



An die Mitglieder
des Kantonsrates

1200.31

Gesetz über die Mittel- und Hochschulen (MHG); 2. Lesung

2. Bericht und Antrag der vorberatenden parlamentarischen Kommission vom 12. August 2013

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Am 29. Oktober 2012 stimmte der Kantonsrat dem Gesetz über die Mittel- und Hochschulen mit 44:2 Stimmen bei 18 Enthaltungen in 1. Lesung zu. Er beschloss mit 57:6 Stimmen bei 1 Enthaltung, eine 3. Lesung durchzuführen. Das Gesetz wird der Volksdiskussion nach der 2. Lesung im Kantonsrat unterstehen. Am 26. März 2013 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und Antrag zu Händen der 2. Lesung.

2. Arbeit der Kommission

Die parlamentarische Kommission (nachfolgend Kommission) hat die Vorberatung in unveränderter Zusammensetzung (Rohner René, Grub, FDP.Die Liberalen, Präsident; Egger Judith, Speicher, SP; Eugster Anna, Speicher, CVP/EVP; Müller-Schoch Margrit, Hundwil, pu; Rohner Willi, Rehetobel, pu; Sittaro-Hartmann Monica; Teufen, FDP.Die Liberalen; Zuberbühler David, Herisau, SVP) vorgenommen. Die Kommission verfügte über folgende Unterlagen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 26.3.2013;
- Entwurf des Gesetzes über die Mittel- und Hochschulen (Stand 26.3.2013);
- Departementaler Vorentwurf der Verordnung über die Mittel- und Hochschulen (Stand 15.3.2013);
- Protokoll der Kantonsratssitzung vom 29.10.2012;



- Synoptische Übersicht die Änderungen zwischen der 1. und 2. Lesung;
- Stellungnahme des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei vom 31.1.2013 zu Fragen zum Geltungsbereich, zum Zweckartikel und zur Vereinbarkeit von Art. 30 und 42 MHG mit übergeordnetem Recht;
- Präsentation über die Ergebnisse der zwischen der 1. und 2. Lesung vorgenommenen Abklärungen;
- Aktennotiz "Entwicklung der Pro-Kopf-Kosten an den Mittelschulabteilungen der Kantonsschule Trogen";
- Aktennotiz "Vergleich der Pro-Kopf-Kosten mit Gymnasien in den umliegenden Kantonen";
- Aktennotiz "Auswertung der Erhebung der Schulwege der Lernenden an der Kantonsschule Trogen";
- Aktennotiz mit Vorschlägen zur Vereinheitlichung von Begriffen und redaktionellen Neufassungen;
- Aktennotiz "Durchlässigkeit zwischen gymnasialer Maturität und Berufsmaturität";
- Auszug Publikation "Bildungsperspektiven Szenarien 2012–2021 für das Bildungssystem".

Die Kommission hat die Vorlage zwischen der 1. und 2. Lesung an insgesamt drei Sitzungen wie folgt behandelt.

- 10. Januar 2013: Analyse der 1. Lesung des Geschäfts im Kantonsrat und Analyse der Arbeit der PK; Aussprache und Diskussion mit Bildungsdirektor Rolf Degen; Austausch über die weitere Behandlung des Geschäfts.
- 26. April 2013: Eintretensdebatte; Detailberatung.
- 7. Juni 2013: Beratung von Bericht und Antrag an Kantonsrat.

Für die Erteilung von fachlichen Auskünften, für die Protokollierung und für die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen stand Christian Aegerter, Departementssekretär Bildung, als Aktuar zur Verfügung. Auf den Beizug weiterer Fachleute wurde verzichtet.

B. Erwägungen der parlamentarischen Kommission

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die Kommission spricht sich einstimmig für ein Eintreten auf die Vorlage aus. Die in der 1. Lesung noch offen gebliebenen Fragen wurden nach Ansicht der Kommission auf die 2. Lesung hin vollständig und nachvollziehbar aufgearbeitet. Die Kommission ist mit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen einverstanden.

Ein besonderes Augenmerk legte die Kommission in ihrer Beratung auf Änderungen des Kantonsrats in 1. Lesung sowie auf die Änderungsanträge des Regierungsrats im Hinblick auf die 2. Lesung und damit verbundene Auswirkungen auf andere Regelungen. Sie beschränkte die Beratung aber nicht nur darauf.

Materiell hat sich die Kommission vor allem mit Fragen zur Durchlässigkeit zwischen dem gymnasialen und dem beruflichen Bildungsweg (Art. 2 Abs. 4), mit dem Informationsaustausch zwischen Schule und den Inhabern der elterlichen Sorge (Art. 30), mit der Bussenkompetenz der Schulleitung (Art. 32 Abs. 1 lit. c) und der Zulassung zum Besuch von ausserkantonalen Mittelschulen (Art. 36) eingehend befasst. Die Kommission beantragt auf die 2. Lesung hin sechs Änderungen. Diese sind im Kern begrifflicher oder sprachlicher Natur.



2. Detailberatung

Art. 1 Geltungsbereich

Der Kantonsrat beschloss in 1. Lesung, den Artikel 10 zum Leistungsangebot der kantonalen Mittelschule offen zu fassen (Abs. 1: 48:13 Stimmen bei 3 Enthaltungen; Abs. 2: 33:28 Stimmen bei 3 Enthaltungen; Abs. 3: 56:5 Stimmen bei 3 Enthaltungen). Im Gesetz festgeschrieben wird neu nur das Angebot des Gymnasiums (Abs. 1). Darüber hinaus wird in Abs. 2 an Stelle der ursprünglich vorgesehenen Aufzählung die Bestimmung verankert, wonach die kantonale Mittelschule weitere Angebote führen kann, die Genehmigung oder Aufhebung obliegt nach Abs. 3 neu dem Regierungsrat.

Somit wird in Art. 10 Abs. 2 die Berufsfachschule Wirtschaft nicht mehr explizit erwähnt. Die Kommission spricht sich einstimmig dafür aus, dass die Berufsfachschule Wirtschaft dementsprechend auch in Art. 1 Abs. 2 nicht mehr erwähnt werden soll. Angesichts der offenen Formulierung von Art. 10 Abs. 2 soll neu in Art. 1 Abs. 2 der offenerer Begriff der "Brückenangebote oder Ausbildungen der beruflichen Grundbildung" verwendet werden.

Art. 2 Zweck

Die Kommission begrüsst die konsequente begriffliche Anpassung an das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Dies hat zur Folge, dass in Absatz 3 der Begriff "Universität" durch "universitäre Hochschulen" ersetzt wird. Damit ist die Kommission einverstanden. Sie beantragt aber ergänzend, dass in den Absätzen 2 und 3 konsequenterweise der Begriff "Schule der Tertiärstufe" durch "Hochschulen" ersetzt wird. Damit erfolgt eine begriffliche Vereinheitlichung, das Wort "Tertiärstufe" wird aus dem Erlass gestrichen.

Die Kommission hat in erster Lesung einen neuen Abs. 4 beantragt. Dieser hält fest, dass die Durchlässigkeit zwischen dem gymnasialen und dem beruflichen Bildungsweg nach Möglichkeit zu gewährleisten ist. Nachdem die Fraktion der FDP.Die Liberalen Streichung beantragt hatte, stimmte der Kantonsrat dem Kommissionsantrag mit 45:17 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

Die Kantonsräte Koch, Wolfhalden, und Sturzenegger, Trogen, stellten die Frage, was diese Durchlässigkeit konkret bedeutet. Die Forderung nach Durchlässigkeit entspricht der Vorgabe der Bundesverfassung (SR 101, Art. 61a Abs. 1) und des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (SR 412.10, Art. 3 Abs. 1 lit. d) und wird im vorliegenden Mittel- und Hochschulgesetz im Zweckartikel aufgeführt. Somit ist die Durchlässigkeit eine von mehreren explizit formulierten Zielsetzungen des Gesetzes. Nach Ansicht der Kommission normiert Art. 2 Abs. 4 des Mittel- und Hochschulgesetzes insofern einen Rechtsanspruch, als die kantonale Mittelschule und das Amt verpflichtet sind, konkrete Anfragen betreffend die Durchlässigkeit entgegenzunehmen, zu prüfen und zu beantworten. Gestützt auf rechtliche Abklärungen des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei ist die Kommission zur Überzeugung gelangt, dass darüber hinaus keine weitergehenden Rechtsansprüche aus Art. 2 Abs. 4 abgeleitet werden können.

Die Bedeutung der Durchlässigkeit gemäss Art. 2 Abs. 4 kann an einem Beispiel wie folgt konkretisiert werden. Eine Ausserrhoder Lernende bricht nach zwei Jahren die angefangene Lehre in der beruflichen Grundbildung ab. Während dieser Zeit hat sie die Berufsmaturitätsschule besucht. Ihre Leistungen waren gut. Sie möchte



nun das Gymnasium an der Kantonsschule Trogen besuchen. Zunächst absolviert sie wie alle anderen Kandidatinnen und Kandidaten die Aufnahmeprüfung. Sie besteht diese und ersucht die Schulleitung um Anrechnung der bereits im Rahmen der beruflichen Grundbildung erworbenen Qualifikationen. Die Schulleitung ist aufgrund von Art. 2 Abs. 4 verpflichtet, die Frage der Anrechnung zu prüfen und der Lernenden eine Antwort zu geben. Eine Anrechnung könnte insofern erfolgen, als die Lernende vom Besuch gewisser Fächer befreit wird, denkbar wäre auch der direkte Einstieg in die 2. Klasse des Gymnasiums. Die Schulleitung hat hinsichtlich des Entscheids ein grosses Ermessen, aus Art. 2 Abs. 4 kann die Lernende diesbezüglich keine Rechtsansprüche ableiten. Sinngemäss gilt das eben ausgeführte auch für den von Kantonsrat Koch, Wolfhalden, aufgeführten Fall eines Mittelschülers, der nach dem ersten Ausbildungsjahr am Gymnasium in eine Schreinerlehre eintritt, wobei dieser Fall primär auf der Grundlage der Berufsbildungsgesetzgebung zu prüfen wäre.

Art. 3 Ausbildungsstufen

Die Kommission begrüsst die konsequente begriffliche Anpassung an das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG).

Art. 4 Bildungsgänge

Nachdem in Art. 3 neu der Begriff der "universitären Hochschulen" verwendet wird – was die Kommission unterstützt – muss in Art. 4 Abs. 1 der Passus "Universität oder technischen Hochschule" konsequenterweise durch "universitäre Hochschule" ersetzt werden.

Weiter beantragt die Kommission einstimmig, dass in Abs. 3 der Begriff der "Berufsfachschule Wirtschaft" durch den offeneren Begriff der "Brückenangebote oder Ausbildungen der beruflichen Grundbildung" ersetzt wird. Dies ist eine Folge der Neufassung des zweiten Absatzes von Art. 10 (Leistungsangebot) und dem damit zusammenhängenden Antrag der Kommission zu Art. 1 Abs. 2 (Geltungsbereich).

Art. 10 Leistungsangebot

Die Kommission hat die Kompetenz zur Festlegung der weiteren Angebote nach Abs. 2 nochmals diskutiert. Mehrheitlich erachtet sie es als richtig, dass der Regierungsrat – und nicht der Kantonsrat – über die Führung der weiteren Angebote entscheiden soll. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit kann der Kantonsrat indirekt mit der Genehmigung von Leistungsauftrag und Globalkredit in genügendem Masse Einfluss auf die weiteren Angebote nach Abs. 2 nehmen.

In redaktioneller Hinsicht beantragt die Kommission in Abs. 2, dass die Wendung "weitere Angebote bereitstellen" durch "weitere Leistungen anbieten" ersetzt wird.

Art. 11 Schulleitung

Dem in der 1. Lesung aufgegriffenen Anliegen von Kantonrat Elmer, Herisau, nach einer besser verständlichen Formulierung wird nach Ansicht der Kommission mit der neuen Formulierung Rechnung getragen.



Art. 16 Leistungsbeurteilung, Zeugnis und Promotion

Die Kommission begrüsst den Änderungsantrag des Regierungsrates. Die Formulierung, wonach die Leistungen der Lernenden "regelmässig mit Noten beurteilt" werden, entspricht sinngemäss der Bestimmung für die Volksschulen (Art. 23 Schulgesetz, bGS 411.0).

Art. 30 Inhaber der elterlichen Sorge

Die Kommission kann nachvollziehen, dass der Regierungsrat angesichts der bestehenden rechtlichen Bedenken die Information zwischen der Schule und den Eltern volljähriger Lernender nicht mehr im Gesetz in genereller Weise regeln will. Die Kommission ist mit der ersatzlosen Streichung von Abs. 3 einverstanden. Diese Streichung bedeutet nach Ansicht der Kommission aber nicht, dass generell keine Informationen mehr zwischen Schule und Eltern volljähriger Lernender ausgetauscht werden können oder sollen. Die gegenseitige Information über wichtige ausbildungsrelevante Aspekte erachtet die Kommission – auch nach Erreichung der Volljährigkeit der Lernenden – als wichtig. Voraussetzung für einen allfälligen Informationsfluss ist allerdings, dass volljährige Lernende die Schule und die Eltern dazu ermächtigen. Die Modalitäten der Ermächtigung müssen nach Ansicht der Kommission nicht im Gesetz geregelt werden. Verweigern volljährige Lernende eine Ermächtigung, so ist ein Informationsaustausch zwischen Schule und Eltern ausgeschlossen.

Im Vollzug verursacht die Einholung von Ermächtigungen im Vergleich zum ursprünglich gesetzlich vorgesehenen generellen Informationsaustausch einen grösseren Aufwand, der nach Ansicht der Kommission angesichts der rechtlichen Bedenken an der generellen Lösung gerechtfertigt ist.

Art. 32 Disziplinar massnahmen

In der 1. Lesung beantragte die Kommission mehrheitlich, die Disziplinarbusse bis Fr. 1'000.- (lit. c) aus dem Katalog der Disziplinar massnahmen nach Abs. 2 zu streichen. Der Kantonsrat lehnte diesen Streichungsantrag mit 48:13 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab. Auch wenn sich die Kommission nach wie vor mehrheitlich gegen die Bussenkompetenz ausspricht und pädagogische Massnahmen favorisiert, verzichtet sie auf einen Rückkommensantrag zu Handen der 2. Lesung. Sie wartet die Ergebnisse der Volksdiskussion ab und behält sich auf die 3. Lesung hin vor, die Frage eines allfälligen Rückkommensantrags nochmals zu diskutieren.

Art. 36 Zuweisung an eine ausserkantonale Mittelschule

Der Regierungsrat beantragt in Art. 30, den Begriff "Eltern" durch den Begriff "Inhaber der elterlichen Sorge" zu ersetzen, was die Kommission begrüsst. Konsequenterweise muss auch in Art. 36 Abs. 2 eine entsprechende Anpassung erfolgen.

In materieller Hinsicht hat die Kommission die Kriterien für den Besuch von ausserkantonalen Mittelschulen unter Einbezug der Frage der freien Schulwahl nochmals eingehend diskutiert. In grundsätzlicher Hinsicht kann die Kommission durchaus Gründe erkennen, die für eine freie Schulwahl im Bereich der Mittelschulen sprechen. Trotzdem lehnt sie eine vollkommen freie Schulwahl in der heutigen Situation ab. Die Kommission geht davon aus, dass für viele Lernende das Kriterium des Schulwegs resp. der dafür benötigten Zeit für die Wahl der Schule zentral sein dürfte. Aus weiten Gebieten des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist eine ausserkan-



tonale Schule deutlich schneller zu erreichen als die Kantonsschule Trogen. Eine freie Schulwahl hätte Konsequenzen, die Existenz der Angebote an der Kantonsschule Trogen könnte in Frage gestellt sein.

Die Kantonsschule Trogen soll nach Ansicht der Kommission gestärkt werden. Die Angebote der Schule und ihre überschaubaren Verhältnisse werden geschätzt. Die Schule leistet einen Beitrag zur Identität des Kantons, zudem wurden in den letzten Jahren und Jahrzehnten beträchtliche Investitionen in die Schule getätigt.

Von der vollständig freien Schulwahl ist die eingeschränkte Wahlmöglichkeit von Profilen zu unterscheiden, die an der Kantonsschule Trogen nicht angeboten werden. Dies ist schon heute möglich. Der Regierungsrat stellt in seinem Bericht und Antrag in Aussicht, dass er ohne Not auch künftig nicht davon abweichen möchte, was die Kommission begrüsst.

Die heute angewendeten Kriterien hinsichtlich der Unzumutbarkeit des Schulwegs sind historisch gewachsen und nicht für alle Lernenden gleich. Die Kommission ist nach wie vor einstimmig der Meinung, dass es richtig ist, wenn neu für alle Lernenden die gleichen Kriterien gelten. Als Folge der neuen Regelung werden sich für die Lernenden aus einigen Gemeinden Änderungen bei der Zulassung an ausserkantonale Mittelschulen ergeben. Nach den Ausführungen des Regierungsrates können 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. Die Kommission versteht, dass Betroffene diese Änderungen als nachteilig erleben können, sie gewichtet die Gleichbehandlung aller Lernenden aber höher als die Aufrechterhaltung der bisherigen Praxis.

Art. 38 Kostenbeteiligung der Lernenden und Gebühren

Der Regierungsrat beantragt in Art. 30, den Begriff "Eltern" durch den Begriff "Inhaber der elterlichen Sorge" zu ersetzen, was die Kommission begrüsst. Konsequenterweise muss auch in Art. 38 Abs. 2 eine entsprechende Anpassung erfolgen.

Art. 42 Bearbeitung und Bekanntgabe von Daten

Die Kommission hat in der 1. Lesung beantragt, den zweiten Absatz, der eine Informationspflicht der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte vorsah, aufgrund rechtlicher Bedenken ersatzlos zu streichen. Die Abstimmung über diesen Antrag wurde zugunsten von weiterführenden Abklärungen seitens des Regierungsrats aufgeschoben.

Gestützt auf die erfolgten Abklärungen beantragt der Regierungsrat nun auf die 2. Lesung hin die Streichung von Abs. 2. Dieser Antrag entspricht der Position der Kommission in der ersten Lesung. Für die Begründung kann auf die Ausführungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates zu Handen der 2. Lesung (Kapitel B6) verwiesen werden.



3. Departementaler Vorentwurf der Verordnung

Der Erlass der Verordnung ist Sache des Regierungsrates, der Kantonsrat soll sich nach Ansicht der Kommission in Fragen zur Verordnung Zurückhaltung auferlegen. Die Kommission hat demgemäss keine Detailberatung des Verordnungsentwurfs vorgenommen. Sie hat aber geprüft, ob im Entwurf der Verordnung ausschliesslich der Vollzug des Gesetzes geregelt wird. Nach Ansicht der Kommission ergibt sich aus dem Verordnungsentwurf kein Anlass für einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf des Kantonsrats auf der Stufe des Gesetzes.

C. Anträge der parlamentarischen Kommission an den Kantonsrat

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt dem Kantonsrat,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Entwurf des Gesetzes über Mittel- und Hochschulen im Sinne der Kommission in zweiter Lesung zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission
sig. René Rohner
Präsident

Beilage: 2.1 Synoptische Übersicht über Änderungsanträge auf die 2. Lesung im Kantonsrat