dem Konzept "SchARm – Schule Appenzell Ausserrhoden – miteinander" und zur aktuellen Diskussion und den Bestrebungen innerhalb der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK).

b) Reduktion Netto-Gesamtarbeitszeit

Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit gemäss 1. Lesung ist für den Kanton mit Mehrkosten von jährlich rund Fr. 115'000.– gegenüber den in Bericht und Antrag zur 1. Lesung ausgewiesenen Mehrkosten verbunden. Insgesamt ist mit Mehrkosten in der Höhe von jährlich rund Fr. 300'000.– für den Kanton zu rechnen. Die Entscheidung der anspruchsberechtigten Lehrpersonen über den Bezug der Reduktion hat einen Einfluss auf diese Mehrkosten.

Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit gemäss 1. Lesung ist für die Gemeinden mit Mehrkosten von jährlich insgesamt rund Fr. 760'000.– verbunden. Die Änderung von Art. 46 Abs. 1 E-VSG in 1. Lesung bedeutet gegenüber den im Bericht und Antrag zur 1. Lesung ausgewiesenen Mehrkosten eine Steigerung der Mehrausgaben von Fr. 360'000.–. Wiederum haben die von den Gemeinden vorgenommene Einstufung der Lehrpersonen, die Wahl der Stellvertretung resp. deren Kosten und die Entscheidung der anspruchsberechtigten Lehrpersonen über den Bezug der Reduktion (Art. 46 Abs. 1 E-VSG) einen Einfluss auf diese Mehrkosten.

Die Annahme des Antrages der Fraktion der FDP. Die Liberalen zur Ergänzung von Art. 46 E-VSG um einen neuen Abs. 3 resp. die daraus resultierenden, vom Regierungsrat beantragten Anpassungen von Art. 46 E-VSG haben keinen Einfluss auf die zu erwartenden Mehrkosten. Zumindest führen die Anpassungen nicht zur Erhöhung der Mehrkosten.

c) Musikschulen und Schulsozialarbeit

Für den Kanton ergeben sich aus der Verpflichtung der Gemeinden zur Führung von Musikschulen keine Mehrkosten. Die Führung von Musikschulen obliegt den Gemeinden. Die bestehenden Musikschulen können in der aktuellen Struktur weitergeführt werden. Die Auswirkungen für die Gemeinden sind von der konkreten Ausgestaltung abhängig.

Die Führung einer bedarfsgerechten Schulsozialarbeit obliegt den Gemeinden. Entsprechend sind die Kosten durch die Gemeinden zu tragen. Für den Kanton ergeben sich keine Mehrkosten. Die Kosten für die Gemeinden sind vom Bedarf und der konkreten Ausgestaltung der Schulsozialarbeit abhängig.

2. Personell

a) Änderung Kostenteiler

Die Änderung des Kostenteilers für verstärkte Massnahmen kann nach Einschätzung des Regierungsrates zu einer Zunahme der zu prüfenden Kostengutsprachen (vgl. Art. 23 Abs. 3 VSG) führen.

b) Reduktion Netto-Gesamtarbeitszeit

Die Änderungen von Art. 46 E-VSG haben keine unmittelbaren personellen Auswirkungen auf den Kanton oder die Gemeinden.

c) Musikschulen und Schulsozialarbeit

Die Änderungen von Art. 67 Abs. 1 und neu Art. 68 E-VSG haben keine unmittelbaren personellen Auswirkungen auf den Kanton. Die personellen Auswirkungen für die Gemeinden sind vom Bedarf und der konkreten Ausgestaltung der Schulsozialarbeit abhängig.

3. Organisatorisch

Die beantragten Änderungen des E-VSG haben keine unmittelbar ersichtlichen organisatorischen Auswirkungen auf den Kanton.

Die organisatorischen Auswirkungen für Gemeinden zur Umsetzung resp. zum Vollzug von Art. 67 Abs. 1 E-VSG und neu Art. 68 E-VSG können nicht beschrieben werden. Sie hängen von den konkreten Umständen in den Gemeinden und vom Umfang der Zusammenarbeit ab.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

dem Entwurf für ein Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG) in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	gesammelte Beiträge aus der Volksdiskussion
Beilage 1.4	Auswertung Volksdiskussion
Beilage 1.5	departementaler Vorentwurf Verordnung zum Volksschulgesetz

Anhang 1: Übersicht der Aufgaben der kommunalen Schulorgane

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht der Aufgaben des Gemeinderates sowie der Schulleitung gemäss E-VSG:

Gemeinderat (Delegation an Schulkommission sofern nicht anders gekennzeichnet möglich)	Schulleitung
Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und Betrieb der Schule (Art. 5 Abs. 2 E-VSG)	
Anordnung auswärtiger Schulbetrieb im Einverständnis mit dem aufnehmenden Schulträger (Art. 6 Abs. 2 E-VSG); Regelung der Kostenabgeltung (Art. 6 Abs. 2 E-VSG; Delegation an Schulkommission nicht möglich)	
Strategische Führung der Volksschule in der Gemeinde (Art. 9 Abs. 1 E-VSG)	
Aufsicht über die Volksschule in der Gemeinde (Art. 9 Abs. 1 E-VSG)	
Führung der Schule nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 9 Abs. 2 E-VSG)	
Festlegung der Organisation der Schule im Rahmen der kantonalen Vorgaben (Art. 9 Abs. 2 E-VSG)	
Einsetzung von Schulleitungen (Art. 11 Abs. 1 E-VSG).	
	Organisatorische, pädagogische, personelle und finanzielle Führung der Schule (Art. 11 Abs. 1 E-VSG)
	Bewilligung von Aufschub oder Vorverlegung der Einschulung (Art. 13 E-VSG)
Bestimmung von max. fünf unterrichtsfreien Halbtagen pro Schuljahr (Art. 19 Abs. 1 E-VSG)	
	Schulanlässe ausserhalb der regulären Unterrichtszeiten (Art. 20 Abs. 2 E-VSG)
Entscheid über Zuteilung zu einem bestimmten Schulhaus (Art. 21 Abs. 1 E-VSG; Delegation an Schulleitung möglich)	Bei Delegation: Entscheid über Zuteilung zu einem bestimmten Schulhaus (Art. 21 Abs. 1 E-VSG)
Massnahmen zur Abhilfe bei unzumutbarem Schulweg (Art. 21 Abs. 2 E-VSG)	
	Entscheid über die zusätzliche Förderung (Art. 22 Abs. 3 E-VSG)
	Bewilligung von Lernzielanpassungen (Art. 22 Abs. 3 E-VSG)
Disziplinarische Massnahmen (Art. 31 Abs. 2 E-VSG)	Disziplinarische Massnahmen (Art. 31 Abs. 1 E-VSG)

Anordnung der notwendigen Begleitmassnahmen bei vorübergehender Wegweisung vom obligatorischen Unterricht sowie bei teilweisen oder vollständigen Schulausschluss (Art. 32 E-VSG)	
Verfügung von Bussen bis Fr. 2'000.– bei wiederholter oder schwerwiegender Pflichtverletzung der Erziehungsberechtigten (Art. 37 Abs. 2 E-VSG)	Verwarnung der Erziehungsberechtigten bei Pflichtverletzung (Art. 37 Abs. 1 E-VSG)
Anstellung von Lehrpersonen (Art. 41 Abs. 1 E-VSG; teilweise oder vollständige Delegation an Schulleitung möglich)	Bei teilweiser oder vollständiger Delegation: Anstellung von Lehrpersonen (Art. 41 Abs. 1 E-VSG; teilweise oder vollständige Delegation möglich)
Festlegung Beschäftigungsgrad der Lehrpersonen (Art. 47 Abs. 2 E-VSG; teilweise oder vollständige Delegation an Schulleitung möglich); Mitteilung gemäss Art. 47 Abs. 3 E-VSG	Bei teilweiser oder vollständiger Delegation: Festlegung Beschäftigungsgrad der Lehrpersonen (Art. 47 Abs. 2 E-VSG); Mitteilung gemäss Art. 47 Abs. 3 E-VSG
	Verpflichtung der Lehrpersonen zur Präsenz während den Schulferien (Art. 48 E-VSG).