

X. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 12. Dezember 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	1
1. Englischunterricht, Lektionentafel und Blockzeiten	2
2. Mittagstisch.....	3
2.1. Gesellschaftspolitische Aufgabe.....	3
2.2. Freiwillige Benützung, obligatorisches Angebot	4
2.3. Abgrenzung vom Unterricht.....	5
2.4. Finanzierung und Auswirkungen auf den Schülertransport	5
3. Blockzeiten, HarmoS-Konkordat und Kindergartenobligatorium	6
4. Kosten	7
5. Referendum	7
6. Antrag	8
Entwurf (X. Nachtrag zum Volksschulgesetz)	9

Zusammenfassung

Auf das Schuljahr 2008/09 wird im Kanton St.Gallen die Strategie der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Reform des Sprachunterrichts umgesetzt. Hauptpunkt ist die Einführung des Englischunterrichts in der Primarschule. Der Englischunterricht und flankierende Massnahmen, insbesondere die noch stärkere Förderung von Deutsch als Standardsprache, bedingen einen massvollen Ausbau der Lektionentafel der Primarschule im Lehrplan. Dieser Ausbau macht seinerseits den Weg frei, um im Stundenplan der Primarschule die Blockzeiten von heute drei Vormittagen zu drei Lektionen auf neu fünf Vormittage zu vier Lektionen, d.h. auf alle ganzen Vormittage auszudehnen. Damit kann das gesellschaftspolitische Postulat eingelöst werden, wonach die Schule den Eltern die Betreuung der Kinder wenigstens am Vormittag abnehmen soll. Im Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» werden die Kostenfolgen dargelegt (S. 42 ff.). Um den Eltern die Erwerbstätigkeit zu erleichtern, ist über den Ausbau der Blockzeiten hinaus die reine Betreuung der Schulkinder auch über Mittag sicherzustellen, d.h. ein Mittagstisch anzubieten. Diese Reformen werden später Anpassungen des Lehrplans und der Lektionentafel für die Oberstufe nach sich ziehen.

Für einen von der Schule angebotenen Mittagstisch ist eine Gesetzesänderung nötig. Mit einem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz sollen die Schul- und die Einheitsgemeinden verpflichtet werden, bedarfsgerecht und – soweit nicht schon die politische Gemeinde ein Angebot vorsieht – die Schulkinder über Mittag zu beherbergen. Will es die Gemeinde, kann sie eine angemessene Verpflegung organisieren. Als Mindeststandard ist mit dem Mittagstisch die Möglichkeit verbunden, unter Aufsicht eine mitgebrachte Verpflegung zu essen. Die Gemeinde kann für den Mittagstisch Elternbeiträge verlangen. Besteht ein Mittagstisch, kann sie ungeachtet der Beschaffenheit des Schulwegs auf einen Schülertransport über Mittag verzichten, vorbehalten das Heimführen der Kinder nach dem Mittag.

Die Blockzeiten liessen sich an sich ohne Gesetzesänderung ausbauen, da das Volksschulgesetz dem Erziehungsrat schon im Jahr 1995 den Erlass von Vorschriften über Blockzeiten vorgeschrieben hat. Da aber das Volksschulgesetz wegen des Mittagstisches ohnehin angepasst werden muss, soll im X. Nachtrag präzisiert werden, dass im Kindergarten und in der Primarschule der Unterricht am Vormittag in Blockzeiten stattfindet.

Blockzeiten sind Bestandteil der strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule nach der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), der die Kantone ab Herbst 2007 beitreten werden. Zu diesen Eckwerten gehört ausserdem die Einschulung in die Schule oder Vorschule ab dem vollendeten vierten Altersjahr. Der Gesetzgebungsprozess im Zusammenhang mit den Blockzeiten und dem Mittagstisch soll dazu genutzt werden, das Volksschulgesetz auf die Erfüllung des Eckwertes der früheren Einschulung auszurichten. Dazu ist im Rahmen des X. Nachtrags der Kindergarten, der eine Vorschule im Sinn des HarmoS-Konkordates ist und freiwillig schon heute von praktisch allen Kindern während beider Jahre besucht wird, obligatorisch zu erklären. Mit dieser Gesetzesänderung wird grundsätzlich der Weg für den Kanton St.Gallen frei, dem HarmoS-Konkordat beizutreten. Der konkrete Beitritt wird Gegenstand einer separaten Vorlage an den Kantonsrat sein. Das Obligatorium des Kindergartens verändert diesen inhaltlich nicht und nimmt spätere Entscheide für oder gegen eine andere Einschulung (Basis- oder Grundstufe) nicht vorweg.

Der Mittagstisch zieht Personalkosten von kantonsweit knapp 2 Mio. Franken jährlich nach sich. Diese Kosten verteilen sich zu rund 30 bis 40 Prozent auf den Kanton und im Übrigen auf die Gesamtheit aller Gemeinden. Im Übrigen ist die Gesetzesvorlage kostenneutral. Sie unterliegt einzig dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf eines X. Nachtrags zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG).

1. Englischunterricht, Lektionentafel und Blockzeiten

(Art. 19 Abs. 3 (neu) VSG)

Der Kanton St.Gallen führt ab dem Schuljahr 2008/09 den Englischunterricht ab der dritten Primarklasse ein. Zudem werden die Förderung in der Standardsprache Deutsch intensiviert sowie der Französischunterricht ab der fünften Primarklasse beibehalten und qualitativ gestärkt. Damit setzt der Kanton St.Gallen die Strategie der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Reform des Sprachunterrichts vom 25. März 2004 um (www.edk.ch → Tätigkeitsbereiche → Sprachen; www.sprachenunterricht.ch). Über das Sprachenkonzept auf interkantonaler und auf St.Galler Ebene hat die Regierung dem Kantonsrat im Rahmen des Berichts 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» im Detail Bericht erstattet (vgl. S. 16 f. und S. 21 ff.).

Englischunterricht ab der dritten Primarklasse bedingt eine massvolle Umstellung und Erweiterung der Lektionentafel im Lehrplan. Mit der Anpassung der Lektionentafel bietet es sich an, in Nachachtung eines gesellschaftspolitischen Postulates Anstrengungen in Richtung einer schulischen Tagesstruktur zu unternehmen. Als Basis dafür können die vormittäglichen Blockzeiten des Kindergartens und der Primarschule von derzeit 3 x 3 Lektionen auf neu 5 x 4 Lektionen ausgeweitet, d.h. auf alle ganzen Vormittage ausgedehnt werden. Mit längeren Blockzeiten resultiert zusätzliche Unterrichtszeit. Diese kann einerseits stundenplanerisch genutzt werden, um den obligatorischen Unterricht unter Einschluss des Religionsunterrichts so weit als möglich

auf die Vormittage zu legen. An den Nachmittagen wird nunmehr der «überzählige» obligatorische Unterricht stattfinden; ansonsten besteht für die Schulkinder Freizeit. Die zusätzliche Unterrichtszeit in den Blockzeiten kann aber andererseits auch pädagogisch genutzt werden, nämlich für die ganzheitliche Förderung sowie für die sprachliche und soziale Integration der Schulkinder. Dies wird erreicht durch besondere Formen der Differenzierung und Rhythmisierung des Unterrichts, aber auch durch die Obligatorisch-Erklärung der musikalischen Grundschule. Über das entsprechende pädagogische Blockzeitenmodell hat die Regierung den Kantonsrat gleichfalls im Rahmen des Berichts 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» informiert (S. 26 ff.).

Nach Art. 14 VSG wird der Lehrplan samt Lektionentafel vom Erziehungsrat erlassen und durch die Regierung genehmigt. Sodann beauftragt Art. 19 Abs. 2 VSG den Erziehungsrat, Vorschriften über die Verteilung der wöchentlichen Unterrichtszeit und Blockzeiten zu erlassen. Der Erziehungsrat hat diesen Auftrag mit dem Reglement über die Verteilung der wöchentlichen Unterrichtszeit und Blockzeiten vom 22. Januar 1997 (Amtliches Schulblatt 1997 Nr. 2) erfüllt. Damit würde an sich die Revision der Lektionentafel mit der Erweiterung der Blockzeiten auf alle Vormittage keine Änderung des Volksschulgesetzes bedingen. Da indessen das Volksschulgesetz ohnehin wegen des Mittagstisches zu ändern ist (Ziff. 2 nachstehend), soll die Gelegenheit benutzt werden, um darin zu präzisieren, dass in Kindergarten und Primarschule der Unterricht am Vormittag in Blockzeiten stattfindet (Art. 19 Abs. 3 [neu] VSG).

Der Erziehungsrat hat im vorliegenden Zusammenhang am 23. Oktober 2006 folgende Beschlüsse gefasst:

- Die Blockzeiten im Kindergarten und in der Primarschule betragen ab Beginn des Schuljahres 2008/09 fünf Tage zu vier Lektionen. Im ersten Kindergartenjahr ist die erste Vormittagslektion für die Kinder bzw. Eltern freiwillig;
- Für die Primarschule wird eine überarbeitete Lektionentafel erlassen. Kernpunkte sind der Einbau des Englischunterrichts ab der dritten Primarklasse, eine vermehrte Förderung der Standardsprache in der Unterstufe sowie die Schaffung eines neuen Fachbereichs «Fächerübergreifendes Arbeiten»;
- Durch Einbau je einer obligatorischen Lektion musikalische Grundschule in die Lektionentafel der ersten Primarklasse sowie in das zweite Kindergartenjahr wird ein Schwerpunkt Musik gesetzt.

Die Regierung hat die Änderung der Lektionentafel am 21. November 2006 genehmigt.

Die Blockzeiten werden ab dem Schuljahr 2008/09 flächendeckend erweitert. Die Lektionentafel wird ab dem Schuljahr 2008/09 einlaufend angepasst, nämlich im Kindergarten und in der ersten bis dritten Klasse ab dem Schuljahr 2008/09, in der vierten Klasse ab dem Schuljahr 2009/10, in der fünften Klasse ab dem Schuljahr 2010/11 und in der sechsten Klasse ab dem Schuljahr 2011/12. Die Beschlüsse des Erziehungsrates beeinflussen somit insoweit auch die Oberstufe, als für die Zeit ab dem Schuljahr 2012/13 deren Lehrplan und Lektionentafel auf die neuen Gegebenheiten im Kindergarten und in der Primarschule abzustimmen sein werden. Dies wird Gegenstand eines separaten Projektes sein, in welches auch die weiteren Reformpostulate bezüglich Oberstufe (Gestaltung des dritten Schuljahrs, Portfolio, Abschlusszertifikat, Übertritt in weiterführende Schulen) einzubeziehen sein werden.

2. Mittagstisch

(Art. 19bis [neu] und Art. 20 Abs. 1 Bst. a VSG)

2.1. Gesellschaftspolitische Aufgabe

Mit umfassenden Blockzeiten an fünf Vormittagen zu vier Lektionen wird der Grundstein gelegt, dass sich die Schulkinder zu festen Zeiten im Schulhaus aufhalten. Damit wird das Haupthindernis für die Planung der Tagesstruktur in der Familie beseitigt, die beiden Elternteilen bzw. einem allein erziehenden Elternteil eine regelmässige Erwerbstätigkeit ermöglicht. Blockzeiten

an den Vormittagen allein genügen dafür jedoch nicht. Erwerbstätige Eltern müssen nicht nur von der häuslichen Präsenz während des Vormittags, sondern auch von der Vorbereitung eines Mittagessens und der Kinderbetreuung am Mittag entlastet werden. Die Forderung an die Schule, den vormittäglichen Unterricht in homogenen Blöcken zu organisieren, ist stets mit einer zusätzlichen Forderung verbunden worden, über die Blockzeiten hinaus auch die Betreuung der Schulkinder über Mittag sicherzustellen.

Umfassende Blockzeiten ermöglichen zwar zusätzliche pädagogische Anstrengungen (s.o. Ziff. 1). Für den Unterricht grundsätzlich erforderlich sind sie indessen nicht. Mit ihnen wird vielmehr einem ausserschulischen, gesellschaftspolitischen Anliegen Rechnung getragen und aus Sicht der Schule ein sekundärer Auftrag erfüllt. Diese Feststellung trifft noch verstärkt für einen Mittagstisch zu. Dennoch werden Blockzeiten und Mittagstisch heute als Einheit angesehen. Auf das Schuljahr 2008/09 hin sind daher in der öffentlichen Volksschule des Kantons St.Gallen nicht nur umfassende Blockzeiten an allen Vormittagen, sondern es ist auch ein Angebot für einen Mittagstisch vorzusehen. Blockzeiten und Mittagstisch ermöglichen einen wichtigen Schritt Richtung schulische Tagesstruktur. Sie ermöglichen den Fortschritt, der mit der Forderung nach vermehrter Übernahme von Betreuungsfunktion durch die Schule anvisiert wird. Darunter fällt insbesondere folgendes:

wirtschaftspolitisch:

- bessere Arbeitsmarktfähigkeit der Eltern und zusätzliche Ressourcen für die Wirtschaft;
- höhere Wertschöpfung der Betriebe und Finanzkraft der Familienhaushalte;
- mehr Steuereinnahmen der öffentlichen Hand / Steuersenkungen;
- höhere Standortattraktivität des Kantons für Familien.

sozialpolitisch:

- mehr Chancengleichheit für benachteiligte Kinder, indem durch längere Präsenz die Sozialisierung und durch zusätzlichen Unterricht das Lernen gefördert wird;
- zusätzliche Unterstützung der Eltern bei der Erziehung;
- Unterstützung der Wissensanwendung, Sinnfindung und Sozialisierung der Eltern;
- materielle Stärkung der Eltern, insbesondere der allein Erziehenden;
- stärkere familiäre bzw. soziale Sensibilisierung der Unternehmen und Betriebe;
- Entlastung der Nachfrage nach ausserschulischen Betreuungsplätzen für Kinder.

umweltpolitisch:

- Weniger motorisierte Schultransporte (Elternfahrdienste, Schulbusse).

Im Gegensatz zur Ausdehnung der Blockzeiten besteht für einen Mittagstisch im geltenden Volksschulgesetz keine Rechtsgrundlage. Diese ist durch Anpassung der Bestimmung über die freiwilligen schulischen Angebote ausserhalb des Unterrichts zu schaffen (Art. 19bis [neu] VSG gemäss Entwurf).

2.2. Freiwillige Benützung, obligatorisches Angebot

Das Bedürfnis nach einem schulischen Mittagstisch ist je nach Region und sozialem Gefüge nicht einheitlich und über den ganzen Kanton gesehen nicht stark ausgeprägt. Vor diesem Hintergrund ist der Mittagstisch nachfrageseitig, d.h. für die Schulkinder bzw. ihre Eltern, freiwillig auszugestalten.

Angebotsseitig ist der Mittagstisch hingegen obligatorisch zu erklären. Die Träger der öffentlichen Volksschule (Schulgemeinden und Einheitsgemeinden [d.h. politische Gemeinden, welche die Volksschule führen]) sind zu verpflichten, ihren Schulkindern bei Bedarf eine Mittagbetreuung zur Verfügung zu stellen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, soll die Angebotsverpflichtung allerdings nur gelten, soweit nicht bereits die politische Gemeinde ein entsprechendes Angebot führt. Für den Mittagstisch ist ein geeigneter Raum einzurichten und eine

Aufsichtsperson einzusetzen. Das Angebot soll zwar nicht von einer Mindestauslastung abhängig gemacht werden. Indessen bleiben bei der Durchführung rationelle, der Nachfrage angepasste Lösungen vorbehalten, insbesondere auch eine Zusammenfassung über mehrere Schulanlagen und Gemeinden.

Zu einem Mittagstisch gehört nicht zwingend eine von der Schule organisierte Verpflegung. Die Gemeinden dürfen, müssen aber nicht eine Mahlzeit abgeben. Stattdessen können sie sich damit begnügen, einen geeigneten Raum bereitzustellen, in dem unter Aufsicht eine selbst mitgebrachte Verpflegung gegessen und die Mittagszeit mit sinnvollen Beschäftigungen wie Spiel, Lesen oder Erledigen von Aufgaben überbrückt werden kann; damit wird dem Beweggrund für den Mittagstisch hinreichend Rechnung getragen. Sieht die Gemeinde freiwillig eine Mittagsverpflegung vor, kann sie diese entweder selbst organisieren («Schulküche») oder Dritte beauftragen (Catering in einem geeigneten Schulraum oder betreuter Aufenthalt in einem Restaurant). An kleinen Orten bzw. bei geringer Nachfrage sind situative Lösungen wie etwa die Unterbringung in einer Gastfamilie oder in einer benachbarten Gemeinde zu treffen. Denkbar sind auch Mischformen zwischen reiner Betreuung und ergänzender Verpflegung, z.B. die Abgabe von Getränken oder Früchten.

2.3. Abgrenzung vom Unterricht

Der Mittagstisch ist nicht Unterrichtszeit. Die Schule übt während der Mittagspause ausschliesslich eine betreuende Aufsicht über die angemeldeten Kinder aus, d.h. sie ist für ihren ordnungsgemässen Aufenthalt verantwortlich; die Aufsichtspflicht ergibt sich aus der geltenden und beizubehaltenden Vorschrift von Art. 20 Abs. 1 Bst. c VSG, wonach Schülerinnen und Schüler während Wartezeiten zu beaufsichtigen sind. Die Schule kann in dieser Zeit zwar schulnahe Angebote wie Aufgabenhilfe u.dgl. platzieren. Unmittelbaren schulischen Einfluss nimmt sie aber nicht, d.h. es findet kein Unterricht statt. Das Betreuungspersonal wird nach üblichen Ansätzen für Aufsichtsfunktionen entschädigt. Die Betreuungsaufgabe kann zwar auch einer Lehrkraft übertragen werden. Sie gehört indessen nicht zu deren Berufsauftrag, ist Gegenstand einer separaten Anstellung und wird nicht mit dem Lehrerlohn entschädigt.

2.4. Finanzierung und Auswirkungen auf den Schülertransport

Der Mittagstisch ist nicht Bestandteil des verfassungsmässigen Grundschulangebotes und muss daher nicht unentgeltlich sein. Daher sollen für seine Benützung von den Eltern Kostenbeiträge verlangt werden können, wobei in Härtefällen Raum für Ermässigungen besteht.

Nach Art. 20 Abs. 1 Bst. a VSG ist die Gemeinde verpflichtet, Schülerinnen und Schüler mit unzumutbarem Schulweg zu transportieren. Wird ein Mittagstisch zur Verfügung gestellt, so erübrigt sich grundsätzlich der Schülertransport nach dem Vormittag nach Hause und nach dem Mittag in die Schule zurück. Wer einen – von der politischen Gemeinde oder der Schulgemeinde eingerichteten – Mittagstisch nicht beanspruchen will, soll unabhängig von der Schulwegsituation keinen Anspruch auf einen Transport über Mittag besitzen. Damit können je nach räumlicher Situation die Kosten des Mittagstisches teilweise kompensiert werden (Art. 20 Abs. 1 zweiter Satz [neu] VSG gemäss Entwurf). Hingegen muss die Schulgemeinde bei einem unzumutbaren Schulweg verpflichtet bleiben, die Schulkinder *nach* dem Mittagstisch, auf den *kein Unterricht* mehr folgt, nach Hause zu führen.

Die Streichung von Art. 20 Abs. 1 Bst. b VSG ergibt sich auf Grund der neuen Bestimmung von Art. 19bis VSG.¹

¹ Die Streichung von Art. 20 Abs. 2 VSG korrigiert eine redaktionelle Unterlassung bei der Anpassung des Volksschulgesetzes im Zusammenhang mit der Verlagerung des freiwilligen zehnten Schuljahrs von der Volksschule in die Berufsbildung (vgl. ABI 2006, 1001 ff. und 1552).

3. Blockzeiten, HarmoS-Konkordat und Kindergartenobligatorium

(Art. 2, 8, 13, 27, 45, 47 und 77 VSG; Abschnitt II des X. Nachtrags)

Mit den erweiterten Blockzeiten und mit dem Mittagstisch, wie er mit dieser Vorlage geregelt wird, bewegt sich der Kanton St.Gallen wie erwähnt Richtung schulische Tagesstruktur. Blockzeiten und Tagesstrukturen sind auch Gegenstand der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (sog. HarmoS-Konkordat). Über dieses Konkordat wurde im Jahr 2006 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Zurzeit wird es bei der EDK bereinigt, damit es im Herbst 2007 den Kantonen zur Ratifizierung unterbreitet werden kann. Mit dem HarmoS-Konkordat soll in Nachachtung der Bildungsverfassung der Bildungsraum Schweiz koordiniert und harmonisiert werden. Wir verweisen diesbezüglich auf die einlässliche Darstellung im Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» (S. 13 ff. und 17 ff.).

Im Sinn struktureller Eckwerte werden sich die Kantone im Rahmen der HarmoS-Vereinbarung unter anderem verpflichten, den Unterricht in Blockzeiten zu organisieren und bedarfsgerechte Tagesstrukturen anzubieten. Der Kanton St.Gallen erfüllt mit der vorliegenden Gesetzesänderung die entsprechende Anforderung. Den übrigen Vorgaben von HarmoS an die Kantone, namentlich hinsichtlich der unterrichteten Fachbereiche und der vermittelten Zielkompetenzen sowie hinsichtlich der Einteilung der Schulstufen, leistet der Kanton St.Gallen schon mit dem geltenden Recht Genüge. Einzige Ausnahme ist der zusätzliche Eckwert der verbindlichen Einschulung in die Schule oder Vorschule ab dem vollendeten vierten statt wie bisher ab dem vollendeten sechsten Altersjahr.

Der St.Galler Kindergarten ist eine Vorschule im Sinn des HarmoS-Konkordates. Er wird heute in allen Schulgemeinden für die Kinder zwischen dem vierten und dem sechsten Altersjahr, d.h. für die Dauer von zwei Jahren angeboten. Statistisch lassen sich zwar innerhalb eines Jahrgangs diejenigen Kinder, die den Kindergarten besuchen, nicht von denjenigen, die den Kindergarten nicht besuchen, auseinander halten. Indessen darf auf Grund der Bestandesentwicklung bei den Jahrgängen im ersten Kindergartenjahr, im zweiten Kindergartenjahr und in der ersten Primarklasse der Schluss gezogen werden, dass praktisch alle St.Galler Kinder während zweier Jahre den Kindergarten besuchen; die entsprechenden Differenzen bewegen sich nämlich für die exemplarischen Schuljahre 2002/03 bis 2005/06 zwischen -35 und +131 und sind somit angesichts von Jahrgangsbeständen von etwa 5'000 Kindern zu vernachlässigen. Es darf davon ausgegangen werden, dass im Kanton St.Gallen der Vorschulbesuch ab dem vierten Altersjahr flächendeckend umgesetzt ist und mithin auch in dieser Hinsicht faktisch Einklang mit dem HarmoS-Konkordat besteht.

St.Gallen ist somit bereits heute materiell «HarmoS-fähig». Anlässlich der vorliegenden Änderung des Volksschulgesetzes im Zusammenhang mit der Regelung der Blockzeiten und des Mittagstisches soll nun der zweijährige Kindergartenbesuch formell von der Freiwilligkeit in das Obligatorium überführt werden. Dies geschieht durch Anpassungen bei Art. 2, 8, 13, 27, 45, 47 und 77 VSG sowie durch die Aufhebung des Kindergartengesetzes (sGS 212.1).

- Es ist zwar zu beachten, dass das öffentliche Recht des Kantons nur im Rahmen der Umsetzung des Grundschulobligatoriums nach der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV; vgl. Art. 62 Abs. 2 zweiter Satz BV) in die zivilen Elternrechte eingreifen kann. Mithin kann nur Schule in einem engeren Sinn obligatorisch erklärt werden. Dies führt dazu, dass das Kindergartenobligatorium gesetzgeberisch so zu verankern ist, dass der Kindergarten zu einem Typus der Volksschule erklärt, die Schulpflicht um zwei Jahre vom vollendeten sechsten auf das vollendete vierte Altersjahr vorverlegt und das Kindergartengesetz als bisherige gesetzliche Grundlage des Kindergartens aufgehoben wird.
- Diese formalen Vorkehren ändern indessen inhaltlich am Kindergarten und an seinen Rahmenbedingungen nichts. Das Obligatorium schafft insbesondere auch kein Präjudiz für einen künftigen Entscheid über eine allfällige Reform der Einschulung (Basisstufe, Grundstufe u.dgl.). Sollte eine solche angepackt werden, so wäre das Volksschulgesetz spezifisch anzupassen.

Der formelle Beitritt zum HarmoS-Konkordat wird Gegenstand einer separaten Vorlage der Regierung an den Kantonsrat ab Herbst 2007 sein.

4. Kosten

Zur Kostenentwicklung bezüglich der Ausweitung der *Blockzeiten* im Kindergarten und in der Primarschule verweisen wir auf die Ausführungen im Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» (S. 38 ff.). Dort ist insbesondere auch dargestellt, dass die Pensenerhöhung bei den Kindergärtnerinnen und Lehrkräften berücksichtigt ist, soweit eine solche erforderlich ist, und dass aus bildungs- und gesellschaftspolitischen Überlegungen die Mehrkosten auf Grund der Ausweitung der Blockzeiten mit den Einsparungen auf Grund des Rückgangs der Schülerzahlen zu «verrechnen» sind. Der X. Nachtrag zum Volksschulgesetz als gesetzgeberischer Akt zieht bezüglich Blockzeiten keine weiteren Kosten nach sich: Die Kostenentwicklung, wie sie im Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» beschrieben ist, würde unter dem geltenden Wortlaut von Art. 19 VSG gleich verlaufen und wird durch den neuen Wortlaut von Art. 19 VSG nicht beeinflusst.

Bezüglich des *Mittagstisches* ist zu unterscheiden:

- Hinsichtlich der Infrastruktur kann die Vorlage als kostenneutral gelten, da die Schülerzahlen tendenziell zurückgehen und somit bei Bedarf bestehender Schulraum belegt werden kann (vgl. wiederum den Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule», S. 38 ff.); dies zumal die Eltern an den Kosten beteiligt werden und gewisse Schülertransporte wegfallen können (s.o. Ziff. 2.4).
- Kostenrelevant sind die Personalkosten für die Betreuung, soweit die Eltern von Gemeinderechts wegen nicht auch an diese einen Beitrag zahlen müssen. Wird angenommen, dass der Mittagstisch in den Schul- und Einheitsgemeinden von 5 bis 10 Prozent aller Schulkinder benützt wird, so ist je kleinere Gemeinde mit 0 (gemeinsame Lösung mit Nachbargemeinden, s.o. Ziff. 2.3) bis 1 Betreuungsstandort, je mittlere Gemeinde mit 2 Betreuungsstandorten und je grössere Gemeinde mit 3, einzelfallweise mehr Betreuungsstandorten zu rechnen. Damit ergeben sich etwa 160 Betreuungsstandorte. Je Standort ist 1 Betreuungsperson mit einem 25 Prozent-Pensum (2 Stunden täglich) und einem Stundenlohn von rund 30 Franken brutto anzustellen. Damit ergeben sich kantonsweit jährliche Gesamtkosten von 160 Standorten x 40 Schulwochen x 5 Schultage x 2 Stunden x 30 Franken = knapp 2 Mio. Franken. Diese Kosten verteilen sich zu rund 30 bis 40 Prozent zulasten des Kantons und im Übrigen auf die Gemeinden.

Bezüglich des *Kindergartenobligatoriums* ist der X. Nachtrag zum Volksschulgesetz kostenneutral, da der Kindergarten schon heute über beide Jahre von allen Kindern belegt wird (s.o. Ziff. 3).

5. Referendum

Eine Gesetzesänderung ist über das fakultative Gesetzesreferendum hinaus dem obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen, wenn sie zulasten des Kantons neue Ausgaben von über 15 Mio. Franken (einmalig) oder 1,5 Mio. Franken (während wenigstens zehn Jahren wiederkehrend) verursacht. Entsprechende neue Ausgaben, die im Rahmen der bestehenden Sachgesetzgebung getätigt werden, sind zum Gegenstand gesonderter, dem obligatorischen Finanzreferendum unterliegender Kantonsratsbeschlüsse zu machen (Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Finanzreferendum gemäss den kantonalen Rechtsordnungen gelten Ausgaben dann als nicht neu bzw. als gebunden und damit nicht referendumpflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Aufgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehen-

den Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Steht umgekehrt der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zu, so ist eine neue, grundsätzlich referendumspflichtige Ausgabe anzunehmen (vgl. BGE 117 Ia 59 ff.).

Zu einem allfälligen Finanzreferendum auf Grund der *Blockzeiten* ist ungeachtet der Ausführungen unter Ziff. 4 erstem Abschnitt oben der Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule», S. 43 ff., in Erinnerung zu rufen: Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Blockzeiten erfährt die Lektionentafel eine Erhöhung je Primarschülerin und Primarschüler von durchschnittlich gut 2 Jahreswochenlektionen, dies im Rahmen einer Gesamtdotation zwischen 24 und 30 Jahreswochenlektionen. Damit verbunden ist eine entsprechende Ausweitung der Lehrerspensen. (Im ersten Kindergartenjahr ist die Erhöhung der Anzahl Jahreswochenlektionen für die Kinder zwar höher, schlägt jedoch nicht auf die Lehrerspensen durch, da die Erstjahr-Kinder zusammen mit den Zweitjahr-Kindern unterrichtet werden und diese bislang das Pensum der Kindergarten-Lehrkraft als Kleingruppe beansprucht haben.) Die Lektionentafel hat als Bestandteil des Lehrplans ihre gesetzliche Grundlage in Art. 14 VSG. Danach bestimmt der Lehrplan unter anderem die wöchentliche Unterrichtszeit. Den Erlass des Lehrplans überlässt das Gesetz dem Erziehungsrat bzw. der Regierung (Genehmigung). Zum Umfang der Lektionentafel macht es keine Vorgabe, auch nicht in groben Zügen. Damit bindet das Volksschulgesetz Ausgaben für eine Lektionentafel im landes- bzw. erfahrungsüblichen Rahmen im Sinn der oben zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung (Billigung der Aufwendungen gemäss dem voraussehbaren Bedürfnis bzw. den frei wählbaren Sachmitteln). Eine moderate Erhöhung um 1 bis 3 Jahreswochenlektionen auf der Basis von gut 24 bis knapp 30 Jahreswochenlektionen bleibt in diesem Rahmen. Die entsprechenden Mehrkosten sind nicht als neu im Sinn des Referendumsrechts zu qualifizieren. Die Erweiterung der Blockzeiten unterliegt daher nicht dem obligatorischen Finanzreferendum.

Die Mehrkosten für den *Mittagstisch* erreichen die Grenze für das obligatorische Finanzreferendum nicht (s.o. Ziff. 4 zweiter Abschnitt).

Das *Kindergartenobligatorium* ist kostenneutral (Ziff. 4 letzter Abschnitt), weshalb sich bei ihm die Frage nach dem Finanzreferendum nicht stellt.

Zusammenfassend unterliegt der X. Nachtrag zum Volksschulgesetz einzig dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 Bst. a RIG).

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den X. Nachtrag zum Volksschulgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Karin Keller-Sutter

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

X. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 12. Dezember 2006

Der Kantonsrat des Kantons St. Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. Dezember 2006 Kenntnis genommen und
erlässt
als Gesetz:

I.

1. Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983² wird wie folgt geändert:

Begriff

Art. 2. Die Volksschule besteht aus den Schultypen **Kindergarten**, Primarschule, Realschule und Sekundarschule.

Der Kindergarten umfasst die ersten beiden Schuljahre.

Die Primarschule umfasst **sechs Schuljahre**.

Die Real- und die Sekundarschule umfassen **drei Schuljahre** als Oberstufe.

Aufgaben a) der Primarschulgemeinde

Art. 8. Die Primarschulgemeinde führt **den Kindergarten sowie** die Regelklassen und Kleinklassen der Primarschule.

Sie kann mit Bewilligung des zuständigen Departementes Klassen der Sonderschule für behinderte Kinder führen.

Sie gewährleistet ihren Schülern den Besuch der Oberstufe.

Aufgaben

Art. 13. **Der Kindergarten** bereitet **auf die Primarschule**, die Primarschule ____ auf die Oberstufe, die Realschule auf Sekundarschule und Berufslehre, die Sekundarschule auf Berufslehre und Mittelschule vor.

Stundenplan

Art. 19. Der Stundenplan wird vom Lehrer entworfen und vom Schulrat erlassen.

Der Erziehungsrat erlässt Vorschriften über ____ die Verteilung der wöchentlichen Unterrichtszeit ____.

² sGS 213.1.

In Kindergarten und Primarschule wird am Vormittag Unterricht in Blockzeiten erteilt. Der Erziehungsrat kann Vorschriften über weitere Blockzeiten erlassen.

Mittagstisch

Art. 19bis (neu). Die Schulgemeinde bietet den Schülern über Mittag bedarfsgerecht eine angemessene Verpflegung oder einen Aufenthaltsraum an, in dem sie eine mitgebrachte Verpflegung einnehmen können, soweit nicht die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt.

Der Schulrat kann von den Eltern einen Beitrag an die Kosten verlangen.

Zusätzliche Angebote

Art. 20. Die Schulgemeinde sorgt für:

- a) den Transport von Schülern mit unzumutbarem Schulweg. **Hat die politische Gemeinde oder die Schulgemeinde einen Mittagstisch eingerichtet, besteht kein Anspruch auf einen Transport vor dem Mittag nach Hause und nach dem Mittag zur Schule zurück;**
 - b) _____
 - c) die Beaufsichtigung der Schüler während Wartezeiten.
- _____

b) Grösse

Art. 27. Die Schülerzahl einer Klasse beträgt:

- a) in den Regelklassen der Primarschule und der Sekundarschule 20 bis 24 Schüler;
- b) in den Regelklassen der Realschule 16 bis 24 Schüler;
- c) in den Kleinklassen 10 bis 15 Schüler.

Von der Schülerzahl nach Abs. 1 dieser Bestimmung kann aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen abgewichen werden. Abweichungen bedürfen der Bewilligung der zuständigen Stelle des Staates, sofern die Schülerzahlen nach Abs. 1 im Durchschnitt der Klassen des gleichen Jahrgangs der Schuleinheit nicht erreicht werden.

Die Regierung erlässt Vorschriften über:

- 1. **die Schülerzahl im Kindergarten;**
- 2. ausgleichende Massnahmen für Klassen, in denen die Höchstzahl nach Abs. 1 dieser Bestimmung überschritten wird;
- 3. die Schülerzahl im Unterricht ausserhalb des Klassenverbandes.

Beginn a) Grundsatz

Art. 45. Das Kind wird am 1. August nach Vollendung des **vierten** Altersjahrs schulpflichtig.

Art. 47 wird aufgehoben.

Volles Pensum

Art. 77. Der Lehrer mit vollem Pensum:

- a) erteilt 28, **im Kindergarten 22** Lektionen Unterricht je Woche, in der Berufseinführung 27, **im Kindergarten 21** Lektionen;
- b) erfüllt die weiteren Aufgaben, die mit der Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sowie der Beratung und Betreuung der von ihm unterrichteten Schüler zusammenhängen, einschliesslich Mitwirkung an Schulveranstaltungen und Zusammenarbeit mit den Eltern.

Er ist überdies verpflichtet, im Umfang von zwei Lektionen Unterricht je Woche an Veranstaltungen teilzunehmen, deren Besuch der Schulrat oder die zuständige Stelle des Staates anordnen.

Art. 88 Abs. 3 und Art. 108 Abs. 3 dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

2. Im Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 wird unter Anpassung an den Text «Schüler» durch «Schulkind», «Lehrer» und «Kindergärtnerin» durch «Lehrkraft», «Schulpsychologe» durch «Schulpsychologin oder Schulpsychologe» sowie «Schularzt» durch «Schulärztin oder Schularzt» ersetzt.

II.

Das Kindergartengesetz vom 23. Juni 1974³ wird aufgehoben.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³ nGS 27-43 (sGS 212.1).