



Kommission Bildung und Kultur, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 13. Februar 2023

## **3000.80**

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

#### **2. Bericht und Antrag der Kommission Bildung und Kultur vom 13. Februar 2023**

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

#### **A. Ausgangslage**

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 9. Mai 2022 den Entwurf für eine Totalrevision des Gesetzes über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 59:0 Stimmen bei zwei Enthaltungen zugestimmt.

Die Kommission Bildung und Kultur (KBK) hat an insgesamt vier Sitzungen zwischen dem 2. November 2022 und dem 13. Februar 2023 den Entwurf des Volksschulgesetzes in 2. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. September 2022 «Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG); 2. Lesung» mit vier Beilagen
- Inputreferat des Departementes Bildung und Kultur (DBK) vom 2. November 2022
- Inputreferat des DBK vom 13. Februar 2023 zur Verordnung
- Schriftliche Antworten des DBK vom 2. Januar 2023 auf Fragen aus der Sitzung vom 14. Dezember 2022
- Schriftliche Antwort des Rechtsdiensts der Kantonskanzlei vom 6. Januar 2023 auf Fragen aus der Sitzung vom 14. Dezember 2022
- Schriftliche Antworten des DBK und des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei vom 23. und 24. Januar 2023 auf Fragen aus der Sitzung vom 11. Januar 2023



- Schriftliche Stellungnahme des DBK vom 14. Februar 2023 zu offenen Punkten aus der Sitzung vom 13. Februar 2023

Für Erläuterungen und Auskünfte waren Regierungsrat Alfred Stricker, Departementssekretärin Daniela Ittensohn und Dominik Schleich, Leiter Amt für Volksschule und Sport, an den Sitzungen vom 2. November 2022 und 14. Dezember 2022 anwesend. An der Sitzung vom 13. Februar 2023 standen Regierungsrat Alfred Stricker und Departementssekretärin Daniela Ittensohn für Fragen zur Verfügung.

### **B. Erwägungen**

#### **1. Grundsätzliches**

Der Regierungsrat hat die Änderungen, die der Kantonsrat in 1. Lesung vorgenommen hat, umgesetzt und die offenen Fragen beantwortet. Die Kommission bedankt sich für diese umsichtige Arbeit.

Dem Bericht und Antrag des Regierungsrates zur 2. Lesung lag bei der Überweisung im Herbst 2022 kein Entwurf der Verordnung bei. Dies widerspricht der langjährigen und bewährten Praxis, dass dem Kantonsrat auf die 2. Lesung ein departementaler Entwurf der Verordnung zur Kenntnis gebracht wird. Die Kommission hat in ihrem Bericht und Antrag zur 1. Lesung darauf hingewiesen, dass sie sich insbesondere bei diesem Gesetz immer wieder die Frage gestellt hat, welche Punkte im Gesetz und welche in der Verordnung verankert werden müssen. Die Kommission ist am Ende der Beratung zur 1. Lesung zum Schluss gekommen, dass die zentralen Punkte im Gesetz geregelt wurden. Aus der Vernehmlassung und der 1. Lesung hat sie jedoch eine lange Liste mit Anliegen und Themen gesammelt, die in der Verordnung geregelt werden müssen. Die Kommission hat daher in ihrer Sitzung vom 14. Dezember 2022 beschlossen, die 2. Lesung erst abzuschliessen, wenn die Verordnung vorliegt. Der Regierungsrat hat am 17. Januar 2023 einen Entwurf der Verordnung zum VSG zur Kenntnis genommen und dem Kantonsrat in den folgenden Tagen überwiesen. Die Kommission hat die Verordnung an ihrer Sitzung vom 13. Februar 2023 behandelt.

Der Zeitplan, den das Departement im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 (AFP) für das Volksschulgesetz aufgestellt hat, zielt darauf ab, dass das neue Gesetz auf das Schuljahr 2023/2024 in Kraft tritt. Durch den Umstand, dass die Verordnung bei der Überweisung anfänglich noch nicht vorlag und aufgrund des Beschlusses der Kommission, das Geschäft ohne Verordnung nicht abzuschliessen, hat sich die 2. Lesung im Kantonsrat um einen Monat von Februar auf März 2023 verschoben. Gemäss Auskunft des Departementes sollte eine Behandlung in der März-Sitzung des Kantonsrates für die Inkraftsetzung auf August 2023 ausreichen. Dieser Fahrplan kann eingehalten werden, wenn der Kantonsrat keine 3. Lesung beschliesst und das fakultative Referendum nicht erhoben wird.

Anlässlich der 1. Lesung hat Kantonsrat Kessler im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen einen Änderungsantrag zu Art. 46 gestellt, der das Konzept der Freiwilligkeit bei der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ins Spiel brachte. Der Kantonsrat hat diesem Antrag zugestimmt. Die Umsetzung durch den Regierungsrat hatte zur Folge, dass die Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV) angepasst werden musste. Die Kommission hat die Umsetzung des Änderungsantrags der Fraktion der FDP.Die Liberalen



eingehend geprüft. Sie beantragt grossmehrheitlich, zu ihrer Version der Ausgestaltung der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit aus 1. Lesung zurückzukehren.

### 2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

#### **Art. 22 Fördermassnahmen der Schulträger**

Der Regierungsrat beantragt auf die 2. Lesung zur Verdeutlichung der Niederschwelligkeit der Förderangebote der Schulträger eine Anpassung von Art. 22 Abs. 1. Neu soll es sich um Förderangebote handeln. Das Begriffselement «regulär» soll gestrichen werden. Dabei definiert Abs. 1 gemäss Auskunft des Departementes den Grundanspruch für alle und in Abs. 2 wird präzisiert, dass der Anspruch nur besteht, wenn besonderer Bildungsbedarf vorhanden ist. Die Kommission begrüsst die Anpassungen des Regierungsrates auf die 2. Lesung.

#### **Art. 28 Beurteilung und Promotion**

Art. 28 sieht vor, dass die Leistungen und das Verhalten der Lernenden regelmässig beurteilt werden. Die Beurteilung bildet die Grundlage für den Promotionsentscheid. Aus Sicht der Kommission soll der Ausdruck «Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten» durch den Begriff «überfachliche Kompetenzen» aus dem Lehrplan 21 ersetzt werden.

#### Änderungsantrag der KBK zu Art. 28 Abs. 1

<sup>1</sup> Die fachlichen und überfachlichen Kompetenzen sowie der Stand der Lernentwicklung der Lernenden werden regelmässig beurteilt.

Die Beurteilung umfasst momentan unter anderen Punkten das Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten der Lernenden. Das Beurteilungssystem wird sich jedoch in den nächsten Jahren verändern. Momentan laufen Arbeiten dazu. In Zukunft wird bei den überfachlichen Kompetenzen von personalen, sozialen und methodischen Kompetenzen gesprochen. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich das Gesetz an der zukünftigen Entwicklung orientieren soll.

#### **Art. 46 Altersbedingte Ansprüche**

Die Kommission hat den Vorschlag des Regierungsrates zur Umsetzung des Antrags der Fraktion der FDP. Die Liberalen eingehend geprüft. Der Regierungsrat hat Art. 46 neu gegliedert und den Hinweis auf eine Lohnzulage eingefügt. Gemäss dem Antrag der Fraktion der FDP. Die Liberalen darf die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit keinen Lohnnachteil nach sich ziehen. Im Umkehrschluss ist ein Verzicht auf die Reduktion abzugelten. In Abs. 2 wird neu festgehalten, dass der Kantonsrat das Nähere regelt. Diese Regelungen erfolgen in der BLV.

Die Kommission beantragt grossmehrheitlich, die Änderung von Art. 46 und die entsprechenden Anpassungen in der BLV rückgängig zu machen und zu ihrer Version aus der 1. Lesung zurückzukehren. Sie begrüsst den neuen Titel des Artikels, der von «Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit» auf «Altersbedingte Ansprüche» geändert wurde.



### Änderungsantrag der KBK zu Art. 46

<sup>1</sup> Lehrpersonen haben nach Vollendung des 55. Altersjahres Anspruch auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit im Umfang von 6.67 % pro Schuljahr.

<sup>2</sup> Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit wird auf Beginn des nächsten Schuljahres gewährt.

Aus Sicht der Kommission war die ursprüngliche Absicht der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, die Lehrpersonen im Alter zeitlich zu entlasten. Mit dem Vorschlag des Regierungsrates haben sie nun die Wahl zwischen Freizeit und Geld. Die Kommission lehnt die Option auf eine Lohnzulage ab. Dies führt zu einer Monetarisierung der altersbedingten Ansprüche. Die Lehrpersonen werden vor die Entscheidung gestellt, zwischen Geld oder Reduktion der Arbeitszeit zu wählen. Das könnte einige dazu bewegen, die Reduktion auszuschlagen, obwohl sie eine Entlastung nötig hätten. Ausserdem führt dies zu einer Lohnerhöhung bei allen Lehrpersonen ab 55 Jahren, was wohl nicht die Absicht des Änderungsantrags der FDP. Die Liberalen war. Für die Angestellten der kantonalen Verwaltung wird die Altersentlastung im Personalgesetz mit einer zusätzlichen Ferienvoche ab dem 50. Altersjahr (Art. 49 Abs. 1 lit. b PG) geregelt. Dieses erlaubt auch keine Wahlfreiheit zwischen Geld oder Reduktion der Arbeitszeit.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Formulierung von Art. 46 Abs. 1 die Freiwilligkeit bereits beinhaltet. Der Artikel legt einen Anspruch fest, den die Lehrperson auch ausschlagen kann. In diesem Sinne ist die Reduktion freiwillig, zumal jede Lehrperson diesen Anspruch jederzeit nach Vollendung des 55. Lebensjahres stellen kann, aber nicht muss. Aus diesem Blickwinkel ist eine explizite Erwähnung der Freiwilligkeit, wie sie in Art. 10 Abs. 2 BLV festgeschrieben wird, unnötig.

Der Regierungsrat hat den Inhalt von Art. 46 in die BLV verschoben, weil monetäre Aspekte in der BLV geregelt werden sollen (siehe Art. 10 BLV). Dabei hat er in Abs. 1 das Wort «maximal» eingefügt («Lehrpersonen haben nach Vollendung des 55. Altersjahres Anspruch auf eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit im Umfang von maximal 6.67 % pro Schuljahr»). Er argumentiert, dass in Bezug auf den Umfang der Reduktion eine gewisse Flexibilität bestehen soll. Ein «teilweiser» Bezug der Reduktion ist so möglich und erleichtert die Umsetzung, da die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit beim Unterrichtpensum (inkl. Vor- und Nachbereitung) anfällt. Die Kommission hat diese Ergänzung in ihrem Antrag zu Art. 46 nicht übernommen. Anlässlich der 1. Lesung war die Umsetzung der Reduktion von 6.67 % nicht bestritten. Die Kommission hält an ihrem ursprünglichen Antrag fest, weil es ansonsten unklar ist, wer über die genaue Höhe der Entlastung entscheidet.

Die Kommission strebt mit ihrem Antrag auch an, dass die Prozentzahl der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit auf Gesetzesstufe festgeschrieben wird. Die BLV ist eine kantonsrätliche Verordnung, die mit nur einer Lesung geändert werden kann. Die Zuständigkeit ist bei beiden Erlassen dieselbe. Die Verordnung könnte flexibler und schneller angepasst werden als das Gesetz. Aus Sicht der Kommission ist der Prozentsatz ein wichtiges Element, was im Gesetz geregelt werden muss.

Sollte der Antrag der KBK in der 2. Lesung angenommen werden, hat dies Auswirkungen auf die BLV. In diesem Fall müsste Art. 10 BLV ersatzlos gestrichen werden. Dasselbe gilt für die Fremdänderung zu Art. 18 Abs. 3<sup>bis</sup> Besoldungsverordnung (BVO, bGS 142.211) in der BLV.



### **Art. 66 Spitalschulen**

In Art. 66 werden die rechtlichen Grundlagen für die finanzielle Beteiligung des Kantons an Spitalschulen geschaffen. Gemäss Auskunft des Departementes haben sich zwischen der 1. und der 2. Lesung die Voraussetzungen verändert. So wurde das Beitrittsverfahren zu einer interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebot in Spitälern (ISV) formell eröffnet. Daraus ergeben sich Anpassungen, die das Departement gerne in Art. 66 vornehmen möchte. Die Kommission wurde vorab über dieses Vorhaben informiert. Sie begrüsst die Ergänzung inhaltlich. Sie fordert den Regierungsrat auf, auf die 2. Lesung einen entsprechenden Antrag zu stellen.

### **Art. 68 (neu) Schulsozialarbeit**

Auf Antrag der Kommission hat der Kantonsrat in 1. Lesung beschlossen, die Gemeinden zur Führung von Schulsozialarbeit zu verpflichten. Der Regierungsrat führt dazu einen neuen Art. 68 ein. Träger der Volksschulen sind die Gemeinden. Die Schulsozialarbeit ist als ergänzendes Bildungs- und Erziehungsangebot von den Gemeinden zu organisieren.

Die Kommission begrüsst, dass der Regierungsrat diesen Beschluss des Kantonsrates umgesetzt hat. 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).

### **Art. 72 Übergangsbestimmungen**

In Art. 72 hat der Regierungsrat in Abs. 1 neu eine Übergangsbestimmung zu den altrechtlichen Bewilligungen für den häuslichen Unterricht auf vier Jahre festgelegt. Bewilligungen für den häuslichen Unterricht verlieren ihre Gültigkeit vier Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes. Den Erziehungsberechtigten, welche den Privatunterricht weiterführen möchten und keine erforderliche Unterrichtsberechtigung besitzen, wird mit dieser Übergangsbestimmung die Erlangung der erforderlichen Unterrichtsberechtigung grundsätzlich ermöglicht.

Die Kommission begrüsst die Einführung einer Übergangsfrist für altrechtliche Bewilligungen für den häuslichen Unterricht. Die Frist ist aus Sicht der Kommission sinnvoll und angemessen gewählt.

### **Art. 60 Abs. 1 Personalgesetz (PG; bGS 142.21; Fremdänderung)**

Mittels Fremdänderung von Art. 60 Abs. 1 PG soll der Anspruch auf Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, wie er mit Art. 46 für die Lehrpersonen an der öffentlichen Volksschule eingeführt wird, im Sinne der Gleichbehandlung für die kantonalen Lehrpersonen übernommen werden.

#### Antrag der KBK zu Art. 60 Abs. 1 PG (Fremdänderung)

Ablehnung des Antrags des Regierungsrates / Rückkehr zu geltendem Recht

Die Kommission stellt sich grossmehrheitlich gegen den Antrag des Regierungsrates und möchte bei Art. 60 PG zum geltenden Recht zurückkehren. Sie beantragt dem Kantonsrat, die Fremdänderung nicht anzunehmen. Die Kommission ist grundsätzlich der Ansicht, dass auch die kantonalen Lehrpersonen eine Altersentlastung erhalten sollen. Sie möchte dies jedoch nicht über die Fremdänderung regeln, sondern regt dazu eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzes über die Mittel- und Hochschulen (bGS 413.1) und der Besoldungsverordnung mit der Lohntabelle für kantonale Lehrpersonen an. Dabei soll die Besoldung der kantonalen



Lehrpersonen überdacht und eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit festgelegt werden, die in das Gesamtgefüge der Besoldung passt. Die Lehrpersonen an den kantonalen Schulen erhalten generell einen höheren Lohn. Sie haben mehr Lohnstufen (40 vs. 25 Lohnstufen) als diejenigen der Volksschule. Die höhere Anzahl an Lohnstufen bedeutet, dass sie auch im Alter weiterhin eine Lohnerhöhung erhalten. Eine Reduktion des Pensums führt so nicht automatisch zu einer Lohneinbusse. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausgangslagen kann die Kommission der Fremdänderung nicht zustimmen.

### 3. Hinweise auf die Verordnung

Der Regierungsrat hat am 17. Januar 2023 einen departementalen Entwurf der Verordnung zum VSG zur Kenntnis genommen. Zu diesem Entwurf nimmt die Kommission in ausgewählten Punkten Stellung. Gemäss Auskunft des Departementes können Hinweise aus der Kommissionsarbeit und der 2. Lesung im Kantonsrat noch in den Entwurf aufgenommen werden.

#### **Art. 4 Schulkostenbeitrag**

Im Bericht und Antrag zur 1. Lesung hat die Kommission darauf hingewiesen, dass für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen an der Regelschule momentan kein Schulkostenbeitrag entrichtet wird. Die Kommission fand das störend, da Art. 7 Abs. 1 VSG festlegt, dass der Schulkostenbeitrag pro Lernender ausgerichtet wird. Im Gesetz wird also kein Unterschied zwischen Lernenden mit und ohne verstärkten Massnahmen gemacht.

Die Kommission ist der Ansicht, dass in der Verordnung nichts Gegenteiliges festgelegt werden darf. In Art. 4 Abs. 1 steht jedoch, dass der Kanton den Schulträgern einen Schulkostenbeitrag für die Lernenden ohne verstärkte Massnahmen leistet. Die Kommission kann diese Einschränkung nicht nachvollziehen und fordert den Regierungsrat auf, diesen Punkt in der Verordnung zu korrigieren.

#### **Regelung zu den Schulleitungen (Art. 6 bis 11)**

In den Artikeln 6 bis 11 der Verordnung werden verschiedene Aspekte der Schulleitungen geregelt (Aufgaben, Stellenumfang, Anstellung, Besoldung, Fort- und Weiterbildung). Die Kommission begrüsst, dass die Organisation der Schulleitungen hier festgelegt wird und stimmt der Art und Weise der Ausgestaltung zu.

#### **Art. 46 Aufteilung der Arbeitszeit**

In Art. 46 wird die Aufteilung der Arbeitszeit für Lehrpersonen im Detail geregelt. Neu wird in Abs. 5 eine zweite Entlastungslektion für Klassenlehrpersonen eingeführt. Lehrpersonen mit Klassenverantwortung wird die Unterrichtszeit ohne Lohnkürzung um 60 anstatt um 30 Jahresstunden reduziert. Die Kommission begrüsst diese Erhöhung zur Entlastung der Klassenlehrpersonen.

#### **Art. 63 Tagesstrukturen**

Art. 63 regelt die konkreten Vorgaben für die Führung von Tagesstrukturen durch die Gemeinden. Neu sind die Gemeinden per Gesetz verpflichtet, den Bedarf für Tagesstrukturen regelmässig zu erheben. Das ist ein starker Hebel für die Aufsicht des Kantons. Die Kommission begrüsst diese Vorgaben und unterstützt die Stossrichtung in der Verordnung. Sie vermisst jedoch einen Hinweis auf die Abdeckung während den Schulferien. Auch während den Schulferien sollen nach Meinung der Kommission Tagesstrukturen angeboten werden.



**C. Antrag**

Die Kommission Bildung und Kultur beantragt Ihnen,  
dem Entwurf für ein Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG) in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bildung und Kultur

sign. Lukas Scherer

sign. Sabrina Baumgartner

Lukas Scherer, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilage

Synopse