



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 23. März 2022

3000.80

Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG); 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Bildung und Kultur vom 23. März 2022

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Das Gesetz über Schule und Bildung (Schulgesetz; bGS 411.0) vom 24. September 2000 wurde als Rahmengesetz für das ganze Bildungswesen konzipiert. Gestützt auf die durch die eidgenössische Berufsbildungsgesetzgebung ausgelöste Entflechtung der Bildungserlasse wurden über die letzten Jahre die Berufsbildungsgesetzgebung, die Gesetzgebung über die Mittel- und Hochschulen und die Stipendiengesetzgebung revidiert. Seit Inkrafttreten des Schulgesetzes sind damit drei der vier darin integrierten Regelungsbereiche weggefallen. Heute beinhaltet das Schulgesetz ausschliesslich Bestimmungen zur Volksschule. Daher hat der Regierungsrat im Rahmen einer Totalrevision ein neues Volksschulgesetz konzipiert.

Die Kommission Bildung und Kultur (KBK) hat an insgesamt sieben Sitzungen zwischen dem 2. Dezember 2021 und dem 23. März 2022 den Entwurf des Volksschulgesetzes in 1. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2021 «Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG)» mit zwei Beilagen
- Inputreferat des Departementes Bildung und Kultur (DBK) vom 2. Dezember 2021
- Schriftliche Antworten des DBK vom 3. Februar 2022 auf Fragen aus der Sitzung vom 3. Januar 2022 mit einer Beilage
- Schriftliche Antworten des DBK vom 3. Februar 2022 auf Fragen aus der Sitzung vom 24. Januar 2022



- Schriftliche Antworten des DBK vom 18. Februar 2022 auf Fragen aus der Sitzung vom 9. Februar 2022
- Schriftliche Antworten des DBK vom 3. März 2022 auf Fragen aus der Sitzung vom 28. Februar 2022
- Schriftliche Antworten des DBK vom 21. März 2022 auf Fragen aus der Sitzung vom 9. März 2022
- Schriftliche Antworten des DBK vom 24./25. März 2022 auf Fragen aus der Sitzung vom 23. März 2022

Für Erläuterungen und Auskünfte war Daniela Ittensohn, Departementssekretärin, an allen Sitzungen ausser an der Sitzung vom 9. März 2022 anwesend. Dominik Schleich, Leiter Amt für Volksschule und Sport, nahm an allen Sitzungen ausser an den Sitzungen vom 9. März 2022 und vom 23. März 2022 teil. Zusätzlich war Regierungsrat Alfred Stricker an den Sitzungen vom 2. Dezember 2021, 28. Februar 2022 und 23. März 2022 anwesend.

B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

Die Kommission ist grundsätzlich der Ansicht, dass der Entwurf des Gesetzes über die Volksschule gelungen ist. Das Gesetz ist sinnvoll und verständlich aufgebaut. Es ist relativ schlank gehalten und konzentriert sich auf die wichtigsten Aspekte. Die Kommission begrüsst, dass alle Betroffenen bei der Definition der zu bearbeitenden Themen einbezogen wurden. So hat das DBK eine Arbeitsgruppe Volksschulgesetzgebung eingesetzt, in der Vertretungen von Gemeinden, Schulpräsidien, Schulleitungen sowie Lehrpersonen involviert waren. In der Vernehmlassung sind zahlreiche Beiträge eingegangen. Die Kommission hat die Vernehmlassungsantworten in der Beratung mitberücksichtigt und sie, soweit ihrer Ansicht nach nötig, einfliessen lassen.

Ein zentraler Punkt bei der Beratung des Volksschulgesetzes waren die unterschiedlichen Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden. Es bestehen viele, zum Teil sehr fein austarierte Finanzflüsse zwischen den beiden Staatsebenen, die historisch gewachsen sind und auch über den Bereich der Volksschule hinausgehen. Die Kommission war sich einig, dass dieses System nicht grundlegend umgebaut oder angepasst werden soll. Sie hat sich bewusst dafür entschieden, nur punktuell Anpassungen vorzunehmen. Konkret verzichtet die Kommission auf einen Antrag zum kantonalen Schulkostenbeitrag (Art. 7). Sie legt den Fokus auf die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit (Art. 46), die bereits ab dem 55. Altersjahr und für alle Pensen zur Anwendung kommen soll. Zudem ist es ihr ein Anliegen, dass die Kosten für die verstärkten Massnahmen (Art. 24) zu 75 % durch den Kanton getragen werden, um die Last solidarisch auf eine grössere Gemeinschaft zu verteilen. Die Kommission nimmt in Kapitel C zu den finanziellen Auswirkungen ihrer Anträge Stellung.

Im Verlauf der Beratung des Gesetzes hat sich die Kommission immer wieder die Frage gestellt, welche Punkte im Gesetz und welche in der Verordnung verankert werden müssen. Ein Vergleich mit den Volksschulgesetzen von anderen Kantonen zeigt, dass diese oft sehr viel umfangreicher sind. Die Beantwortung der Frage wurde zusätzlich durch den Umstand erschwert, dass es im Volksschulbereich viele Konkordate gibt, in denen bestimmte Themenbereiche geregelt werden. In den Vernehmlassungsantworten verweist das Departement als Grund, warum ein Änderungswunsch nicht aufgenommen wurde, oft darauf, dass gewisse Themen in Konkordaten festgehalten werden. Die Kommission ist am Ende der Beratung zum Schluss gekommen, dass



die zentralen Punkte im Gesetz geregelt wurden und keine wichtigen Aspekte vergessen gegangen sind. Die meisten Punkte, die aus Sicht der KBK im Gesetz fehlen, werden in der Verordnung geregelt. Die KBK hat folglich viele Hinweise für die Ausarbeitung der Verordnung gegeben. So erwartet sie zum Beispiel Ausführungen zu den Blockzeiten (zu Art. 20 Abs. 2) oder die Definition und die genauen Massnahmen der regulären Förderangebote (zu Art. 22 Abs. 1). Ebenso sollen in der Verordnung konkrete Regelungen Eingang finden, dass auch Fachlehrpersonen disziplinarische Schwierigkeiten lösen dürfen (zu Art. 30 Abs. 1). Die Kommission begrüsst, dass das Departement plant, einen Entwurf der Verordnung auf die 2. Lesung des Volksschulgesetzes vorzulegen.

Ein wiederkehrendes Thema bei der Beratung des Volksschulgesetzes war die Chancengerechtigkeit. Diese wird in den Bildungs- und Erziehungszielen in Art. 2 Abs. 3 festgehalten: «Die Volksschule setzt sich für Chancengerechtigkeit ein. Die individuellen Fähigkeiten und Begabungen der Lernenden werden beachtet». Die Volksschule von Appenzell Ausserrhoden integriert im Gegensatz zu anderen Kantonen möglichst alle Kinder in der Volksschule. Es ist aus Sicht der Kommission wichtig, dass nicht von Chancengleichheit gesprochen wird, weil es manchmal auch gerechter ist, wenn ein Lernender in eine Sonderschule kommt. Chancengerechtigkeit bringt eine gewisse Integrativität mit sich, umfasst aber auch den Aspekt der Diversity (Geschlecht, Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderungen etc.). Die Volksschule muss sich dafür einsetzen, auch wenn klar ist, dass dies unter den gegebenen Umständen nicht immer erreicht werden kann. Daher ist die Formulierung von Abs. 3 aus Sicht der Kommission geschickt gewählt.

Bei der Beratung hat die Kommission mehrfach festgestellt, dass die neuen Regelungen im Volksschulgesetz insgesamt eher arbeitgeberfreundlich ausgestaltet sind. Sie ist zum Beispiel der Ansicht, dass Art. 47, der einen variablen Beschäftigungsgrad in einer Bandbreite von 20 % und einen Monat Vorlaufzeit zur Information über die Anpassung des Beschäftigungsgrads vorsieht, eher zugunsten des Arbeitgebers ausfallen. Gleiches gilt für Art. 49, der eine Erhöhung der Kündigungsfrist von drei auf vier Monate festlegt. Die Kommission hat versucht, hier mit einem Antrag zu Art. 47 gegenzusteuern, ohne die Vorteile für die Schulleitungen und den Kanton als Arbeitgeber zu stark einzuschränken.

Am 11. Januar 2022 hat der Regierungsrat die Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (BLV) zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Es handelt sich um eine kantonsrätliche Verordnung, die nur eine Lesung braucht. Sie steht in einem sachlichen Zusammenhang mit dem neuen Volksschulgesetz, da sie zu den drei Erlassen gehört, die nach der erfolgten Totalrevision neben dem Volksschulgesetz und der Schulverordnung in Kraft sein werden (siehe Bericht und Antrag Regierungsrat, Seite 6). Inhaltlich hat die Besoldungsverordnung jedoch keinen direkten Zusammenhang mit dem Volksschulgesetz. Im Volksschulgesetz ist nur die Zuständigkeit für die Besoldung durch den Kantonsrat geregelt (Art. 41 ff.). Da die Fristen für das Volksschulgesetz bereits eng sind, hat die Kommission entschieden, die BLV nach der Verabschiedung des Berichts und Antrags zum Volksschulgesetz zu behandeln.

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. Dazu müssen alle Fristen genau eingehalten werden. Die Kommission hat beschlossen, sich an diesen sportlichen Zeitplan zu halten, dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Erarbeitung des Gesetzes gegenüber früheren Planungen bereits um mehrere Jahre verzögert hat. Sie hat ihre Sitzungsplanung entsprechend angepasst und in einem engeren Rhythmus als üblich getagt. Sie erwartet, dass sich der Regierungsrat ebenfalls weiterhin zu diesen Fristen bekennt und die Überarbeitung für die 2. Lesung zeitgerecht an die Hand nimmt.



2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 4 Schulpflicht

Art. 4 legt fest, dass Kinder, die bis zum 30. April eines Jahres das vierte Altersjahr vollenden, auf Beginn des nächsten Schuljahres schulpflichtig werden. Die Mehrheit der Kantone legt den Stichtag auf den 31. Juli. Der Entscheid, den Stichtag früher zu legen, ist eine Konsequenz des Volkentscheides vom 23. Juni 2010, an dem der Beitritt zur «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) abgelehnt wurde. Die Kinder in Appenzell Ausserrhoden sind bei der Einschulung im Durchschnitt leicht älter als in den HarmoS-Kantonen. Aktuell laufen in einzelnen Kantonen Bestrebungen, den Stichtag wieder früher festzulegen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden einer der wenigen Kantone ist, der den 30. April als Stichtag festlegt. Sie möchte grossmehrheitlich daran festhalten, weil die spätere Einschulung vielen Kindern hilft. Beim Berufsübertritt wird es von den Arbeitgebern geschätzt, dass die Jugendlichen drei Monate älter sind.

Art. 5 Schulträger

Art. 5 legt fest, dass die Gemeinden Träger der öffentlichen Volksschule sind. Die Kommission hat als Gedankenexperiment überlegt, ob man auch den Kanton als Träger der öffentlichen Volksschule definieren könnte bzw. dazu verpflichten könnte, die öffentlichen Volksschulen zu führen. Der Kanton gibt bereits heute sehr viel vor und legt die Besoldung der Lehrpersonen fest. Provokativ gesagt müssen die Gemeinden nur zahlen, können aber wenig mitbestimmen. Ein Vorteil wäre eine Vereinheitlichung des Schulwesens. Bei einem grossen Jahrgang könnten die Kinder über die Gemeinden je nach Bedarf verteilt werden. Zudem würde dann derjenige bezahlen, der auch die Vorgaben macht. Im Volksschulgesetz ist die Finanzierung vom Träger abgekoppelt. Der juristische Träger in Art. 5 definiert, wer die Anstellungsbehörde ist und wer die Schulorte definiert. Das bedeutet aber nicht, dass der Kanton die ganzen Kosten übernehmen müsste. Man könnte die Finanzierung auch umdrehen und die Gemeinden könnten einen Beitrag an den Kanton zahlen.

Gleichzeitig stellen sich natürlich auch kritische Fragen. Was würde mit den Schulhäusern passieren? Müsste der Kanton diese kaufen oder mieten? Zudem wäre es ein starker Eingriff in die Zuständigkeiten der Gemeinden, wenn ihnen die Kompetenzen im Schulwesen weggenommen würden. Die Individualität der Gemeinden und das föderalistische Element gingen verloren. Man würde stark in ein System eingreifen, das sich über Jahre entwickelt hat und gut funktioniert. Die Kommission belässt es daher bei diesem Gedankenexperiment.

Insgesamt beurteilt die Kommission Art. 5 gemäss Entwurf des Regierungsrates als ausgewogen. Er erlaubt die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder privaten Organisationen zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben (Art. 5 Abs. 2). Zudem kann der Regierungsrat die Gemeinden unter bestimmten Bedingungen sogar zur Zusammenarbeit verpflichten (Art. 5 Abs. 3).

Art. 6 Schulort

Art. 6 Abs. 4 regelt den Fall, dass Lernende innerkantonal in einer sozialpädagogischen Institution für Kinder und Jugendliche oder in einer Pflegefamilie untergebracht werden. Die Kommission hat sich gefragt, was bei einer ausserkantonalen Unterbringung passiert. Gemäss Auskunft des Departementes stellen sich bei einer ausserkantonalen Unterbringung oft komplexe juristische Fragen, die nur im Einzelfall gelöst werden können und leider oft auch aufwändige Gerichtsfälle auslösen. Es sind jedoch seltene Einzelfälle, die individuell gelöst



werden müssen. Der Kanton kann nur die innerkantonalen Fälle im Gesetz regeln. Die Kommission begrüsst die Regelung in Art. 6 Abs. 4, zumal sie zumindest für die innerkantonalen Fälle Klarheit schafft. Bei ausserkantonalen Fällen sind noch viele Fragen offen, die jedoch nicht im Rahmen des Volksschulgesetzes geklärt werden können. Die Kommission bittet den Regierungsrat auf die 2. Lesung, die Thematik der ausserkantonalen Platzierungen departementsübergreifend zu prüfen und wenn möglich einen Lösungsvorschlag zu präsentieren.

Bei einer Unterbringung in einer sozialpädagogischen Institution für Kinder und Jugendliche gilt der Grundsatz, dass die Lernenden die öffentliche Volksschule am Ort der Institution besuchen. Aufgrund des Aufenthaltsprinzips ergäbe sich für die Standortgemeinden von solchen Einrichtungen deshalb eine Zusatzbelastung. Die Kommission begrüsst, dass in Art. 6 Abs. 4 geregelt wird, dass die Herkunftsgemeinde wie bisher die Kosten bezahlt.

Art. 7 Kantonaler Schulkostenbeitrag

Das System der Finanzierung der Schulkosten bleibt im Vergleich zum geltenden Recht unverändert: Der Kanton leistet jedem Schulträger einen pauschalen Schulkostenbeitrag pro Lernende oder Lernenden. Ursprünglich wurde für jede Kostenart definiert, wie viel Prozent der Kanton übernimmt. Der Kantonsrat hat jedoch das System ab 2004 geändert und einen pauschalen Schulkostenbeitrag festgelegt. Die Höhe des Beitrags wurde damals aufgrund der aktuellen Zahlen berechnet. Die Pauschale wurde lediglich mit der Teuerung der Besoldungsentwicklung verknüpft. Aktuell beträgt die Pauschale 2'125.30 Franken (Stand Januar 2021). Gemäss AFP betragen die Kosten der Gemeinden pro Lernenden 2020 21'500 Franken.

Die Kommission kann nachvollziehen, warum für den Schulkostenbeitrag weiterhin eine Pauschale gewählt wurde. Eine Berechnung der tatsächlichen Schulkosten wird von vielen Faktoren beeinflusst. Wenn die Kosten pro Lernenden abgerechnet werden sollen, müssen diese erhoben werden. Die Zahlen in der Gemeindefinanzstatistik sind nicht zu 100 % zwischen den Gemeinden vergleichbar, da nicht alle Aufwendungen und Erträge genau gleich verbucht werden. Die Kosten sind zudem vorübergehend höher, wenn Investitionsprojekte anstehen. Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden im Schulbereich erschwert zusätzlich eine aussagekräftige Analyse der Schulkosten pro Gemeinde.

Die Kommission hat lange über eine mögliche Erhöhung des Schulkostenbeitrags des Kantons diskutiert. Dieser wurde vor einiger Zeit im Rahmen eines Entlastungsprogramms gekürzt. Das Entlastungsprogramm war befristet und sollte die Kantonsfinanzen zeitweise entlasten. Die Totalrevision wäre ein angemessener Anlass, um die Entlastung wieder rückgängig zu machen. Der Kanton hätte mit der Erhöhung des Beitrags ein Signal senden können, dass er im Sinne des Regierungsprogramms die Ansiedlung von Familien mit Kindern fördern und auch finanziell unterstützen will. Die Schulpräsidien und viele Gemeinden haben sich eine solche Entlastung im Rahmen der Vernehmlassung gewünscht.

Die folgende Grafik zeigt die Reduktion des kantonalen Schulkostenbeitrags aufgrund des Entlastungsprogramms:

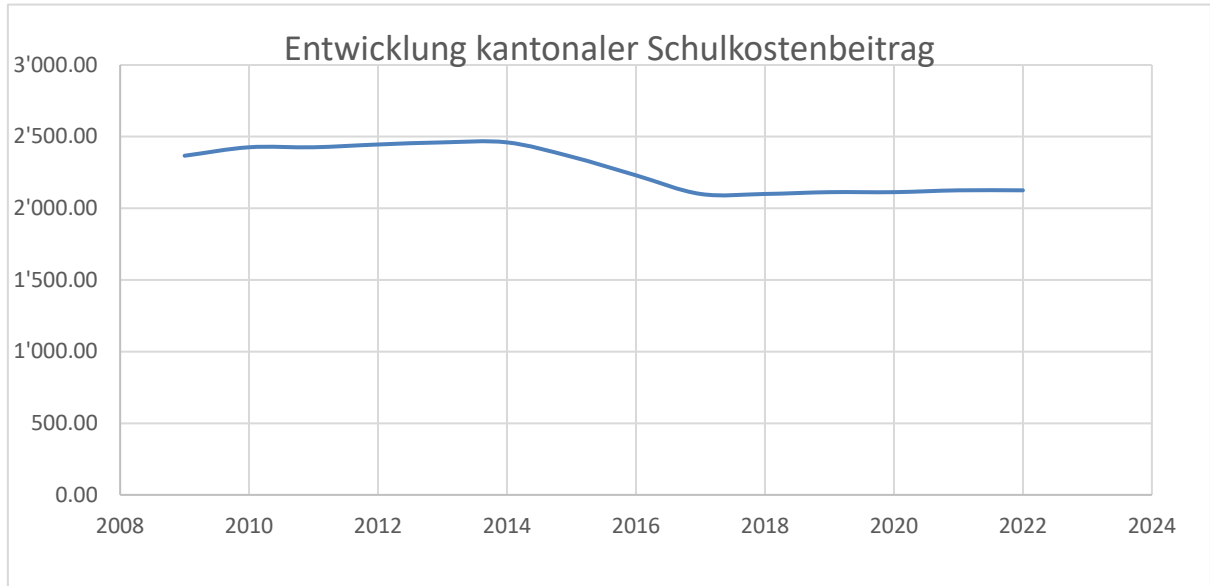


Abb.1: Entwicklung Schulkostenbeiträge des Kantons ab 2009, eigene Darstellung der KBK

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Schulkosten für die Gemeinden zwar ein grosser Ausgabeposten sind, sie diesen aber finanzieren können. Sie plädiert dafür, den Kostenteiler zu belassen und dafür bei den verstärkten Massnahmen und den Sonderschulen zugunsten der Gemeinden Anpassungen vorzunehmen. Diese Aspekte sind der Kommission wichtiger als eine Anpassung des Schulkostenbeitrags. Zudem war es der Kommission ein Anliegen, mit dem Volksschulgesetz nicht zu stark in den austarierten Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden einzugreifen oder diesen einseitig zu verändern.

Für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen wird momentan kein Schulkostenbeitrag entrichtet (siehe Bericht und Antrag Regierungsrat, Seite 15). Eine Mehrheit der Kommission findet das störend und erwartet, dass dies in der Verordnung anders geregelt wird. Art. 7 Abs. 1 legt fest, dass der Schulkostenbeitrag pro Lernender berechnet wird. Im Gesetz wird also kein Unterschied zwischen Lernenden mit und ohne verstärkten Massnahmen gemacht. Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass daher in der Verordnung nichts Gegenteiliges festgelegt werden darf. Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen sind in der Regelklasse integriert und kosten genauso wie andere Lernende. Der Schulkostenbeitrag ist für die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und den Betrieb der Schule gedacht. Auch ein Kind mit integrierten verstärkten Massnahmen beansprucht Raum- und Schulkosten. Daher soll der Schulkostenbeitrag für alle Lernenden ausbezahlt werden.

Art. 11 Schulleitungen

Heute werden die Schulen von Schulleitungen geführt. Mit Art. 11 werden die Schulleitungen formell-rechtlich als Schulorgan der öffentlichen Volksschule konstituiert. Ihnen wird die organisatorische, pädagogische, personelle und finanzielle Führung der Schule übertragen. Die Kommission begrüsst, dass die Kompetenzen der Schulleitungen im Gesetz klar geregelt werden und diese auch mehr Verantwortung erhalten. Damit wird die Stellung der Schulleitungen gestärkt.



Gemäss Art. 11 Abs. 2 wird der Regierungsrat auf Verordnungsstufe die fachlichen Anforderungen und die Aufgaben präzisieren, Richtwerte für den Stellenumfang setzen und eine Bandbreite für die Besoldung der Schulleitungen vorgeben. Die Kommission erwartet, dass die oben genannten Punkte in der Verordnung klar definiert werden.

Art. 14 Gliederung und Dauer der Schulzeit

Art. 14 Abs. 1 legt die drei gemäss Lehrplan 21 vorgesehenen Zyklen fest. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese neue Regelung sehr klar und übersichtlich gestaltet ist. Sie begrüsst grossmehrheitlich, dass der 1. Zyklus neu auch zwei Jahre Kindergarten umfasst. Aktuell ist in Appenzell Ausserrhoden nur ein Jahr Kindergarten vorgeschrieben. In der Praxis haben jedoch 96 % der Kinder zwei Jahre Kindergarten absolviert.

Art. 14 Abs. 2 legt fest, dass Lernende die lehrplanmässigen Zyklen schneller oder langsamer durchlaufen können. Die Kommission hat diskutiert, ob definiert werden muss, wer über den schnelleren oder langsameren Durchlauf bestimmt. Um die Stellung der Schulleitungen weiter zu stärken, käme aus Sicht der Kommission eine Kompetenzdelegation an die Schulleitungen in Frage. Gemäss Aussage des Departementes ist eine Kompetenzregelung nicht notwendig. In der Regel wird ein schnellerer oder langsamerer Durchlauf eines Zyklus durch die Klassenlehrperson in Absprache mit den Erziehungsberechtigten und unter Einbezug der Lernenden festgelegt. Bei Unsicherheiten werden die Fachpersonen der kantonalen Teams «Beratung und Unterstützung» beigezogen. Falls man sich nicht einig wird, wäre eine Verfügung der Schulleitung gegen den Willen der Erziehungsberechtigten in diesem Kontext kaum zu vertreten. Gleichfalls soll auch kein Anspruch der Erziehungsberechtigten formuliert und normiert werden.

Art. 14 Abs. 3 ermöglicht einen freiwilligen Schulaustritt nach dem 10. Schuljahr. In der Praxis absolvieren die meisten Kinder und Jugendlichen die in der Schweiz allgemein üblichen elf angebotenen Schuljahre. Auf Nachfrage aus der Kommission hat das Departement verschiedene Fragen zum Übertritt und Schulaustritt geklärt:

- Fall 1: Können Lernende nach neun Jahren und der abgeschlossenen Oberstufe (wenn sie zwei Mal eine Klasse übersprungen haben) bereits aus der Schule austreten?
Antwort: Nein, die zehn Schuljahre sind obligatorisch. Diese Lernenden könnten dann an eine weiterführende Schule oder in eine Privatschule übertreten. Sie könnten jedoch keine Lehre anfangen.
- Fall 2: Lernende sind sehr schnell und können nach neun Jahren Volksschule in die Kantonsschule übertreten. Entspricht ein Übertritt an eine weiterführende Schule einem Schulaustritt gemäss Art. 14 Abs. 3?
Antwort: Nein, der Übertritt an eine weiterführende Schule ist kein Schulaustritt. Die Schulpflicht ist nach zehn absolvierten Schuljahren abgeschlossen. Nach zehn absolvierten Schuljahren kann freiwillig auf das 11. Schuljahr verzichtet werden.
- Fall 3: Können Lernende nach zehn absolvierten Schuljahren austreten, auch wenn sie das zweite Oberstufenschuljahr noch nicht abgeschlossen haben?
Antwort: Lernende können nicht zu einem Abschluss verpflichtet werden, wenn sie die zehn Schuljahre erfüllt haben.

Im Gesetz kommt der Begriff «Schulpflicht» nicht vor. Ansonsten könnte der Schulbesuch unter Androhung einer Busse verfügt werden. Die Formulierung wurde umgedreht: im alten Gesetz musste der Austritt beim Ge-



meinderat beantragt werden. Neu kann freiwillig auf das 11. Schuljahr verzichtet werden. Die Zahlen der letzten Jahre zeigen, dass ein freiwilliger vorzeitiger Schulaustritt selten vorkommt (2018: 13 Lernende, 2019: 5 Lernende; 2020: 7 Lernende). Die Kommission ist grossmehrheitlich der Ansicht, dass Art. 14 Abs. 3 unverändert beibehalten werden soll. Die Möglichkeit zum freiwilligen Austritt kann im Einzelfall eine gute Lösung sein. In der Anschlusslösung, wie zum Beispiel bei einem Praktikum, können die Lernenden positive Erfahrungen sammeln und sich auf den bevorstehenden Lehrbeginn vorbereiten.

Art. 18 Schuljahr und Schulferien und Art. 19 Unterrichtsfreie Halbtage

Die Gemeinden haben gemäss Art. 18 wie bisher die Möglichkeit, zwei der 13 Ferienwochen selbstständig festzulegen. Zudem haben die Schulträger gemäss Art. 19 das Recht, maximal fünf Halbtage pro Jahr unterrichtsfrei zu erklären. Diese Regelungen ermöglichen es den Gemeinden, lokale Begebenheiten und Anlässe zu berücksichtigen. Die Kommission begrüsst, dass die Flexibilität im Gesetz vorgesehen ist. Sie gibt den Gemeinden Freiräume für individuelle Lösungen.

Art. 23 Verstärkte Massnahmen, a) Anordnung

Art. 23 Abs. 4 hält fest, dass verstärkte separative Massnahmen in Form der externen Sonderschulung längstens bis zum Ende des Schuljahres gewährt werden, in welchem das 20. Lebensjahr vollendet wird. Die Kommission weist darauf hin, dass diese Regelung eine grosse finanzielle Belastung für die Gemeinden darstellt. Die Altersgrenze von 20 Jahren sprengt genau genommen den Rahmen des Volksschulgesetzes. Die Grenze ist jedoch in Art. 3 der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogikkonkordat; bGS 411.10.1) festgelegt, welcher Appenzell Ausserrhoden beigetreten ist. Es gibt daher keinen Handlungsspielraum, die Altersgrenzen im Volksschulgesetz anzupassen.

Art. 24 Verstärkte Massnahmen, b) Kosten

In Art. 24 Abs. 1 wird vorgesehen, dass sich der Kanton und der Schulträger die Kosten der verstärkten Massnahmen je zur Hälfte teilen. Die Kommission ist mit dieser Kostenaufteilung nicht einverstanden. Bei der Förderung von besonderen Begabungen trägt der Kanton 75 % der Kosten und die Gemeinden 25 % (siehe Art. 25 Abs. 3). Die Kommission möchte hier ein Gleichgewicht herstellen: der Kostenteiler für die besonderen Begabungen soll auch für die Kosten für die verstärkten Massnahmen gelten. Die Massnahmen für Lernende mit besonderen Bedürfnissen (verstärkte Massnahmen) und für begabte Lernende (Begabtenförderung) sollen gleichbehandelt werden. Es ist ungerecht, dass die Begabtenförderung durch den Kanton mit einem höheren Anteil unterstützt wird als die Förderung von Lernenden mit besonderen Bedürfnissen. Wenn sich der Kanton zu einer integrativen Schule bekennt und diese fördern will, muss er auch einen höheren Anteil der Finanzierung tragen. Mit dem neuen Kostenteiler sollen die Gemeinden finanziell entlastet werden. Mehrere Einzelfälle können die Finanzen einer Gemeinde überdurchschnittlich belasten, ohne dass die Gemeinden darauf einen Einfluss haben. Der Kanton soll sich solidarisch zeigen und eine Stigmatisierung einzelner Lernender verhindern, indem die Kosten solidarisch durch eine grössere Gemeinschaft getragen werden.

Änderungsantrag der KBK zu Art. 24 Abs. 1

¹ Der Kanton trägt 75 Prozent, der betroffene Schulträger 25 Prozent der Kosten der verstärkten Massnahmen.

Gemäss Informationen des Departementes betragen die Kosten für die verstärkten Massnahmen 2021 rund 11 Mio. Franken. Darin sind 9.5 Mio. Franken für Sonderschulkosten (separative Massnahmen) und 1.3 Mio.



Franken für integrierte verstärkte Massnahmen eingeschlossen. Gemäss geltendem Recht übernimmt der Kanton 50 % dieser Kosten, also 5.5 Mio. Franken. Der Änderungsantrag der Kommission hätte zur Folge, dass der Kanton 75 % oder 8.25 Mio. Franken übernimmt, also jährlich rund 2.75 Mio. Franken mehr als bisher. Die Gemeinden würden um denselben Betrag entlastet.

Art. 27 Rechte

Art. 27 legt die Rechte der Lernenden fest. Gemäss Art. 27 Abs. 2 werden sie je nach Alter und Urteilsfähigkeit sowie Ausmass bzw. Auswirkungen der Entscheidungen in die sie betreffenden Entscheidungsprozesse mit einbezogen. Die Kommission begrüsst diese Regelung. Sie hat sich jedoch gefragt, ob der Einbezug in die Entscheidungsprozesse auch für Lernende in Privatschulen und im Privatunterricht gilt und falls dies nicht der Fall ist, ob der Artikel auf die Privatschulen und den Privatunterricht ausgedehnt werden könnte.

Gemäss Abklärungen des Departementes kommt der gesamte Abschnitt «Öffentliche Volksschule» (Art. 5-37) für Privatschulen, Privatunterricht und Sonderschulen nicht zur Anwendung. Das gilt auch für Art. 27 Abs. 2, dessen Anwendungsbereich aufgrund der systematischen Stellung ebenfalls auf die öffentliche Schule beschränkt ist. Der Kanton kann in den Privatschulen ausser dem Bewilligungsverfahren relativ wenig bestimmen. Gemäss Art. 55 Abs. 1 müssen die Privatschulen grundsätzlich eine gleichwertige Bildung wie die Volksschule anbieten. Die Privatschulen können eine Beteiligung der Lernenden an Entscheidungsprozessen freiwillig in ihr Konzept aufnehmen, es wird ihnen jedoch nicht durch das Volksschulgesetz vorgeschrieben. Privatschulen müssen sich jedoch zwingend an übergeordnete Vorgaben wie den Lehrplan halten.

Eine Ausdehnung der Bestimmungen aus dem Abschnitt «Öffentliche Volksschule» auf Privatschulen und den Privatunterricht würde gemäss Rechtsdienst der Kantonskanzlei zu Rechtsunsicherheiten führen. Juristisch handelt es sich bei Art. 27 Abs. 2 um die Konkretisierung eines öffentlich-rechtlichen Anstaltsverhältnisses. Das Rechtsverhältnis zwischen Lernenden und Privatschule ist dagegen privatrechtlicher Natur. Gesetzliche Vorgaben in diesem Bereich gehorchen anderen Regeln und müssen die verfassungsrechtlichen Schranken für Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit beachten. Der Geltungsbereich dieses Abschnitts des Gesetzes ist beschränkt, da sonst in Privatrecht eingegriffen würde. Im Privatrecht gilt die Wettbewerbsfreiheit, die nicht beschnitten werden darf. Die Kommission vertraut darauf, dass sich die Privatschulen und die Personen im Privatunterricht diesen Grundsätzen verpflichtet fühlen. Sie weist darauf hin, dass unter dieser Ausgangslage dem Prozess der Bewilligung für Privatschulen und Privatunterricht besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Art. 29 Pflichten, Schulbesuch und Absenzen

Lernende haben nicht nur Rechte; sie haben auch Pflichten im Zusammenhang mit dem Besuch der öffentlichen Volksschule. So gehört es zu ihren Pflichten, die Schulgemeinschaft mitzutragen und sich gegenüber Lehrpersonen aber auch weiteren Personen im Umfeld der Schule respektvoll zu verhalten.

Der Kommission ist es ein wichtiges Anliegen, dass sich die Lernenden nicht nur gegenüber Lehrpersonen sowie weiteren an der Schule tätigen Personen respektvoll verhalten, sondern auch untereinander. Dieser Aspekt war in einer früheren Version des Entwurfs enthalten, wurde jedoch nach der Vernehmlassung umformuliert. Im Auftrag der Kommission haben das Departement und der Rechtsdienst der Kantonskanzlei eine juristisch korrekte Formulierung ausgearbeitet, die die Kommission einstimmig unterstützt.



Änderungsantrag der KBK zu Art. 29 Abs. 2:

² Sie verhalten sich in der Schule respektvoll gegenüber anderen Lernenden, Lehrpersonen sowie weiteren in der Schule tätigen Personen.

Art. 30 Disziplinarwesen

In Art. 30 wird das Disziplinarwesen geregelt. Disziplinarische Schwierigkeiten sollen gemäss Art. 30 Abs.1 soweit möglich durch die Lehrperson gelöst werden. Die Kommission hat sich gefragt, welche Fachlehrpersonen im Sinne von Art. 30 als Lehrpersonen gelten. Dürfen Fachlehrpersonen auch disziplinarische Schwierigkeiten lösen? Im Alltag gehört das oft zu ihren zentralen Aufgaben.

Die Abklärungen des Departementes ergaben, dass die Fachlehrpersonen in Art. 30 nicht erwähnt werden müssen. Wie in Art. 26 Abs. 2 definiert, haben Fachlehrpersonen eine beratende und unterstützende Funktion. Soweit sie direkt mit Lernenden arbeiten, steht ihnen ein Weisungsrecht gegenüber Lernenden zu, ohne dass dies explizit im Gesetz verankert werden müsste. Die Verantwortung zur Lösung disziplinarischer Schwierigkeiten im Sinne von Art. 30 Abs. 1 sollte dagegen ungeteilt bei der Lehrperson liegen. Dazu gehört nämlich auch die Frage, wann disziplinarische Schwierigkeiten nicht mehr durch die Lehrperson selbst gelöst werden können, sondern weitergehende Massnahmen erfordern. Diese Verantwortung sollte nicht durch konfliktanfällige Zuständigkeitsregeln untergraben werden. Disziplinarische Schwierigkeiten dürften in der Regel die begrenzte Zuständigkeit einer beratenden und unterstützenden Funktion übersteigen.

Art. 41 Anstellungsbehörde

Art. 41 Abs. 3 verlangt einen einwandfreien strafrechtlichen Leumund. Dieser muss bei jeder Anstellung belegt werden. Entsprechend ist im Rekrutierungsprozess ein Sonderprivatauszug aus dem Strafregister einzufordern. Die Kommission hat sich gefragt, ob es rechters wäre, auch nach der Anstellung zum Schutz der Lernenden regelmässig einen Sonderprivatauszug zu verlangen. Damit könnte eher sichergestellt werden, dass die Schulleitung erfährt, wenn etwas vorgefallen ist. Es ist der Kommission jedoch klar, dass auch mit einer regelmässigen Einforderung eines Sonderprivatauszugs Übergriffe nicht völlig verhindert werden könnten.

Das Departement weist darauf hin, dass eine Behörde ein berechtigtes Interesse vorweisen muss, um einen Sonderprivatauszug verlangen zu können. Beim Bewerbungsprozess besteht ein solches berechtigtes Interesse. Bei einer regelmässigen Abfrage, zum Beispiel alle fünf Jahre, ist dieses Interesse nicht mehr gegeben. Im privaten Bereich wird empfohlen, in regelmässigen Abständen einen Sonderprivatauszug einzuverlangen. Im Bereich der öffentlichen Schule ist das allerdings nicht sehr sinnvoll. Der Sonderprivatauszug beschränkt sich auf rechtskräftige Urteile mit einem Tätigkeitsverbot oder einem Kontakt- und Rayonverbot. Wenn ein Gericht ein solches Verbot gegen eine bereits angestellte Lehrperson ausspricht, so erfährt die Schule das von Amtes wegen. Sie wird bei begründetem Verdacht schon im Strafverfahren damit befasst, in jedem Fall aber, wenn die Unterrichtsberechtigung (gemäss Art. 39) entzogen wird. Das wiederholte Einverlangen eines Sonderprivatauszugs bringt im Vergleich dazu keinen Mehrwert. Im Gegenteil werden der Schule und den Lehrpersonen ein administrativer Mehraufwand und Kosten aufgebürdet, ohne dass ein äquivalenter Nutzen erkennbar ist. Das verstösst im Ergebnis gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Art. 44 Besoldung

Die Elemente der Besoldung sollen gemäss Entwurf des Regierungsrates einheitlich in der kantonsrätlichen «Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule» (BLV) geregelt werden. Die Festlegung und Anpassung der Besoldung erfolgen im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsprozesses.



Die Kommission diskutierte die Frage, ob die Kompetenz zur Regelung der Besoldung der Lehrpersonen vom Kantonsrat an den Regierungsrat delegiert werden soll. Eine Kompetenzdelegation hätte den Vorteil, dass die Löhne schneller und unkomplizierter angepasst werden könnten. Die Kommission beurteilt die Debatten im Kantonsrat zu den Löhnen als zu emotional. Mit einer Kompetenzdelegation an den Regierungsrat müssten diese nicht geführt werden. Der Kantonsrat könnte nur die strategischen Leitlinien vorgeben und über den Voranschlag auch die Dimensionen steuern.

Die Nachteile bestehen darin, dass die Gemeinden bezahlen müssen, was der Regierungsrat selbständig beschliessen könnte. Der Kantonsrat würde zudem aus demokratiethoretischer Sicht einen wichtigen Einflussbereich abgeben. In den meisten umliegenden Kantonen wird die Besoldung ebenfalls durch das Parlament festgelegt. Die Besoldung des Regierungsrates, der kantonalen Angestellten und der Gerichtsbehörden liegt auch in der Kompetenz des Kantonsrates. Aus diesen Gründen ist eine Mehrheit der Kommission dafür, die Kompetenz rund um die Besoldung beim Kantonsrat zu belassen.

Art. 45 Arbeitszeit

In Art. 45 wird die Netto-Gesamtarbeitszeit bei einem vollen Pensum auf 1'940 Stunden pro Schuljahr festgelegt. Die Kommission wollte wissen, wie diese Zahl zustande kommt und was in diesem Zusammenhang «Netto-Gesamtarbeitszeit» bedeutet.

Als Bruttojahresarbeitszeit wird gemäss Auskunft des Departementes die Arbeitszeit verstanden, die während eines Jahres zu leisten ist. Dabei werden auch Ferien- und Feiertage mit einberechnet, für die eine reguläre Tagessollarbeitszeit angenommen wird. Eine Tagessollarbeitszeit ist bei den Lehrpersonen im Gegensatz zu Verwaltungsangestellten bisher nicht definiert. Die Netto-Gesamtarbeitszeit wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Anstellungsverordnung Volksschule im Jahr 2001 eingeführt, da bei einer Anstellung als Lehrperson nicht ersichtlich ist, welche und wie viele Feiertage, Ferien und weitere unterrichtsfreie Tage in Abzug gebracht werden können. Die Anzahl Ferienwochen sind im Gegensatz zu der Anzahl Schulferien (das Schuljahr hat 13 Wochen Schulferien) nicht definiert.

Mit 1'940 Stunden netto sind die Lehrpersonen ungefähr anderen Verwaltungsangestellten gleichgestellt. Die Bruttojahresarbeitszeit einer Verwaltungsangestellten beläuft sich auf 2'184 Stunden pro Jahr (42 Stunden pro Woche; 8.4 Stunden pro Tag). Bis zum Alter von 49 Jahren hat sie Anspruch auf 5 Wochen Ferien (210 Stunden). Die Anzahl der Feiertage variiert von Jahr zu Jahr, beträgt aber mindestens 34 Stunden pro Jahr. So kommt die Zahl von 1'940 Stunden auch bei den Lehrpersonen zustande. Diese Stundenanzahl basiert auf Vertrauen: Wenn eine Lehrperson eine gewisse Zahl an Lektionen unterrichtet, muss sie ungefähr so viele Stunden noch zusätzlich arbeiten, damit sie gut unterrichtet. Zu diesen zusätzlichen Aufgaben gehören unter anderen die Vorbereitung und Auswertung des Unterrichts, Gespräche mit den Erziehungsberechtigten, Mitwirkung an der Gestaltung und Entwicklung der eigenen Schule sowie Weiterbildung. Der Arbeitsaufwand kann jedes Jahr unterschiedlich sein, es sollte sich aber über die Jahre ausgleichen. Die Netto-Gesamtarbeitszeit von 1'940 Stunden wird im Gesetz festgeschrieben, weil das Gesetz die Rechte und Pflichten der Lehrpersonen regeln muss. Für die festgelegten Stunden, die eine Lehrperson pro Jahr arbeitet, hat sie Anspruch auf die in der Verordnung festgelegte Entschädigung.



Art. 46 Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit

Art. 46 führt neu eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit bei Lehrpersonen ab dem 57. Altersjahr und mit einem Pensum von mindestens 70 % ein. Die Kommission unterstützt grossmehrheitlich die Altersentlastung für die Lehrpersonen. Es gibt in allen Branchen eine Altersentlastung, auch wenn sie nicht überall so heisst. Meistens wird von einer Arbeitszeitentlastung gesprochen. Die Altersentlastung ist ein wichtiger Faktor der Wettbewerbsfähigkeit, da die umliegenden Kantone diese ebenfalls kennen. Sie ist ein zentrales Element der Totalrevision, das nun endlich angegangen werden muss. Die Altersentlastung kann dem drohenden Mangel an Lehrpersonen entgegenwirken, da ältere Lehrpersonen eher bleiben, wenn ihr Pensum bei gleichbleibendem Lohn reduziert wird. Wie der Regierungsrat ausführt, trifft den Arbeitgebenden eine erhöhte Fürsorgepflicht für Arbeitnehmende im fortgeschrittenen Alter. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist einer der wenigen Kantone, der keine Arbeitszeitentlastung kennt. Aus Sicht der Mehrheit der Kommission muss der Kanton seine Fürsorgepflicht wahrnehmen. Dies ist umso nötiger, als im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen mit 30 Lektionen höher liegt als zum Beispiel im Kanton St.Gallen, der eine Unterrichtsverpflichtung von 28 Lektionen festgelegt hat. In Kombination mit der fehlenden Altersentlastung entsteht so ein doppelter Nachteil für ältere Lehrpersonen im Kanton. Die Mehrheit weist überdies darauf hin, dass der Lohn gemäss Besoldungsverordnung nach 25 Dienstjahren nicht mehr weiter ansteigt. Lehrpersonen, die seit mehr als 25 Jahren im Beruf tätig sind, haben in den letzten Jahren vor der Altersentlastung unter Umständen während mehr als 10 Jahren keine Lohnerhöhung mehr erhalten.

Eine Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass ältere Lehrpersonen mehr Erfahrung haben und weniger Vorbereitungszeit für eine Lektion benötigen. Eine zusätzliche Entlastung ist nicht nötig. Mit der Altersentlastung wird es für die Schulen unattraktiver, ältere Lehrpersonen anzustellen, weil sie mehr kosten. Damit wird das eigentliche Ziel, dem Lehrermangel entgegenzuwirken, verfehlt. Zudem sind bei den Lehrpersonen in der Gesamtarbeitszeit bereits regulär fünf Wochen Ferien eingerechnet. Eine weitere Entlastung erscheint im Vergleich zur Privatwirtschaft nicht angebracht.

Die Kommission hat das Departement um eine grafische Darstellung der Anzahl Lehrpersonen gebeten, die nach Pensum aufgeschlüsselt ist. Damit liegt eine Datengrundlage vor, die zeigt, wie viele Lehrpersonen mit welchem Pensum angestellt sind.

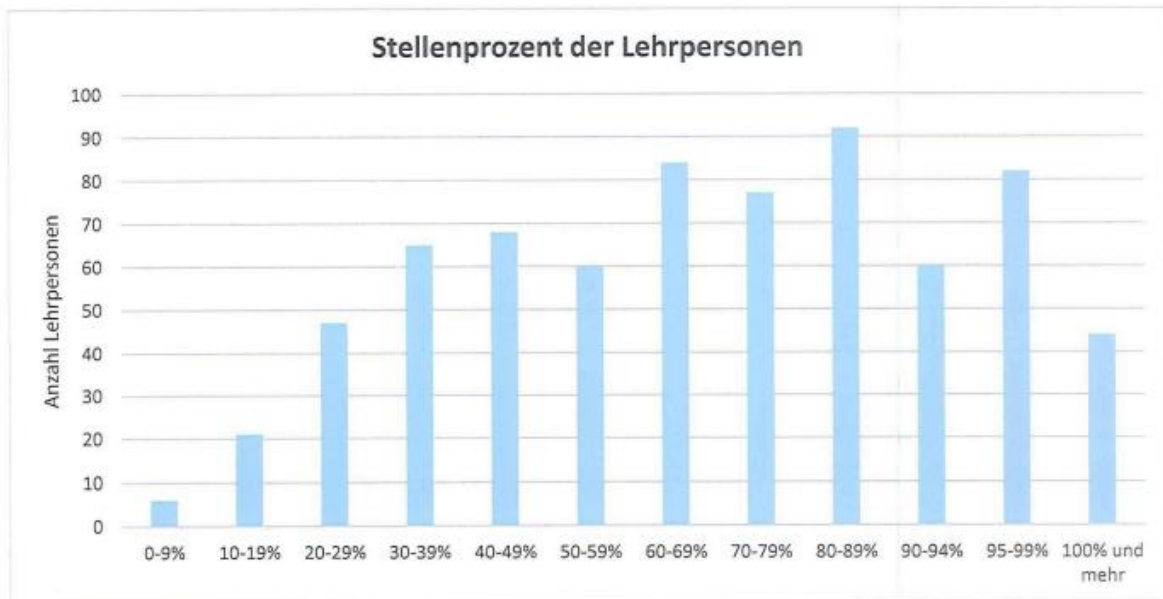


Abb. 2: Stellenprozente der Lehrpersonen der Volksschule, ohne kantonale Lehrpersonen, Darstellung DBK

Bei der Ausgestaltung der Altersentlastung gibt es drei Elemente, die unterschiedlich kombiniert werden können. Das erste Element ist der Schwellenwert, der besagt, ab welchem Pensum eine Reduktion der Arbeitszeit gewährt werden soll. Eine Mehrheit der Kommission möchte diesen Schwellenwert streichen. Der Schwellenwert von 70 %, den der Regierungsrat festgelegt hat, ist willkürlich und wirkt zögerlich. Es gibt sehr viele Teilzeitangestellte an den Schulen, die sehr geschätzt werden und flexibel eingesetzt werden können. Die Schulen sind auf Teilzeitangestellte angewiesen. Es ist eine Frage der Gerechtigkeit, dass alle gleich viel Entlastung erhalten. Der Verzicht auf einen Schwellenwert ist die beste Lösung, um das System möglichst fair auszugestalten.

Aus Sicht der Minderheit der Kommission macht eine Altersentlastung bei einem tiefen Pensum keinen Sinn. Wenn ein Kleinstpensum vom 3 % um 6.67 % reduziert wird, ist eine Umsetzung schwierig, zumal die Lehrpersonen für bestimmte Lektionen angestellt sind. Der Ausgleich ist bei einem tiefen Pensum gering und wird weder zur Attraktivität der Stelle beitragen noch die Motivation der Lehrperson steigern.

Sollte der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates folgen und den Schwellenwert von 70 % annehmen, weist die Kommission darauf hin, dass die Entlastung zumindest linear erfolgen soll. Jemand mit einem 70 %-Pensum darf nicht die gleiche Altersentlastung erhalten wie jemand mit einem 100 %-Pensum.

Das zweite Element ist das Alter, ab dem eine Reduktion vorgesehen ist. Der Regierungsrat schlägt 57 Jahre vor. Eine Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass diese Grenze auf 55 Jahre gesenkt werden soll. In der Privatwirtschaft und bei der kantonalen Verwaltung erhalten viele schon ab 50 Jahren eine zusätzliche Woche Ferien. Die Angleichung an die Regelungen für die kantonalen Angestellten soll bereits ab dem 55. Lebensjahr erfolgen, da die Anforderungen an die Lehrpersonen jedes Jahr steigen. Mit zunehmendem Alter steckt man diese nicht mehr so gut weg wie als junge Lehrperson.



Das dritte Element ist der Umfang der Entlastung. Der Regierungsrat beantragt eine Reduktion im Umfang von 130 Stunden pro Schuljahr, was zwei Lektionen pro Woche entspricht. Eine Mehrheit der Kommission unterstützt diesen Umfang der Reduktion, möchte diesen jedoch in Prozentzahlen angeben. Zwei Lektionen entsprechen einer Reduktion von 6.67 %.

Änderungsantrag der KBK zu Art. 46 Abs. 1:

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

Gemäss Abklärungen des Departementes hätte dieser Antrag Ausgaben in der Höhe von rund 760'000 Franken für die Gemeinden zur Folge. Der Regierungsrat rechnet für seinen Antrag aufgrund der momentanen Altersstruktur der Lehrpersonen mit Mehrkosten in der Höhe von rund 400'000 Franken auf Volksschulstufe. Der Antrag der Kommission hätte folglich zusätzliche Kosten von 360'000 Franken für die Gemeinden zur Folge. Zusätzlich kommen Mehrkosten für die kantonalen Lehrpersonen auf den Kanton zu. Gemäss Bericht und Antrag rechnet der Regierungsrat mit Mehrkosten in der Höhe von rund 185'000 Franken. Die effektiven Kosten sind unter anderem von der Anzahl Lehrpersonen, der Altersstruktur und den Stellvertretungskosten abhängig. Mit dem Antrag der Kommission würden sich die Mehrkosten auf neu rund 300'000 Franken belaufen, also 115'000 Franken mehr.

Art. 47 Variabler Beschäftigungsgrad

Art. 47 definiert für die Lehrpersonen der Volksschule, dass ihr Arbeitsvertrag im unbefristeten Arbeitsverhältnis einen variablen Beschäftigungsgrad vorsehen kann, der sich innerhalb einer Bandbreite von höchstens 20 % eines vollen Pensums bewegt. Diese Variabilität bringt bei der Planung für die Schulleitungen eine Erleichterung mit sich, da die Pensen auf die effektiven Begebenheiten angepasst werden können. Gleichzeitig ist es auch für die Lehrpersonen von Beginn der Anstellung an verbindlich, in welcher Bandbreite sich ihr Anstellungsverhältnis bewegen wird. Die Anpassung von Beschäftigungsgrad und Besoldung ist der Lehrperson spätestens einen Monat vor Beginn des Schuljahres schriftlich mitzuteilen.

Aus Sicht der Kommission ist die Bandbreite von 20 % zu hoch. Eine Schwankung von 20 % des Pensums ist ein grosser Einschnitt. Bis Anfang Juli nicht zu wissen, wie viel man arbeitet, ist eine grosse Belastung. Eine Reduktion um 20 % wäre zudem eine grosse finanzielle Einbusse. Aus Sicht des Arbeitnehmenden ist diese Regelung nicht attraktiv.

Die Kommission kann nachvollziehen, dass es die Planung für die Schulleitungen einfacher macht, wenn Bandbreiten festgelegt werden. So müssen bei einer Änderung des Pensums weniger Verträge angepasst werden. Gemäss Aussagen des Departementes werden die Pensen in der Praxis normalerweise um einen weit geringeren Prozentsatz verändert. Zudem bezieht sich die Bandbreite von 20 % nur auf ein volles Pensum. Bei einem Teilzeitpensum ist die Bandbreite kleiner. Trotzdem erscheint der Kommission die Bandbreite zu gross. Sie beantragt, die Bandbreite auf 10 % zu verkleinern. Die Frist von einem Monat gemäss Entwurf des Regierungsrates Art. 47 Abs. 3 kann im Gegenzug belassen werden.

Änderungsantrag der KBK zu Art. 47 Abs. 1:

¹ Der Arbeitsvertrag kann im unbefristeten Arbeitsverhältnis einen variablen Beschäftigungsgrad vorsehen, der sich innerhalb einer Bandbreite von höchstens 10 Prozent eines vollen Pensums bewegt.



Art. 56 Privatunterricht

Im Volksschulgesetz werden die Anforderungen an die Erfüllung der Schulpflicht durch Privatunterricht präzisiert. So legt Art. 56 Abs. 2 lit. b fest, dass der Unterricht durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt oder begleitet werden muss. Zu Diskussionen führte in der Kommission vor allem die Option, dass der Privatunterricht auch durch eine Lehrperson begleitet werden kann. Diese Option wurde aufgrund der Antworten in der Vernehmlassung eingeführt und stellt im Vergleich zum aktuell gültigen Gesetz bereits eine Verschärfung der Vorgaben dar. Der Vorschlag im Entwurf ist ein Mittelweg gegenüber der noch restriktiveren Formulierung, die in der Vernehmlassung war.

Eine knappe Mehrheit der Mitglieder war der Ansicht, dass die Bewilligung für Privatunterricht nur an Lehrpersonen mit einer Unterrichtsberechtigung erteilt werden soll. Eine Begleitung durch eine Lehrperson soll damit nicht erlaubt werden. Für diese Mitglieder stellt sich vor allem die Frage, wie realistisch eine Kontrolle dieser Begleitung ist.

Das Departement bestreitet nicht, dass es die Ressourcen nicht hat, um vor Ort jeden einzelnen Unterricht zu kontrollieren. Aber es gibt einerseits Leistungstests für die Lernenden, die den Wissensstand aufzeigen. Bei der Erteilung der Bewilligung werden andererseits die Qualifikationen geprüft. Dazu können die Qualifikationen der Begleitpersonen und das Vorhandensein von Verträgen für eine Begleitung überprüft werden. Die durchgeführten Kontrollen zeigen in der Regel schnell, ob eine Begleitung stattfindet. Es gibt immer wieder Übertritte vom Privatunterricht in die öffentliche Schule. Falls zur Unterstützung dieses Übertritts Massnahmen erforderlich sind, die Kostenfolgen haben, können die Erziehungsberechtigten in die Pflicht genommen werden. Dies ist möglich, wenn es in der Bewilligung für Privatunterricht eine entsprechende Klausel gibt.

Eine Minderheit der Kommission gibt zu bedenken, dass der Entwurf bereits eine Verschärfung gegenüber dem aktuellen Zustand darstellt. Es soll in einer ersten Phase geschaut werden, ob und wie sich die neue Regelung bewährt. Diese Mitglieder begrüssen, dass der Kanton in dieser Frage sehr liberal ist und Privatunterricht zulässt. Aus ihrer Sicht muss zwingend eine gute Aufsicht sichergestellt werden.

Änderungsantrag der KBK zu Art. 56 Abs. 2, lit. b:

² Die Erfüllung der Schulpflicht durch Privatunterricht wird bewilligt, wenn:

- a) die Voraussetzungen nach Art. 55 lit. a und b erfüllt sind;
- b) der Unterricht durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt wird;
- c) die soziale Integration der unterrichteten Lernenden gewährleistet ist.

5. Abschnitt: Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote

Im 5. Abschnitt des Gesetzes werden ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote (frühe Bildung, heilpädagogische Früherziehung, Spitalschulen etc.) aufgeführt. Die Kommission möchte in diesem Abschnitt die Schulsozialarbeit einfügen. Aufgrund von Rückmeldungen aus den Gemeinden wurde die Schulsozialarbeit nach der Vernehmlassung vom Kanton an die Gemeinden delegiert. Damit bleibt der Entscheid über ein Angebot von Schulsozialarbeit den Gemeinden überlassen. Dies möchte die Kommission ändern. Für sie ist die Schulsozialarbeit ein wichtiges Element der unterstützenden Dienste an einer Schule. Sie ist eine niederschwellige Anlaufstelle für Lernende, Lehrpersonen und Erziehungsberechtigte, die als neutrale und externe Fachstelle bei Fragen oder Konflikten weiterhelfen kann. Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, ein Angebot der Schulsozialarbeit zu führen. Damit können langfristig Kosten gespart werden, da Probleme frühzeitig und niederschwellig gelöst werden.



Formal stellt die Kommission einen Rückweisungsantrag gemäss Art. 56 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) für den 5. Abschnitt. Der Regierungsrat soll auf die 2. Lesung das Anliegen der Kommission in diesen Abschnitt – oder im Zweifelsfall auch in einen anderen Abschnitt – einbauen. Der Rückweisungsantrag bedeutet jedoch nicht, dass die Kommission die anderen Artikel des Abschnittes hinterfragt oder zurückweisen möchte. Sie unterstützt diese und stellt einen Antrag bei Art. 67.

Rückweisungsantrag der KBK zum 5. Abschnitt:

Die Kommission beantragt Rückweisung des 5. Abschnitts und beauftragt den Regierungsrat, auf die 2. Lesung im Gesetzesentwurf die Gemeinden zu verpflichten, Schulsozialarbeit zu führen.

Art. 62 Frühe Bildung

Art. 62 schafft eine Grundlage, um Angebote und Projekte der frühen Bildung zu unterstützen. Der Artikel ist eines der wenigen Elemente, die neu ins Gesetz aufgenommen wurden. Da es sich um Angebote und Projekte handelt, welche bereits vor der Einschulung stattfinden, gehören sie streng genommen nicht zur Volksschule. Aus Sicht der Kommission ist es trotzdem richtig, dass dieser Artikel eingefügt wird. Der Kanton kann ohne diese gesetzliche Grundlage nicht handeln. Wenn der Artikel nicht im Gesetz steht, gibt es keine Möglichkeit für den Kanton oder die Gemeinden, Projekte zur frühen Bildung zu initiieren oder zu unterstützen. Die frühe Bildung ist zudem eine direkte Vorbereitung auf den Eintritt in die Volksschule. Das Volksschulgesetz beinhaltet punktuell Artikel, die Jugendliche bis 20 Jahre betreffen (siehe Art. 23). In diesem Fall betrifft es Kinder vor dem Eintritt in die Volksschule. Die Grenzen können nach oben und nach unten nicht ganz klar gezogen werden.

Art. 64 Tagesstrukturen und Tagesschulen

Art. 64 legt fest, dass die Gemeinden bedarfsgerechte, auf die üblichen Arbeitszeiten ausgerichtete Tagesstrukturen zur Verfügung stellen. Somit sind die Gemeinden in der Pflicht den Bedarf zu ermitteln und entsprechende Angebote auszugestalten. Weitere Vorgaben durch den Kanton werden mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie nicht gemacht. Die Kommission begrüsst diesen Artikel. Er ist insbesondere für die Erreichung der Ziele im Regierungsprogramm 2020–2023 zentral. Etwas kritischer beurteilt die Kommission den Umstand, dass es den Gemeinden überlassen wird zu definieren, was «bedarfsgerecht» ist. Sie befürchtet, dass dies dazu führen könnte, dass ein uneinheitliches Angebot entsteht, weil jede Gemeinde die Nachfrage anders einschätzt. Grundsätzlich ist die Kommission der Ansicht, dass ein Angebot auch eine Nachfrage schaffen kann. Wenn kein Angebot vorhanden ist, organisieren sich die Familien selbständig.

Das Departement weist einerseits darauf hin, dass es sich bei diesem Artikel nicht um eine kann-Formulierung handelt. Die Gemeinden müssen ein Angebot bereitstellen. Andererseits sollen die Gemeinden nicht zu einem Angebot verpflichtet werden, wenn die Nachfrage nicht vorhanden ist. Der Zusatz «auf die üblichen Arbeitszeiten ausgerichtet» spezifiziert den Begriff «bedarfsgerecht» etwas genauer. Damit soll die Gemeindeautonomie respektiert werden. Gleichzeitig braucht es ein gewisses Vertrauen darauf, dass die Gemeinden ein Eigeninteresse an guten Standortbedingungen haben.

Die Kommission weist darauf hin, dass auch Kinder mit besonderen Bedürfnissen die Tagesstrukturen nutzen können sollen. Sie bittet den Regierungsrat in der Verordnung festzuhalten, dass die Tagesstrukturen so konzipiert werden, dass auch diese Kinder daran teilnehmen können. Der Kanton führt eine integrative Schule und



die Tagesstrukturen sollen auch nach diesem Grundsatz organisiert werden. Dazu gehören zum Beispiel genügend Ressourcen für die Betreuung oder ein behindertengerechter Zugang zu den Örtlichkeiten.

Art. 65 Sprachliche Integration

Die Gemeinden müssen Massnahmen zur sprachlichen Integration fremdsprachiger Kinder zur Verfügung stellen. Die Massnahmen sollen in der Regel nicht länger als ein Jahr dauern. Das Ziel muss es sein, die Kinder so rasch als möglich in Regelklassen zu integrieren. Die Formulierung von Art. 65 Abs. 1 «Die Massnahmen dauern so lange wie notwendig, in der Regel jedoch nicht länger als ein Jahr» hat in der Kommission zu intensiven Diskussionen geführt.

Einige Mitglieder haben darauf hingewiesen, dass die Befristung von einem Jahr gestrichen werden sollte. Sie stellen einerseits in Frage, ob ein Jahr ausreicht, um die Sprache zu lernen. Andererseits bezweifeln sie, ob die Betroffenen nach einem Jahr überhaupt in der Lage wären, die Massnahmen selbst zu bezahlen. Es geht diesen Mitgliedern vor allem um Chancengerechtigkeit. Die Kinder können nichts dafür, dass sie zuhause kein Deutsch lernen konnten. Sehr viele Vernehmlassungsteilnehmende wollten die Befristung streichen.

Andere Mitglieder begrüssen grundsätzlich, dass die Massnahmen befristet sind. Das wird als Zeichen gegenüber den anspruchsberechtigten Personen verstanden, dass die Massnahmen nicht unbefristet beansprucht und bezahlt werden können. Wenn sich herausstellen sollte, dass das Jahr in den meisten Fällen nicht genügt, müsste die Formulierung überdacht werden.

Das Departement weist darauf hin, dass in Art. 65 der Anspruch der Erziehungsberechtigten gegenüber der Gemeinde festgelegt wird. Sie dürfen mindestens ein Jahr bezahlten Unterricht einfordern. Die Gemeinden dürfen aber auch länger bezahlen, wenn es notwendig ist. Die Massnahmen dauern so lange, bis ein Lernender dem Unterricht in der Regelklasse folgen kann. Bei einer normalen Auffassungsgabe dauert das erfahrungsgemäss ungefähr ein Jahr. Es hängt aber von der Art des Unterrichts und der Anzahl Deutschstunden pro Woche ab. Es ist daher schwierig zu definieren, was in einem Jahr alles angeboten wird. Die Gemeinden können selbst bestimmen, ob sie den Deutschunterricht in Kooperation mit anderen Gemeinden in einer separaten Klasse durchführen oder ob die Lehrpersonen für Deutsch im Unterricht anwesend sind. Die Formulierung lässt alle Fälle zu, auch die Finanzierung weniger Stunden über zwei Jahre. Zudem bedeutet es nicht, dass die Sprachförderung danach abgeschlossen ist. Es gibt noch weitere Angebote. Kinder, die länger als ein Jahr brauchen, haben oft auch sonst Lerndefizite. Dort wird sowieso eine Unterstützung angeboten.

Art. 67 Musikschulen

Art. 67 regelt die Musikschulen mit einer kann-Formulierung («Die Gemeinden können Musikschulen führen»). Die Kommission möchte einen Schritt weiter gehen und die Gemeinden dazu verpflichten, Musikschulen zu führen. Damit soll verhindert werden, dass einzelne Gemeinden aus Spargründen oder anderen Zwängen bei der Musikschule kürzen oder sie schliessen. Das Angebot soll verpflichtend sein. Es geht der Kommission um Chancengerechtigkeit: Alle Kinder sollen die Möglichkeit haben, eine Musikschule besuchen zu können. Die Gemeinden führen momentan die Musikschulen in unterschiedlich organisierten Kooperationen. Dies soll weiterhin möglich sein. Bestehende Strukturen sollen erhalten bleiben. Es geht der Kommission vor allem darum, dass einzelne Gemeinden das Angebot nicht abschaffen können.

Änderungsantrag der KBK zu Art. 67 Abs. 1:

¹ Die Gemeinden führen Musikschulen.



C. Auswirkungen

Finanziell

Die Kommission stellt zwei Anträge, die finanzielle Auswirkungen haben. In Art. 24 soll der Kanton 75 % anstatt 50 % der Kosten für verstärkte Massnahmen übernehmen, was zu Mehrkosten für den Kanton von jährlich rund 2.75 Mio. Franken gegenüber dem Antrag des Regierungsrates führen würde. Im Gegenzug werden die Gemeinden um diesen Betrag entlastet. In Art. 46 zieht die Anpassung der Bedingungen für eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit für ältere Arbeitnehmende höhere Kosten in der Höhe von 360'000 Franken für die Gemeinden und 115'000 Franken für den Kanton gegenüber dem Antrag des Regierungsrates nach sich. Bei Annahme der beiden Anträge würden auf den Kanton Mehrausgaben von jährlich rund 3 Mio. Franken zukommen. Die Gemeinden würden um 2.75 Mio. Franken entlastet, müssten jedoch 360'000 Franken mehr für die Altersentlastung ausgeben.

Personell und organisatorisch

Die Kommission ist der Überzeugung, dass ihre Anträge und Hinweise zu keinen substanziellen personellen und damit verbunden zu wesentlichen organisatorischen Anpassungen führt. Vielmehr sollten diese im Rahmen der bestehenden Ressourcen und Strukturen bewältigt werden können.

D. Antrag

Die Kommission Bildung und Kultur beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Gesetz über die Volksschule mit den Änderungen der Kommission in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bildung und Kultur

sign. Lukas Scherer

Lukas Scherer, Präsident

sign. Sabrina Baumgartner

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilage

Synopse