

Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule

Bericht der Regierung vom 21. Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage.....	6
1.1. Berichte der Regierung.....	6
1.2. Schulentwicklung.....	6
2. Schulentwicklung aus nationaler Sicht.....	7
2.1. HarmoS-Konkordat.....	7
2.2. Nationale Bildungsstandards (Grundkompetenzen).....	8
2.3. Lehrplan 21 (Deutschschweizer Lehrplan).....	9
2.4. Bildungsmonitoring.....	10
2.4.1. Ergebnisse der PISA-Studien.....	11
2.4.2. Bildungsbericht Schweiz	12
2.5. Sonderpädagogik-Konkordat.....	13
3. Unterrichtsentwicklung	14
3.1. Umgesetzte Entwicklungsprojekte	14
3.1.1. X. Nachtrag zum Volksschulgesetz und Sprachenkonzept.....	15
3.1.2. Fremdevaluation als Teil des Gesamtkonzepts Schulqualität.....	16
3.2. Basisstufe.....	17
3.2.1. Projekt Basisstufe des Kantons St.Gallen	17
3.2.2. Projekt EDK-Ost 4bis8	18
3.2.3. Weiteres Vorgehen	19
3.3. Schülerinnen- und Schülerbeurteilung.....	20
3.4. Test- und Lernsysteme.....	22
3.5. Projekt Oberstufe	23
3.5.1. Teilprojekt Oberstufe 2012.....	24
3.5.2. Teilprojekt Oberstufenstruktur	25
3.6. Musikalische Bildung.....	29
3.7. Sonderpädagogik	30
3.8. Gewaltprävention	32
3.9. Plan B: Case Management Berufsbildung	33
4. Organisationsentwicklung.....	35
4.1. Oberstufenstrukturen.....	35
4.2. Trägerschaft der Oberstufe	36
4.3. Aufsicht in der Volksschule.....	37
4.4. Leitung und Führung der Schule	38
5. Personalentwicklung.....	39
6. Themenbereich Schule und Elternhaus.....	42
6.1. Zusammenarbeit Schule und Eltern.....	42
6.2. Elternbildung	44
6.3. Erziehungskurse als Kinderschutzmassnahmen	46
6.4. Elternmitwirkung.....	47
6.4.1. Formen der Zusammenarbeit.....	47
6.4.2. Rechte und Pflichten.....	50

7.	Umsetzung der Projekte	51
7.1.	Zeitplan	51
7.2.	Finanzielle Aspekte	52
8.	Antrag	55
9.	Anhang: Statistische Daten	56
9.1.	Gemeindestrukturen	56
9.2.	Schülerinnen- und Schülerzahlen	57
9.3.	Geburtenzahlen	59
9.4.	Lehrpersonen	59
9.5.	Aufwendungen der öffentlichen Volksschule	60

Zusammenfassung

Der Kantonsrat hat die Regierung in verschiedenen Vorstössen beauftragt, zu Fragen der Volksschule Bericht zu erstatten. Bezogen auf den Themenbereich der Schulstrukturen sind dies die Postulate «Reformen an der Oberstufe», «Bildungsplanung und Überprüfung der Schulstrukturen» sowie «Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton in der Volksschule». Ebenfalls dem gleichen Themenbereich zuzuordnen ist die Motion «Gesetzliche Grundlage für die st.gallische Oberstufe». Zum Themenbereich Schule und Elternhaus betrifft es die Postulate «Elternbildung: Koordination dringend notwendig», «Eltern in die Pflicht nehmen» sowie «Elternmitwirkung in der Volksschule». Nebst der Berichterstattung zu den Vorstössen gibt der vorliegende Bericht wie bereits vor vier Jahren mit dem Bericht «Perspektiven der Volksschule» wiederum einen Überblick über die Schulentwicklung auf nationaler und kantonaler Ebene und zeigt Perspektiven und Wege für die weitere Entwicklung der st.gallischen Volksschule auf.

Beschrieben werden die aktuellen Projekte sowie deren Auswirkungen. Im Weiteren setzt der Bericht in Beantwortung der hängigen Postulate je einen Schwerpunkt zu den Themenbereichen Schulstrukturen sowie Schule und Elternhaus. Der Bericht wird ergänzt durch einen Anhang mit den wichtigsten aktuellen Kennzahlen zur Volksschule. Allfällige finanzielle Auswirkungen der verschiedenen Vorhaben sind in den jeweiligen Kapiteln beschrieben.

Auf nationaler Ebene ist seit dem 1. August 2009 das HarmoS-Konkordat in Kraft. Dieses harmonisiert die Dauer und die wichtigsten Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge. Mit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz sowie der Einführung des Englischunterrichts in der Primarschule hat der Kanton St.Gallen die Inhalte des Konkordats bereits erfüllt. Das HarmoS-Konkordat bildet auch die rechtliche Basis für verbindliche Grundkompetenzen (Bildungsstandards), welche die Anforderungen festlegen, die künftig in der Volksschule erreicht werden müssen.

Die Bildungsstandards sind eine Grundlage für den künftigen sprachregionalen «Lehrplan 21» der deutschen und rätoromanischen Schweiz. Dieser kann von den Kantonen grundsätzlich ohne Ergänzung oder Veränderung ab dem Jahr 2014 übernommen werden. Der Erlass des Lehrplans bleibt aber in der Hoheit der einzelnen Kantone. Im Herbst 2010 startete die Ausarbeitung des Lehrplans 21. Alle 21 Kantone haben die Vereinbarung für die Erarbeitung eines gemeinsamen Lehrplans unterschrieben.

Unter Bildungsmonitoring ist die systematische und auf Dauer angelegte Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über ein Bildungssystem und dessen Umfeld zu verstehen. Die PISA-Studien überprüfen in einem dreijährigen Rhythmus die Fähigkeiten von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern am Ende der obligatorischen Schulzeit in den Fachbereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Die St.Galler Schülerinnen und Schüler erreichen in den getesteten Bereichen im interkantonalen Vergleich einen Spitzenplatz. Die Studien zeigen aber auch Handlungsbedarf auf in den Bereichen Förderung von weniger Begabten sowie in den Naturwissenschaften. Teil des Bildungsmonitorings bildet auch der nationale Bildungs-

bericht 2010. Dieser beschreibt das schweizerische Bildungssystem als Ganzes, vergleicht dieses teilweise mit anderen Staaten und zieht in ausgewählten Themen einen Vergleich zwischen den Kantonen.

Auf kantonaler Ebene sind in den letzten Jahren grössere Schulentwicklungsprojekte durchgeführt worden, in deren Folge Anpassungen und Ergänzungen erforderlich sind. Die Umsetzung des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz mit der Ausdehnung der Blockzeiten sowie das Fremdsprachenkonzept haben erhebliche Auswirkungen auf die Schulorganisation. Zur Unterstützung der Lehrpersonen werden Massnahmen in Form von angepassten Rahmenbedingungen sowie Empfehlungen und Handreichungen ausgearbeitet. Bestandteil des im Jahr 2004 umgesetzten Gesamtkonzepts Schulqualität ist die Fremdevaluation. Diese ist in einer Pilotphase erprobt worden und soll im Zusammenhang mit der neuen Schulaufsicht definitiv geregelt werden.

Im Projekt Basisstufe sind von 2004 bis 2008 Schulversuche mit einem Modell der flexibilisierten Einschulung durchgeführt worden. Die Ergebnisse der Schulversuche im Kanton St.Gallen, aber auch diejenigen der anderen am Projekt beteiligten Kantone, zeigen im pädagogischen Bereich ein positives Bild. Beim Leistungsvergleich zwischen der Basisstufe und dem herkömmlichen Modell zeigen sich keine Unterschiede. In Anbetracht der hohen Kosten hat der Erziehungsrat entschieden, auf eine flächendeckende Umsetzung der Basisstufe zu verzichten. Vor einer Entscheidung über eine mögliche fakultative Einführung der dreijährigen oder der vierjährigen Basisstufe wird die Meinung der betroffenen Schulträger und Lehrpersonen eingeholt.

Mit der Einführung des Englischunterrichts in der Primarschule und mit der höheren Verbindlichkeit des Fremdsprachenunterrichts hat die Beurteilung erneut an Bedeutung gewonnen. Das Bildungsdepartement stellt den Lehrpersonen eine fachlich fundierte und praxisnahe Umsetzungshilfe für ihre anspruchsvolle Beurteilungsaufgabe zur Verfügung. Deren Inhalt, werden in Weiterbildungskursen vermittelt und sind verbindliche Grundlage für die Regelung der Beurteilungspraxis in der Volksschule. Zur Überprüfung der erreichten Leistungsziele stehen den Lehrpersonen und den Schülerinnen und Schülern unterschiedliche Test- und Lernsysteme (LernLot, Klassencockpit, Stellwerk) zur Verfügung.

Die im Sommer 2008 begonnene Umsetzung der neu gestalteten Primarschule und die demografische Entwicklung erzeugen Handlungsbedarf für die künftige Oberstufe ab 2012. Im Teilprojekt Oberstufe 2012 werden die sich daraus ergebenden pädagogischen Fragestellungen bearbeitet. Damit soll ein nahtloser Übergang von der Primarschule in die Oberstufe sichergestellt werden. Bearbeitet werden u.a. die Bereiche Weiterbildung der Lehrpersonen, Schaffung der Lektionentafel sowie die Prüfung eines Volksschulabschlusses. Im Teilprojekt Oberstufenstruktur wird der Zusammenhang zwischen dem Oberstufenmodell, der demografischen Entwicklung und der Schulqualität untersucht. Um die Chancengerechtigkeit zu verbessern und die Durchlässigkeit zwischen Real- und Sekundarschule zu erhöhen, kann der Unterricht künftig in Mathematik und Englisch in Niveaugruppen erfolgen.

Das Projekt Plan B (Case Management Berufsbildung) hat zum Ziel, einer möglichst grossen Zahl von Jugendlichen den Abschluss einer ersten nachobligatorischen Ausbildung zu ermöglichen. Dazu gehören u.a. die Früherfassung von Schülerinnen und Schülern, bei denen mit Problemen bei der beruflichen Integration zu rechnen ist, eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten sowie Unterstützungsmassnahmen auf der Sekundarstufe II. Das Projekt wird mit Unterstützung des Bundes durchgeführt und anfangs 2011 flächendeckend eingeführt.

Im Themenbereich Schulstrukturen werden die Auswirkungen der Demografie auf die Oberstufe dargelegt. Bis anhin ist man davon ausgegangen, dass eine Oberstufe wenigstens drei Klassen je Jahrgang (eine Real- und zwei Sekundarklassen) umfassen soll. Die bisherige Empfehlung, die Oberstufe in zwei Drittel Sekundarschülerinnen und -schüler sowie ein Drittel Realschülerinnen und -schüler aufzuteilen, wird aufgehoben. Damit wird es möglich, eine Oberstufe

mit je einer Real- und einer Sekundarklasse je Jahrgang zu führen. Nur wenige Oberstufen unterschreiten diese Minimalvorgabe. Der Entscheid, ob kleine Schulen erhalten bleiben können, wird durch das Bildungsdepartement im Einzelfall beurteilt. Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton werden auch die Auswirkungen einer allfälligen Änderung der Trägerschaft der Oberstufe diskutiert.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA führte im Bereich der Sonderschulung zu einschneidenden Veränderungen. Seit dem 1. Januar 2008 sind ausschliesslich die Kantone für die Finanzierung zuständig. Im Projekt Sonderpädagogik wird ein neues Sonderpädagogikkonzept ausgearbeitet. Der Ist-Zustand wird analysiert und darauf basierend werden Lösungsansätze erarbeitet. Darüber hinaus wird die integrative Förderung von Kindern mit Behinderungen erprobt.

Mit dem Wegfall der regionalen Schulaufsicht ist auf Beginn der neuen Amtsdauer im Jahr 2013 die Schulaufsicht neu zu regeln. Dabei sind einerseits die derzeitigen Aufgabenbereiche abzudecken, andererseits sollen neue Wege im Bereich Aufsicht im Kanton St.Gallen beschritten werden können. Die Erfahrungen der umliegenden Kantone sollen genutzt werden.

Als wichtiges Element der Organisationsentwicklung ist die geleitete Schule im Kanton St.Gallen flächendeckend umgesetzt. Nebst den örtlichen Behörden sind in erster Linie die Schulleitungen für die Entwicklung der Schulen, für die pädagogische Führung und zunehmend auch für die Personalführung zuständig. Die bestehende Regelung der Anstellungsbedingungen, des Führungspensums und der Entschädigung der Schulleitungspersonen sollen überprüft und im Sinne von Empfehlungen publiziert werden.

Die Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus bildet einen Schwerpunkt im Bericht. Die Elternbildung ist kein prioritärer Auftrag der Schule. Als Teil der Erwachsenenbildung unterstützt und begleitet sie die Eltern in ihrer Aufgabe als Erzieherinnen und Erzieher. Das Bildungsdepartement koordiniert die verschiedenen Angebote der verschiedenen Anbieter. Zunehmend organisieren auch Schulen Elternbildungsanlässe. Eltern können gestützt auf ihre Erziehungspflicht auch zum Besuch von Erziehungs- oder ähnlichen Kursen verpflichtet werden, wenn das Wohl des Kindes gefährdet ist.

Bildung und Erziehung sind dann besonders nachhaltig, wenn eine tragende Zusammenarbeit der Schule mit den Erziehungsberechtigten sichergestellt ist. Elternmitwirkung kann bei dieser Nahtstelle eine Entlastung und eine Bereicherung sein. Eine Mitwirkung der Eltern im Sinne einer Elternorganisation mit definierten Kompetenzen ist im st.gallischen Volksschulrecht nicht vorgesehen. Die Schulträger sind frei, ob sie eine Elternmitwirkung installieren wollen oder nicht. Da die aktive Elternmitwirkung einen wichtigen Aspekt der Schulqualität bedeutet, hat das Bildungsdepartement sich zum Ziel gesetzt, die Elternmitwirkung zu fördern.

Schule und Eltern sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Die Schule hat die Eltern laufend über wichtige Schulangelegenheiten zu informieren. Die Eltern ihrerseits sind zur Mitwirkung verpflichtet. Eltern, die ihre Mitwirkungspflicht verletzen, werden von der Schulbehörde verwarnet oder gebüsst. Damit stehen griffige Instrumente zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht zur Verfügung. Der Spielraum für Eingriffe der Schule in elterliche Kompetenzen ist mit Blick auf den grundsätzlichen Vorrang des Bundeszivilrechts ausgeschöpft.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Seit dem Jahr 2006 sind im Kantonsrat Postulate und eine Motion zu strukturellen Fragen der Volksschule sowie zum Themenbereich Schule und Elternhaus eingereicht worden.

Vorstösse zum Themenbereich Schulstrukturen:

In der Februarsession 2007 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.06.15 «Reformen an der Oberstufe» mit folgendem Wortlaut gut: «Die Regierung wird eingeladen, einen Bericht zu Modellen der Oberstufe zu erstatten, unter Einbezug der Erfahrungen in andern Kantonen.»

Ebenfalls in der Februarsession 2007 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.06.14 «Bildungsplanung und Überprüfung der Schulstrukturen» mit folgendem geänderten Wortlaut gut: «Die Regierung wird eingeladen, einen Bericht zur Bildungsplanung auf der Volksschulstufe zu erstatten, unter Einbezug des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings und der Bildungsstatistik sowie der Evaluation der Behörden- und Schulstrukturen im Kanton St.Gallen.»

In der Septembersession 2007 wandelte der Kantonsrat auf Antrag der Regierung die Motion 42.07.03 «Volksschule als kantonale Aufgabe» in das Postulat 43.07.32 mit dem neuen Titel «Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton in der Volksschule» und geändertem Wortlaut um: «Die Regierung wird eingeladen, im Zug der bevorstehenden generellen Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden Bericht zu erstatten, mit welchen Zuständigkeiten in der Volksschule einerseits die Schulqualität und andererseits die Übereinstimmung von Fach- und Finanzierungsverantwortung gewährleistet und optimiert werden kann, und allenfalls Anträge zu stellen.»

In der Aprilsession 2010 hiess der Kantonsrat auf Antrag der Regierung die Motion 42.10.04 «Gesetzliche Grundlage für die st.gallische Oberstufe» gut. In der Begründung hielt die Regierung fest, dass im Schulentwicklungsprojekt zur Oberstufe geprüft werde, ob die Oberstufe mit Blick auf die bisherige Typisierung durchlässiger gestaltet werden solle. Soll eine durchlässigere Oberstufe geschaffen werden, stelle sich die Frage nach der gesetzlichen Grundlage für das gewählte Modell. Ist diese genügend, könne die Reform ohne Gesetzesänderung mit einer Lehrplananpassung umgesetzt werden. Andernfalls sei dem Kantonsrat vorerst ein Nachtrag zum Volksschulgesetz zu unterbreiten.

Vorstösse zum Themenbereich Schule und Elternhaus:

In der Aprilsitzung 2006 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.06.01 «Elternbildung: Koordination dringend notwendig» mit folgendem geänderten Wortlaut gut: «Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht darüber zu erstatten:

- welche Angebote der Elternbildung bestehen und wie diese vernetzt und koordiniert werden können;
- wie weit die Schulgemeinden von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen, die Elternbildung zu fördern;
- wie im Kanton St.Gallen die Elternbildung im Vergleich zu anderen Kantonen positioniert ist;
- wie die Elternbildung im Zusammenhang mit Massnahmen nach Art. 307 ZGB (Kinderschutz) umgesetzt wird.»

In der Aprilsession 2008 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.08.01 «Eltern in die Pflicht nehmen» mit folgendem geänderten Wortlaut gut: «Die Regierung wird beauftragt, im Rahmen der Berichte zur Elternbildung (43.06.01), Familienpolitik (43.07.28) und Integration (43.07.04) aufzuzeigen, wie und mit welchen gesetzlichen Grundlagen die Eltern im Bereich der Erziehung und Betreuung ihrer Kinder besser gefördert und unterstützt, aber auch in die Pflicht genommen und bei Nichteinhaltung ihrer Pflichten vermehrt belangt werden können.»

Ebenfalls in der Aprilsession 2008 wandelte der Kantonsrat auf Antrag der Regierung die Motion 42.08.11 «Elternmitwirkung in der Volksschule» in das Postulat 43.08.14 mit geändertem Wortlaut um: «Die Regierung wird beauftragt, zusammen mit dem Bericht zum Postulat 43.08.01 Eltern in die Pflicht nehmen aufzuzeigen, wie und mit welchen gesetzlichen Grundla-

gen die Mitwirkung der Eltern in der Volksschule verstärkt verlangt und mit welchen zielführenden Sanktionen Pflichtverletzungen geahndet werden können.»

Die Regierung erstattet zur Entwicklung der st.gallischen Volksschule allgemein und zu diesen parlamentarischen Vorstössen speziell folgenden Bericht.

1. Ausgangslage

1.1. Berichte der Regierung

Die Regierung hat im Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» vom 2. Mai 2006 einen Überblick über den damaligen Stand und über die Perspektiven der obligatorischen Volksschule und des Kindergartens gegeben. Dieser beinhaltet auch die Auswirkungen des neuen Bildungsartikels in der Bundesverfassung sowie der interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Volksschule (HarmoS-Konkordat). Beleuchtet werden die damaligen und die mutmasslichen künftigen Veränderungen der öffentlichen Volksschule in den folgenden Jahren. Der Bericht war einerseits Grundlage für den X. Nachtrag zum Volksschulgesetz, mit dem das Kindergartenobligatorium, die erweiterten Blockzeiten sowie der bedarfsgerechte Mittagstisch verankert wurden. Andererseits war der Bericht auch Grundlage des Sprachenkonzepts mit dem Englischunterricht bereits in der Primarschule.

Bereits im Bericht 40.02.04 «Kindergarten und Primarschule im Wandel der Gesellschaft» vom 27. August 2002 gab die Regierung einen Überblick über die aktuelle Schulentwicklung und legte dar, dass sich die Schule an die gesellschaftlichen Veränderungen anzupassen habe. Der Bericht war Grundlage für die beiden Schulentwicklungsprojekte Tagesstruktur und Basisstufe. Die Tagesstruktur ist zwischenzeitlich mit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz umgesetzt. Das Projekt Basisstufe ist abgeschlossen; noch offen ist der Entscheid über eine fakultative Einführung dieses Modells der Schuleingangsstufe.

Der vorliegende Bericht «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule» gibt wiederum einen Überblick über den Stand der Schulentwicklung auf nationaler und kantonaler Ebene und zeigt Perspektiven und Wege für die künftige Entwicklung. Im Weiteren ist er eine Berichterstattung zu den hängigen Vorstössen im Bereich der Volksschule. Er erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; er kann nicht auf sämtliche relevanten Themen im Bereich der Volksschule eingehen.

1.2. Schulentwicklung

Als Schulentwicklung wird der systematische, zielgerichtete, selbstreflexive und für die Bildungsprozesse der Schüler funktionale Entwicklungsprozess hin zu einer Professionalisierung der schulischen Prozesse bezeichnet.¹ Eine so definierte Schulentwicklung dient der Verbesserung der Qualität der Schule als Institution und des Unterrichts. Schulentwicklung umfasst das ganze System Schule und bezieht sich von daher auf Entwicklungsprozesse hinsichtlich der Schulorganisation (Organisationsentwicklung), des in Schule tätigen Personals (Personalentwicklung) und des Schulunterrichts (Unterrichtsentwicklung).

¹ Quelle: www.wikipedia.org.

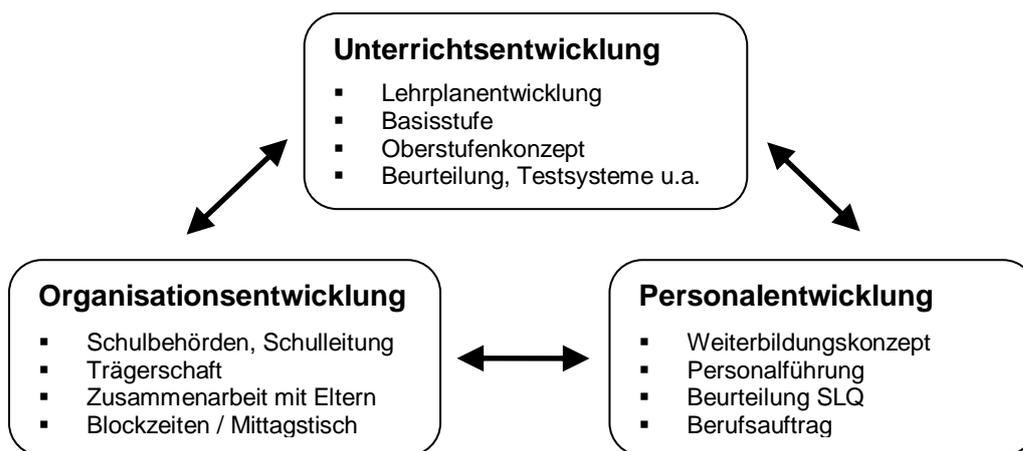


Abbildung 1: Die drei Aspekte der pädagogischen Schulentwicklung

Zum Bereich der Organisationsentwicklung gehören auch Fragen der Schulstrukturen. In Beantwortung parlamentarischer Vorstösse setzt dieser Bericht einen Schwerpunkt zu den strukturellen Aspekten der Schulentwicklung. Dazu gehören Themen wie Schulgrössen, Trägerschaft, Aufsicht sowie die Organisation der Sonderschulen.

Ein weiterer Themenbereich der Organisationsentwicklung betrifft das Zusammenwirken von Schule und Elternhaus. Ziel ist eine Optimierung dieser Schnittstelle durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Schule und Eltern, was zu einer fruchtbaren Entwicklung der Schule beiträgt. In Beantwortung parlamentarischer Vorstösse wird auch zu diesem Themenbereich in diesem Bericht ein separater Schwerpunkt gesetzt.

2. Schulentwicklung aus nationaler Sicht

2.1. HarmoS-Konkordat

Die «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) ist ein schweizerisches Schulkonkordat. Dieses harmonisiert erstmals national die Dauer und die wichtigsten Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge. Gleichzeitig werden die bisherigen nationalen Lösungen im Schulkonkordat von 1970 bezüglich Schuleintrittsalter und Schulpflicht aktualisiert. Über den Beitritt zum Konkordat entscheidet jeder Kanton einzeln.

Das HarmoS-Konkordat hat folgende Inhalte:

- Es definiert einheitlich die wichtigsten strukturellen Eckwerte (Schuleintritt, Dauer der Schulstufen) und aktualisiert damit das Schulkonkordat von 1970.
- Es benennt die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule in der Schweiz.
- Es bezeichnet die Instrumente der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung auf nationaler Ebene.
- Es bestimmt insbesondere das Instrument verbindlicher Bildungsstandards und regelt das Verfahren für deren Festlegung.

Die Plenarversammlung der EDK hat das HarmoS-Konkordat am 14. Juni 2007 einstimmig zu Händen der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Über den Beitritt zu diesem Konkordat befindet in der Mehrheit der Kantone das kantonale Parlament. In der Regel unterliegt dieser Beschluss einem fakultativen Referendum.

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen hat am 20. Februar 2008 den Regierungsbeschluss über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 23. Oktober 2007 genehmigt. Gegen den Kantonsratsbe-

schluss ist das Referendum ergriffen worden. In der Volksabstimmung vom 30. November 2008 entschieden die Stimmenden mit 70'842 Ja zu 63'207 Nein den Beitritt des Kantons St.Gallen zum HarmoS-Konkordat. Die Regierung hat den Vollzugsbeginn auf den 1. August 2009 festgesetzt.

Im April 2009 wurde die notwendige Anzahl von zehn Kantonen für die Inkraftsetzung des Konkordats erreicht. Der Vorstand der EDK hat im Mai 2009 das Datum für das Inkrafttreten auf den 1. August 2009 angesetzt. Die Beitrittskantone haben diejenigen Inhalte des Konkordats, welche sie noch nicht erfüllen, innerhalb von sechs Jahren umzusetzen, d.h. spätestens auf Beginn des Schuljahres 2015/16. Diese gleiche Frist gilt auch für Kantone, die dem Konkordat nach dem 1. August 2009 beitreten werden. Insgesamt haben per Ende 2010 22 Kantone ihr Beitrittsverfahren zum HarmoS-Konkordat abgeschlossen. Zugestimmt haben bisher 15 Kantone. Sieben Kantone haben einen Beitritt abgelehnt. Vier Kantone (AG, AI, OW, SZ) sind noch ausstehend.

Mit der Einführung des Englischunterrichts in der Primarschule auf Beginn des Schuljahres 2008/09 sowie mit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz, welcher auf den 1. August 2008 in Vollzug gesetzt worden ist, sind im Kanton St.Gallen die Inhalte des Konkordats, soweit diese in der Zuständigkeit des Kantons liegen, bereits erfüllt worden. Dazu gehören auch das Obligatorium des Kindergartens, die Ausdehnung der Blockzeiten sowie die Schaffung eines bedarfsgerechten Mittagstisches.

2.2. Nationale Bildungsstandards (Grundkompetenzen)

Im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) haben Fachkonsortien Vorschläge für Bildungsstandards für die obligatorische Schule erarbeitet.² Diese Basisstandards legen für die vier Fächer Schulsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften die Anforderungen fest, die künftig praktisch alle Schülerinnen und Schüler am Ende der 2. Primar-, 6. Primar- und 3. Oberstufenklasse erreichen müssen.

Das HarmoS-Konkordat bildet die rechtliche Basis für die Entwicklung und zukünftige Anwendung von verbindlichen, nationalen Bildungsstandards für die obligatorische Schule durch die EDK. Die Kantone, welche das HarmoS-Konkordat ratifiziert haben, setzen sich dafür ein, die Bildungsstandards mit ihren Schülerinnen und Schülern zu erreichen. Es ist vorgesehen, dass die EDK die Erreichung der Standards auf nationaler Ebene überprüfen lassen wird.

Die Bildungsstandards sollen ab 2011 bei der Entwicklung und Überarbeitung der sprachregionalen Lehrpläne (z.B. Lehrplan 21 für die Deutschschweiz) berücksichtigt werden. Weiter sollen die Bildungsstandards zunehmend Grundlage sein für die Konzeption von Lehrmitteln und Beurteilungsinstrumenten sowie Eingang in die Ausbildung der Lehrpersonen finden. Die bereits ausgebildeten Lehrpersonen werden somit nicht in direkten Kontakt mit den Bildungsstandards kommen.

Die nationalen Bildungsstandards leisten einen Beitrag zur Harmonisierung der Bildungsziele der obligatorischen Schule in der Schweiz und gewährleisten, dass definierte Mindestanforderungen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt der obligatorischen Schule erreicht werden. Bildungsstandards sind wichtige Koordinationsmittel, erleichtern die Mobilität, vereinfachen den Einsatz von Lehrmitteln und machen die Anforderungen an das Lernen transparenter.

Die EDK-Mitglieder wurden im Frühling 2010 eingeladen, zu den vorgeschlagenen Bildungsstandards Stellung zu nehmen. In seiner Stellungnahme hat das Bildungsdepartement des Kantons St.Gallen festgehalten, dass es den Erlass der Standards unterstützt. Aufgrund der Rückmeldungen und je nach Ausmass der noch notwendigen Anpassungen sollen die ersten

² www.edk.ch (→ Arbeiten → HarmoS → Bildungsstandards).

Bildungsstandards bis Mitte 2011 von der EDK-Plenarversammlung verabschiedet werden. Der Verabschiedung wird ein mehrjähriger Einführungsprozess folgen. Zum Zeitpunkt der erstmaligen Überprüfung der Bildungsstandards im Rahmen des Bildungsmonitorings hat sich die EDK noch nicht geäußert.

2.3. Lehrplan 21 (Deutschschweizer Lehrplan)³

Nach Art. 8 des HarmoS-Konkordats verpflichten sich die beigetretenen Kantone, ihre Lehrpläne sprachregional zu harmonisieren. Die Plenarversammlung der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der deutsch- und mehrsprachigen Kantone erteilte am 9. März 2006 den Auftrag, im Rahmen eines Projekts die konzeptionellen Grundlagen für einen sprachregionalen Lehrplan zu erarbeiten. Das Konzept für den «Deutschschweizer Lehrplan» sah die Entwicklung eines gebrauchsfertigen Produkts vor, welches von den Kantonen grundsätzlich ohne Ergänzung oder Veränderung übernommen werden kann. Der Erlass des Lehrplans bleibt aber in der Hoheit der einzelnen Kantone; diesen steht es frei, den Lehrplan 21 an eigene Bedürfnisse zu adaptieren bzw. zu ergänzen. Der Erziehungsrat hat die kantonale Vernehmlassung zum Konzept des Lehrplans 21 beraten und den Grundsatzentscheid gefällt, dass der Kanton St.Gallen sich an der Erarbeitung des Lehrplans 21 beteiligt. Die Regierung hat am 11. Mai 2010 das Bildungsdepartement ermächtigt, eine Projektvereinbarung zur Ausarbeitung des Lehrplans 21 zu unterzeichnen.⁴

Im Herbst 2010 startete die Ausarbeitung des Lehrplans 21. Sämtliche 21 Kantone beteiligen sich an der Erarbeitung eines gemeinsamen Lehrplans. Damit setzen die Kantone den Artikel 62 der Bundesverfassung um, die Ziele der Schule zu harmonisieren. Der Lehrplan 21 soll im Frühling 2014 den Kantonen zur Einführung übergeben werden. Mit dem Entscheid, sich am Erarbeitungsprojekt zu beteiligen, besteht kein Präjudiz, dass der Lehrplan 21 im Kanton St.Gallen eingesetzt wird. Erziehungsrat und Regierung werden zu entscheiden haben, ob und wie dieser im Kanton St.Gallen eingeführt werden soll.

Aufbau des Lehrplans

Der Lehrplan 21 wird übersichtlich, einfach und verständlich gestaltet. Er soll so aufgebaut sein, dass die Schülerinnen und Schüler Wissen und Fähigkeiten erwerben, die sie in unterschiedlichen Situationen anwenden und umsetzen können. Der Lehrplan 21 wird leistungsorientiert sein und verbindlich festlegen, was die Schülerinnen und Schüler am Ende der 2. Primar-, 6. Primar- und 3. Oberstufenklasse wissen und können müssen. Er ist kompetenzorientiert⁵, das heisst er legt Mindestansprüche fest und formuliert darauf aufbauend weiterführende Ziele. Den Mindestansprüchen in den Fächern Schulsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften werden die nationalen Bildungsstandards zugrunde liegen. Diese korrespondieren mit den Grundlagen für den St.Galler Lehrplan aus den Jahren 1997 und 2008. Insbesondere in aus Sicht des Kantons St.Gallen zentralen Punkten, wie der Aufteilung in Fachbereiche statt in Fächer, dem Verzicht auf Fachbereiche im Kindergarten sowie der Einbindung der überfachlichen Themen, besteht konzeptionelle Übereinstimmung.

Zyklen und Fachbereiche des Lehrplans

Der Lehrplan umfasst zwei Jahre Kindergarten und neun Jahre Schule. Er unterteilt diese elf Jahre in drei Zyklen. Der erste Zyklus umfasst die ersten beiden Kindergartenjahre sowie die heutige 1. und 2. Primarklasse, der zweite Zyklus die heutige 3. bis 6. Klasse und der 3. Zyklus die 7. bis 9. Klasse.

³ Weiterführende Informationen: www.lehrplan.ch.

⁴ RRB 2010/330.

⁵ Nach dem Pädagogen Franz E. Weinert umfassen Kompetenzen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissen, aber auch Bereitschaften, Haltungen und Einstellungen, über die Schülerinnen und Schüler verfügen müssen, um neuen Anforderungssituationen gewachsen zu sein.

Das HarmoS-Konkordat definiert die Bildungsbereiche: Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften, Musik, Kunst und Gestaltung, Bewegung und Gesundheit. Die Fachbereiche des Lehrplans sind von den HarmoS-Bildungsbereichen abgeleitet und entsprechen weitgehend denjenigen des aktuellen st.gallischen Lehrplans.

HarmoS-Bildungsbereiche	Fachbereiche Lehrplan										
	1. Zyklus			2. Zyklus			3. Zyklus				
	K1	K2	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
Sprachen	Schulsprache (Deutsch)										
	1. Fremdsprache (F oder E)										
	2. Fremdsprache (F oder E)										
Mathematik u. Naturwissenschaften	Mathematik										
Sozial- und Geisteswissenschaften	Natur, Mensch, Gesellschaft (NMG)										
							Natur und Technik (mit Physik, Chemie, Biologie)				
							Wirtschaft, Arbeit, Haushalt (mit Hauswirtschaft)				
Musik, Kunst und Gestaltung	Bildnerisches Gestalten										
	Gestalten										
	Textiles und technisches Gestalten										
Bewegung und Gesundheit	Musik										
	Bewegung und Sport										
Zusätzliche kantonale Bildungsangebote											

Überfachliche Kompetenzen
 Personale, soziale und methodische Kompetenzen

Überfachliche Themen

Abbildung 2: Zyklen und Fachbereiche des Lehrplans 21

Überfachliche Kompetenzen sind für eine erfolgreiche Lebensbewältigung zentral. Sie werden in allen Fachbereichen ausgebildet. Als überfachliche Kompetenzen gelten personale, soziale und methodische Kompetenzen. Der aktuelle st.gallische Lehrplan spricht von Selbst-, Sozial- und Sachkompetenz.

Für die überfachlichen Themen braucht es keine eigenen Fachbereiche, sondern die Kompetenzen werden den entsprechenden Fachbereichen zugeordnet. Als überfachliche Themen sollen für den Lehrplan 21 berufliche Orientierung, ICT und Medien, Demokratie und Menschenrechte, Gender und Gleichstellung, Gesundheit, globale Entwicklung und Frieden, kulturelle Identität und interkulturelle Verständigung, Umwelt und Ressourcen sowie Wirtschaft und Konsum aufgearbeitet werden.

2.4. Bildungsmonitoring

Bildungsmonitoring ist die systematische und auf Dauer angelegte Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über ein Bildungssystem und dessen Umfeld. Es dient als Grundlage für Bildungsplanung und bildungspolitische Entscheide, für die Rechenschaftslegung und die öffentliche Diskussion.⁶

⁶ Quelle: www.edk.ch.

2.4.1. Ergebnisse der PISA-Studien

PISA steht für «Programme for International Student Assessment» der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). In einem dreijährigen Rhythmus werden die Fähigkeiten von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern am Ende der obligatorischen Schulzeit in den Fachbereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften getestet. Im Jahr 2000 wurde die erste Testserie mit Schwerpunkt Lesen, im Jahr 2003 die zweite Testserie mit Schwerpunkt Mathematik und im Jahr 2006 die dritte Testserie mit Schwerpunkt Naturwissenschaft durchgeführt. Die Testserie des Jahres 2009 mit dem Schwerpunkt Lesen ist erst national ausgewertet.

Im Dezember 2008 wurde der Bericht «PISA 2006: Porträt des Kantons St.Gallen» publiziert.⁷ Wie schon in den Jahren 2000 und 2003 haben die St.Galler Schülerinnen und Schüler auch im Jahr 2006 im interkantonalen Vergleich einen Spitzenplatz in den mit PISA getesteten Bereichen Naturwissenschaft, Mathematik und Lesen belegt. Die positiven Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie zeigen, dass sich unsere Volksschule auf einem hohen Standard befindet und dass die Schülerinnen und Schüler des Kantons St.Gallen am Ende der Schulzeit über eine hohe fachliche Kompetenz verfügen. In den getesteten Fachbereichen Naturwissenschaft, Mathematik und Lesen liegen die Leistungen im Kanton St.Gallen über demjenigen der Deutschschweiz. Der Vergleich mit den früheren Messungen zeigt einen nur wenig veränderten Leistungsstand auf einem hohen Niveau. In der Mathematik und im Lesen bleiben die Leistungen im Kanton St.Gallen wie auch in der übrigen Schweiz zwischen 2003 und 2006 stabil; in den Naturwissenschaften ist sogar eine leichte Leistungszunahme feststellbar. Das Interesse der St.Galler Jugendlichen an Naturwissenschaften ist jedoch nicht ausgeprägt. Somit streben vergleichsweise wenige eine naturwissenschaftliche Berufslaufbahn an. Es gilt, das Potenzial für Naturwissenschaften besser zu nutzen und Massnahmen zur Förderung naturwissenschaftlicher Interessen einzuleiten.

Am Gymnasium wurde ein entsprechendes Konzept bereits erlassen. Dazu hat der Erziehungsrat je eine zusätzliche Lektion in den Fächern Physik, Chemie und Biologie bewilligt. Diese zusätzliche Unterrichtszeit ist Gefässen gewidmet, welche unter dem Titel TAN (Technik und Angewandte Naturwissenschaften) für mehr Praxisbezug und mehr Interdisziplinarität in den Naturwissenschaften bürgen sollen. Ziel ist es insbesondere, das Interesse der Schülerinnen und Schüler an naturwissenschaftlichen Phänomenen und Fragestellungen aus dem Schüleralltag zu wecken und zu verstärken. Das Konzept tritt ab dem Schuljahr 2010/11 in Vollzug, nachdem erste Versuche mit TAN-Modulen bereits im vorangegangenen Schuljahr erfolgreich durchgeführt worden sind.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der neuen Lektionentafel für die Oberstufe ab dem Jahr 2012 sollen Mathematik und Naturwissenschaften gestärkt werden. Dazu wird die Anzahl Wochenlektionen in diesen Fachbereichen erhöht.⁸

Ein weiterer Problembereich für den Kanton St.Gallen liegt bei einer im Vergleich zu anderen Kantonen zu grossen Risikogruppe: 17 bis 19 Prozent der Jugendlichen unterschreiten die Lehrplanziele deutlich. Ihre ungenügenden Grundqualifikationen erschweren einen erfolgreichen Übertritt ins Arbeitsleben. Die Zugehörigkeit zur Risikogruppe hängt zentral von der sozioökonomischen Herkunft ab. Viele dieser Schülerinnen und Schüler weisen einen Migrationshintergrund auf oder stammen aus einer bildungsfernen Umgebung. Die Situation wird verstärkt, wenn beide Faktoren, nämlich Bildungsferne und Migrationshintergrund, gekoppelt sind. Häufen sich die Jugendlichen dieser Konstellation, besteht die Gefahr von Restklassen mit schwierigen Lernbedingungen sowie einer «Gettoisierung».

⁷ Brühwiler, Christian et. al. (2008). *PISA 2006 – Porträt des Kantons St.Gallen*. Zürich: Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz/FL ; www.schule.sg.ch (→ Volksschule → Dokumentationen → Berichte).

⁸ Vgl. Ziff. 3.5.1.

Das geteilte Schulmodell mit homogenen Leistungsgruppen ist wenig problematisch für die leistungsfähigen Schülerinnen und Schüler der Sekundarschule. Je geringer jedoch das Anforderungsniveau eines Schultyps ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich ein ungünstiges Lern- und Entwicklungsmilieu innerhalb einer Schule etabliert. Die Zusammensetzung solcher Lerngruppen vorwiegend aus leistungsschwachen und sozial benachteiligten Jugendlichen kann sich negativ auf den Lernerfolg auswirken. Von dieser sogenannten «Restschulproblematik» dürften im Kanton St.Gallen ein Teil der Realschulen, aber auch die Kleinklassen betroffen sein.

Die starre Zuteilung in eine Klasse mit Grundanforderungen oder erweiterten Anforderungen wird einseitig begabten Jugendlichen nicht gerecht. Die Untersuchungen haben zwar gezeigt, dass es kaum extrem einseitig begabte Schülerinnen und Schüler gibt. Daraus lässt sich jedoch nicht folgern, dass das Führen von Niveaugruppen in einzelnen Fächern überflüssig wäre. Eine Vielzahl an Schülerinnen und Schülern ist durchaus in der Lage, in einzelnen Fächern deutlich mehr zu leisten als in anderen. Solche fachspezifischen Unterschiede wurden insbesondere für die Bereiche Lesen und Mathematik ausgemacht.

Die strukturellen Fragen sind in das Projekt Oberstufenstruktur einbezogen worden. Im Rahmen der Projektarbeit ist das bisherige Oberstufenmodell aufgrund der PISA-Ergebnisse kritisch hinterfragt und Alternativen sind aufgezeigt worden.⁹

Der Kanton St.Gallen ist mit der PHSG als eines der beiden Deutschschweizer Koordinationszentren an der Durchführung von PISA direkt beteiligt. Damit ist der Kanton St.Gallen in diesem Bereich des Monitorings an der Schaltstelle selber präsent.

Die EDK hat am 29. Oktober 2009 an ihrer Jahresversammlung in St. Gallen beschlossen, sich auch 2012 zusammen mit dem Bund am OECD-Projekt PISA zu beteiligen. Schwerpunkt der Erhebung, die auf den Altersjahrgang 1996 fokussiert, ist im Jahr 2012 Mathematik. In der Schweiz sollen die Erhebungen in einem ähnlichen Umfang wie 2009 durchgeführt werden. Rund 7'800 Schülerinnen und Schüler aus drei Sprachregionen beteiligen sich an der Testdurchführung. Vergleiche zwischen den Sprachregionen bleiben möglich. Die Kantone entscheiden selber, ob sie sich zusätzlich mit einer kantonal repräsentativen Stichprobe an der Erhebung beteiligen wollen.

2.4.2. *Bildungsbericht Schweiz*

Gemäss Bundesverfassung sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.¹⁰ Ein Instrument für die Erfüllung dieser Aufgabe ist das Bildungsmonitoring Schweiz. Es wird verantwortet vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD), dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK).

Als ein erstes Produkt des Bildungsmonitorings ist im Februar 2010 der Bildungsbericht Schweiz 2010 veröffentlicht worden.¹¹ Er umfasst alle vorhandenen Daten und das Wissen aus Forschung, Statistik und Verwaltung über das schweizerische Bildungssystem. Der Bildungsbericht wird künftig alle vier Jahre als nationale Publikation erscheinen.

Im Bildungsbericht 2010 werden zu jeder Bildungsstufe drei Fragestellungen besprochen:

- Equity: Wie gerecht ist der Zugang zur Bildung?
- Effizienz: Wie ist das Verhältnis von eingesetzten Mitteln und Zielerreichung?
- Effektivität: Wie wirksam ist das System?

⁹ Vgl. Ziff. 3.5.2.

¹⁰ Art. 61 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV).

¹¹ Wolter, Stefan C. et.al. (2010). *Bildungsbericht Schweiz 2010*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, www.skbf-csre.ch (→ Bildungsmonitoring).

Der Bildungsbericht 2010 beschreibt das schweizerische Bildungssystem als Ganzes, vergleicht dieses teilweise mit anderen Staaten und zieht auszugsweise einen Vergleich zwischen den Kantonen. Die folgenden qualitativen Aussagen aus dem Bildungsbericht stehen in einem direkten Bezug zum Kanton St.Gallen:

- Die Sonderklassenquote (Anzahl Schülerinnen und Schüler in Klassen mit besonderem Lehrplan, d.h. in Kleinklassen und Sonderschulen) ist mit über fünf Prozent erheblich höher als der schweizerische Durchschnitt von rund drei Prozent.¹²
- Der Anteil sehr heterogener Klassen, d.h. Klassen mit wenigstens 30 Prozent Schülerinnen und Schülern aus anderen Kulturen ist in Kindergarten und Primarschule überdurchschnittlich. In der Oberstufe liegt er im schweizerischen Mittel.¹³
- Die Anzahl Schülerinnen und Schüler wird im Zeitraum von 2007 bis 2017 auf allen Stufen stärker als im schweizerischen Durchschnitt weiter abnehmen. Auf nationaler Ebene wird für den Kindergarten eine Zunahme und für den Kanton ein Rückgang prognostiziert.¹⁴
- Die durchschnittliche Unterrichtszeit in Primarschule und Oberstufe ist wesentlich höher als in anderen Kantonen.¹⁵
- Bei den öffentlichen Bildungsausgaben (laufende Ausgaben ohne Investitionen) liegt der Kanton St.Gallen im Mittelfeld.¹⁶

Der Projektleiter des Bildungsberichts 2010 zieht für den Kanton St.Gallen die folgenden Schlüsse:¹⁷

- Der sozioökonomische Einfluss auf das Bildungswesen ist zu hoch. Benachteiligte Schülerinnen und Schüler gehen auch bei hohen Leistungen in die Berufsbildung und nicht ins Gymnasium.
- Mit über zehn Prozent ist der Anteil Schülerinnen und Schüler mit sehr schlechten Qualifikationen relativ niedrig; er wird aber dennoch als zu hoch beurteilt.

Im Jahr 2014 wird der nächste Bildungsbericht erscheinen. Er wird eine erneute Bestandsaufnahme zum Wissen über das Bildungssystem Schweiz enthalten und aufzeigen, inwieweit die Massnahmen auf der Steuerungsebene und die Anstrengungen zur Verbesserung der Datengrundlage umgesetzt werden konnten.

2.5. Sonderpädagogik-Konkordat

Die Plenarversammlung der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren hat am 25. Oktober 2007 die «Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik» (Sonderpädagogik-Konkordat) ohne Gegenstimme verabschiedet. Das Konkordat geht damit in die kantonalen Beitrittsverfahren. Die Schaffung dieses neuen Konkordats ist eine Folge der NFA, der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Stimmvolk und Kantone haben am 28. November 2004 zugestimmt.

Seit dem 1. Januar 2008 übernehmen die Kantone, die bereits bisher einen Teil der Verantwortung trugen, die gesamte fachliche, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die besondere Schulung von Kindern und Jugendlichen bzw. die sonderpädagogischen Massnahmen. Auf diesen Zeitpunkt hin wurden verschiedene Bestimmungen im Invalidenversicherungsgesetz (SR 831.29; abgekürzt IVG) und in der Verordnung über die Invalidenversicherung (SR 831.201; abgekürzt IVV) aufgehoben. Als Konsequenz zog sich die Invalidenversicherung aus der Mitfi-

¹² Bildungsbericht Schweiz 2010, Seite 56.

¹³ Ebd. Seiten 68 und 91.

¹⁴ Ebd. Seiten 69 und 90.

¹⁵ Ebd. Seiten 60 und 96.

¹⁶ Ebd. Seiten 81 und 101.

¹⁷ Stefan C. Wolter anlässlich der Präsentation vom 19. August 2010 «Welche Schlüsse kann der Kanton St.Gallen aus dem Bildungsbericht 2010 ziehen?» im Bildungsdepartement St.Gallen.

nanzierung (2002 waren das 731 Millionen Franken) zurück. Damit entfallen auch die Qualitätsvorgaben der Invalidenversicherung IV.

Während wenigstens dreier Jahre gilt eine Übergangsfrist, während der die Kantone das bisherige Angebot der IV zu gewährleisten haben, bis ein kantonal genehmigtes Sonderschulkonzept vorliegt¹⁸.

Dem Sonderpädagogik-Konkordat beitretende Kantone verpflichten sich, das im Konkordat beschriebene Grundangebot, welches die Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf garantiert, zur Verfügung zu stellen und gemeinsame Instrumente anzuwenden. Dazu gehören einheitliche Qualitätsstandards für die Leistungsanbieter sowie ein standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs. Unabhängig von ihrem Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat haben alle Kantone ein kantonales Sonderschulkonzept zu entwickeln.

Zwischenzeitlich sind zehn Kantone dem Sonderpädagogik-Konkordat beigetreten. Das Konkordat wurde auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt.

Das Bildungsdepartement hat ein Projekt zur Ausarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts lanciert.¹⁹ Dieses soll einen Beitritt grundsätzlich ermöglichen. Die Diskussion, ob der Kanton St.Gallen dem Sonderpädagogik-Konkordat beitreten wird, ist jedoch noch ausstehend.

3. Unterrichtsentwicklung

3.1. Umgesetzte Entwicklungsprojekte

Schulentwicklung ist ein dynamischer Prozess, welcher grundsätzlich nie abgeschlossen werden kann. Die Gesellschaft verändert sich laufend und damit auch die Bedürfnisse an die Schule. So sind auch die «grossen» Schulentwicklungsprojekte im Sinne ihrer Projektorganisation an sich abgeschlossen, aber da die Entwicklung nicht stehen bleibt, sind Anpassungen und Ergänzungen erforderlich.

Lehrplan Volksschule

Ein Meilenstein in der Schulentwicklung der letzten Jahre in der Volksschule war – nebst den laufenden Projekten – die Schaffung des neuen Erziehungs- und Lehrplans, der im Jahr 1997 in Vollzug gesetzt wurde. Dieser Lehrplan mit seiner Zielorientierung sowie mit seinen seit dem Jahr 2008 geltenden Ergänzungen für die Primarschule entstand in einem langjährigen Entwicklungsprozess und ist im Wesentlichen nach wie vor aktuell; er hat sich bewährt. Neue Veränderungen und Bedürfnisse wie Förderung, Individualisieren der Einschulung, Bildungsmonitoring u.a. fliessen in die künftige Entwicklung ein und sind zu berücksichtigen. Wie bereits dargestellt, erfolgt die Weiterentwicklung der Lehrpläne über die Kantonsgrenzen hinweg in einem sprachregionalen Projekt.

Fördernde Massnahmen

Mit dem Erlass des Konzepts Fördernde Massnahmen in der Volksschule und der Weisungen über die fördernden Massnahmen vom 9. Februar 2006 traten in diesem Bereich wesentliche Neuerungen in Kraft:

- Neugestaltung des Pensenpools für Fördermassnahmen unter Berücksichtigung eines Sozialindex;
- Annäherung der integrativen und separativen Schulungsform (Grundangebot für die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler mit Schulschwierigkeiten, Kleinklassen als Möglichkeit für Schülerinnen und Schüler mit hohem Förderbedarf);

¹⁸ Art. 197 Ziff. 2 BV.

¹⁹ Vgl. Ziff. 3.7.

- Neuregelung der Zuweisung, d.h. konsequente Unterscheidung in kurzfristige und längerfristige Fördermassnahmen;
- Trennung von Abklärung und Therapie;
- Verbindliche Förderplanung (regelmässige Standortbestimmungen und Berichterstattung über Notwendigkeit der Fördermassnahme).

Darüber hinaus wurden die Schulträger verpflichtet, im Rahmen der Qualitätsentwicklung ein lokales Förderkonzept zu erstellen, welches wesentliche Bereiche der Fördermassnahmen (Zuständigkeit, Pflichtenheft, Angebote usw.) regelt.

Das Konzept Fördernde Massnahmen in der Volksschule nimmt auch Bezug auf die Sonderschulung und die ambulanten Sonderschulmassnahmen durch die behinderungsspezifischen Dienste und soll im Rahmen des Projekts Sonderpädagogik-Konzept in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Volksschule und Sonderschulen bzw. behinderungsspezifischen Diensten präzisiert werden.²⁰

Weitere Themenbereiche, die partiell weiterzuführen sind, sind die Umsetzung der ab Schuljahr 2008/09 veränderten Rahmenbedingungen in der Primarschule sowie Aspekte des Konzepts Schulqualität.

3.1.1. X. Nachtrag zum Volksschulgesetz und Sprachenkonzept

Mit dem Vollzug des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz (nGS 43-85 / sGS 213.1) sowie der Umsetzung des Fremdsprachenkonzepts sind auf Beginn des Schuljahres 2008/09 im Kindergarten und der Primarschule erhebliche Veränderungen umgesetzt worden: Im Kindergarten und in der Primarschule erfolgt der Unterricht in Blockzeiten, der Kindergarten ist formal Teil der Volksschule, die Musikalische Grundschule ist in die Lektionentafel aufgenommen worden und in der Primarschule wird Englisch ab der dritten Primarklasse unterrichtet.

Eine Umfrage vom Frühjahr 2009 bei den Schulträgern zu den ersten Erfahrungen mit der Umsetzung des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz hat gezeigt, dass diese weitgehend unproblematisch über die Bühne gegangen ist. Das Kindergartenobligatorium bzw. die Vorverlegung der Schulpflicht um zwei Jahre hat faktisch keine Veränderung mit sich gebracht. Ebenfalls hat sich die Blockzeitenregelung im Kindergarten bewährt.

Die Einführung von Blockzeiten und Englischunterricht erfordert von den Schulen erhöhte Anstrengungen sowohl in organisatorischen wie auch pädagogischen Belangen. Lehrerinnen- und Lehrerorganisationen, pädagogische Kommissionen, aber auch der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) haben auf Probleme im organisatorischen und im pädagogischen Bereich hingewiesen, die angegangen werden müssen:

- Die Blockzeitenregelung stellt die Schule vor grosse Herausforderungen. Die Zahl der in verschiedenen Funktionen mitwirkenden Lehrpersonen hat sich weiter erhöht. Die Stundenplangestaltung erweist sich als hochkomplexe logistische Angelegenheit, in der pädagogische Anliegen Gefahr laufen, unterzugehen. Für die Regelung der Beaufsichtigung bzw. Betreuung der Kinder bei Schulausfall oder in Zwischenstunden sind Empfehlungen zu schaffen. Im Kindergarten sind die hohe Anzahl der Bezugspersonen, die lange Präsenz ohne Pause für die Kindergartenlehrperson sowie eine hohe Betreuungsintensität bei einzelnen jüngeren Kindern problematisch.
- In mehrklassigen Abteilungen der Mittelstufe müssen bis zu sieben Lektionen Englisch und fünf Lektionen Französisch erteilt werden, was eine sinnvolle Stundenplanung erschwert. Zu erarbeiten sind methodisch-didaktische Anregungen für gemeinsame Fremdsprachenlektionen mit unterschiedlichen Jahrgängen.

²⁰ Vgl. Ziff. 3.7.

- Das Unterrichten von Kindern mit Lernschwierigkeiten im Englischunterricht ist für die Lehrpersonen in Bezug auf Beurteilung und Förderung der Fremdsprachenkompetenzen besonders herausfordernd. Erarbeitet werden Unterstützungsangebote für den Unterricht von Kindern mit Lernschwierigkeiten.

Die offenen Fragen im Zusammenhang mit den Blockzeiten und dem Fremdsprachenunterricht in der Primarschule werden im Amt für Volksschule in einem amtsinternen Nachfolgeprojekt angegangen. Erarbeitet werden Massnahmen in Form von angepassten Rahmenbedingungen sowie Empfehlungen und Handreichungen zu Händen der Lehrpersonen. Diese notwendigen Anpassungen sind unter dem Titel Feinkorrekturen und als unterstützende Massnahmen zu verstehen.

3.1.2. Fremdevaluation als Teil des Gesamtkonzepts Schulqualität

In dem im Jahr 1998 lancierten Projekt Schulqualität wurden zentrale Themen der Schulpolitik und Schulentwicklung angegangen: Der Erziehungsplan/Lehrplan aus dem Jahr 1997 wurde evaluiert, die Qualitätsentwicklung in Schulen und Schulgemeinden erprobt, die systematische Beurteilung der Lehrpersonen eingeführt und ein neues Konzept für die Schulaufsicht erarbeitet. Die Ergebnisse einer mehrjährigen Projektarbeit mündeten ein in das Gesamtkonzept Schulqualität für die Volksschule des Kantons St.Gallen.²¹ Mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 8. Januar 2004 (nGS 39-53) wurden die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung des Gesamtkonzepts Schulqualität geschaffen.

Das Konzept ist umgesetzt, noch ausstehend ist der Bereich Fremdevaluation auf der Ebene Schulgemeinde.

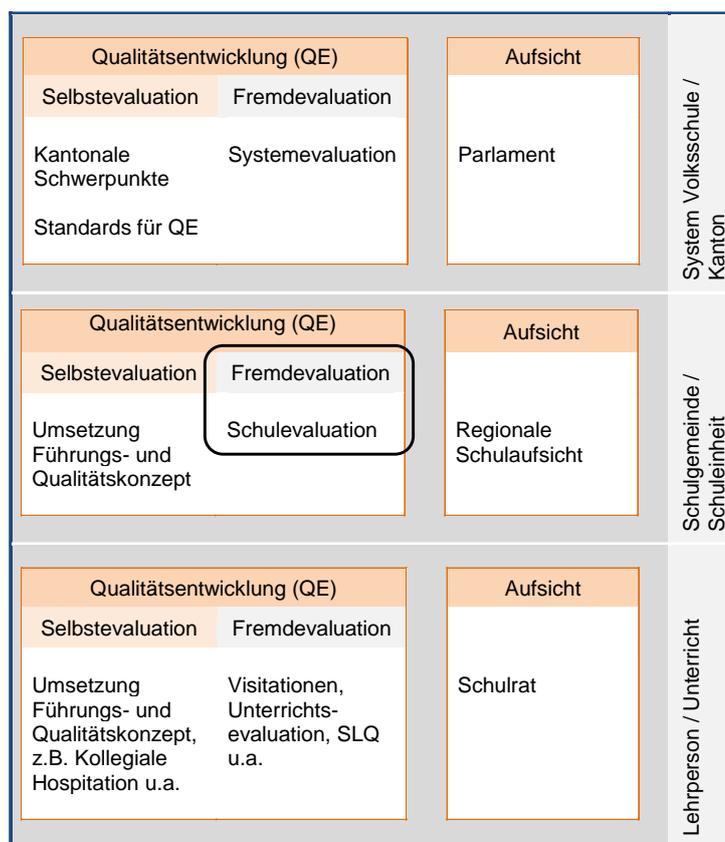


Abbildung 3: Gesamtkonzept Schulqualität

Auszug aus dem Gesamtkonzept Schulqualität: Fremdevaluation
 Die Fremdevaluation auf der Ebene Schuleinheit soll durch die Fachstelle Fremdevaluation durchgeführt werden. Fremdevaluation als Schulevaluation hat die Aufgabe, die Qualität der Schule als pädagogische Einheit von aussen zu erfassen und zu beurteilen. Die Fremdevaluation berücksichtigt die Selbstevaluation der Schuleinheit. Als Ergänzung zeigt die Fremdevaluation der Schule auf, wo Stärken oder blinde Flecken bzw. Schwächen bestehen. In diesem Sinne erfüllt die Fremdevaluation eine entwicklungsorientierte Förderfunktion für die Schule. Neben Rückmeldung an die einzelnen Schulen kommt der Fremdevaluation auch eine zentrale Aufgabe auf kantonaler Ebene zu. Mit einem jährlichen Gesamtbericht gibt die Fachstelle Fremdevaluation dem Erziehungsrat Auskunft über den Stand der Schulentwicklung und somit über die Qualität der Volksschulen. Dieses Wissen dient dem Erziehungsrat zur Steuerung der Volksschule.

²¹ Konzept Schulqualität: www.schule.sg.ch (→ Volksschule → Unterricht → Schulentwicklung → Schulqualität).

Seit dem Schuljahr 2007/08 wird die Fremdevaluation im Sinne einer Pilotphase im Auftrag des Erziehungsrates durch das Kompetenzzentrum Forschung, Entwicklung und Beratung der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) durchgeführt. Vom Frühjahr 2007 bis zum Abschluss der Pilotphase Ende Schuljahr 2009/10 sind rund 26 Schuleinheiten evaluiert worden. Die bisherigen Erfahrungen mit der Fremdevaluation sind positiv:

- Das Konzept Fremdevaluation der Volksschule des Kantons St.Gallen ist umsetzbar und für die Praxis geeignet.
- Der Einbezug externer Fachpersonen aus der Schulpraxis bewährt sich.
- Die Akzeptanz der Fremdevaluation und der Projektdurchführung durch die PHSG ist hoch.
- Die bisherigen Erfahrungen zeigen die Praxistauglichkeit der gewählten Abläufe und Verfahren.

Ursprünglich war vorgesehen, auf Beginn des kommenden Schuljahres die Fremdevaluation definitiv und verbindlich einzuführen. Der Erziehungsrat hat nun aber beschlossen, die Einführung zurückzustellen. Mit der Gutheissung der Motion im Kantonsrat «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?» hat sich die Ausgangssituation verändert. Denn dadurch ist es zurzeit völlig offen, wie die fachliche Aufsicht in Zukunft ausgestaltet werden wird. Qualitätsentwicklung und Aufsicht beeinflussen sich gegenseitig und sind beide dem Controlling zuzuordnen. Es ist deshalb angezeigt, erst dann über eine definitive Einführung zu entscheiden, wenn Klarheit besteht, wie die Aufsicht geregelt wird.²² Für die Zeit bis zu einer obligatorischen Einführung werden die Schulträger eingeladen, von diesem wertvollen Entwicklungsinstrument freiwillig Gebrauch zu machen.

3.2. Basisstufe

3.2.1. Projekt Basisstufe des Kantons St.Gallen

Unter dem Begriff Basisstufe werden neue Modelle verstanden, die zu einer flexibilisierten Einschulung führen sollen. Die Modelle Basisstufe 3 (zwei Jahre Kindergarten und erste Primarklasse) und Basisstufe 4 (zwei Jahre Kindergarten und erste und zweite Primarklasse) wurden in Schulversuchen erprobt. Von 2004 bis 2008 wurden Schulversuche mit 17 Klassen durchgeführt. Diese wurden im Verbund mit anderen Kantonen der EDK-Ost, die ebenfalls Schulversuche durchführen, wissenschaftlich evaluiert. Das Projekt ist auf Ende Schuljahr 2009/10 abgeschlossen worden.

Die Basisstufe ist ein integratives Modell. Das heisst, neben der Basisstufe werden keine Einführungsklassen oder Kleinklassen mehr geführt. Stattdessen ist die Durchlaufzeit flexibel. Eine Basisstufe 4 wird in der Regel in vier Jahren durchlaufen, kann aber auch je nach Lernstand in drei oder fünf Jahren absolviert werden. Die Kinder in der Basisstufe 3 verbleiben in der Regel drei Jahre dort; sie können aber auch nach zwei oder vier Jahren in die zweite Primarklasse übertreten.

Der Schlussbericht des Projekts Basisstufe liegt vor.²³ Die Ergebnisse der Schulversuche im Kanton St.Gallen zeigen im pädagogischen Bereich ein positives Bild. Die flexible Einschulung und die Aufweichung der bisher starren Grenze zwischen Kindergarten und Schule entsprechen der natürlichen Entwicklung der Kinder in diesem Alter. Eine flexible Durchlässigkeit erlaubt eine individuelle und gezielte Förderung. Wie der Schlussbericht aufzeigt, sind keine Leistungseinbussen zu verzeichnen. Positiv zu werten ist, dass in diesem frühen Alter Kinder nicht in Einführungsklassen separiert, sondern integrativ beschult werden. Allerdings kann auch die Basisstufe soziale Ungleichheiten nicht beheben.

²² Vgl. Ziff. 4.3.

²³ www.phsg.ch (→ Forschung und Entwicklung → Institut für Schulentwicklung und Beratung → Basisstufe).

Die Projektergebnisse liegen im Bereich der vorgängig geäußerten Erwartungen. Sie sind jedoch nicht derart, dass ein unmittelbarer Systemwechsel erforderlich wäre. Das Bildungsdepartement hat zudem die Kosten bei einer flächendeckenden Einführung errechnet. Diese betragen beim Modell Basisstufe 4 jährlich 33 Mio. Franken Mehrkosten in Bezug auf die heutige Situation, beim Modell Basisstufe 3 wären mit zusätzlichen 24 Mio. Franken zu rechnen. Je nach den lokalen Verhältnissen ergeben sich jedoch stark schwankende Mehr- oder Minderkosten.

Der Erziehungsrat hatte am 21. Oktober 2009 den Abschlussbericht des st.gallischen Projekts Basisstufe diskutiert. Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse sieht er von einer obligatorischen flächendeckenden Einführung der Basisstufe im Kanton St.Gallen ab. Hingegen erachtet der Erziehungsrat die fakultative Möglichkeit einer alternativen Einschulung mit dem Modell Basisstufe als sinnvoll.

3.2.2. Projekt EDK-Ost 4bis8

Unter der Federführung der Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweiz (EDK-Ost) ist von 2002 bis zum Jahr 2010 das überregionale Entwicklungsprojekt «EDK-Ost 4bis8» durchgeführt worden. Seit dem Schuljahr 2003/2004 wurden in 170 Klassen in den Kantonen AG, AR, BE, FR, GL, LU, NW, SG, TG, ZH und im Fürstentum Liechtenstein Schulversuche mit der Basisstufe (Basisstufe 4) und der Grundstufe (Basisstufe 3) durchgeführt. Das Projekt ist im Sommer 2010 abgeschlossen worden; der Schlussbericht mit den kantonalen Erfahrungen mit den Schulversuchen und den wissenschaftlichen Ergebnissen liegt vor.²⁴

Die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der Schulversuche erfolgte durch das Institut für Bildungsevaluation der Universität Zürich und das Institut für Lehr- und Lernforschung der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen. Sie untersuchten während fünf Jahren die Lernfortschritte von 1000 Kindern ab dem ersten Kindergartenjahr bis zur dritten Primarklasse aus Schulversuchs- und traditionell geführten Schulklassen und befragten deren Eltern und Lehrpersonen zu ihren Erfahrungen.

Wichtigste Erkenntnisse aus den Schulversuchen mit der Basisstufe und der Grundstufe²⁵

Mit dem Modell der Basisstufe und der Grundstufe konnten die in den Schulversuchen gesetzten Ziele grundsätzlich erreicht werden. Die Ergebnisse der beiden Modelle – Basisstufe bzw. Grundstufe – unterscheiden sich kaum:

- Die Schnittstelle zwischen Kindergarten und 1. Klasse kann aufgelöst werden. Spezielle Massnahmen, wie Einschulungsklassen oder Einführungsklassen, sind mit den neuen Modellen nicht notwendig.
- Der Übertritt von der Basisstufe oder Grundstufe in die 2. oder 3. Klasse gelingt unterschiedlich gut.
- Mit dem Teamteaching und der engen Zusammenarbeit mit weiteren Fachpersonen gelingt die Integration von Kindern mit verstärktem sonderpädagogischem Bedarf. Die Integration aller Kinder führt zu keinen Nachteilen für die leistungsstärkeren Kinder.
- Kindergarten und 1./2. Primarklasse können organisatorisch und pädagogisch-didaktisch zusammengeführt werden.
- In der Basisstufe haben Spielen und Lernen genügend Raum, die Kinder profitieren von den vielfältigen Unterrichtsformen und der altersdurchmischten Gruppe. Die Kompetenzen in Lesen und Mathematik können am Anfang der Basisstufe oder Grundstufe früher gefördert werden. Nach vier Jahren haben sich die Leistungen in Lesen und Mathematik allerdings wieder angeglichen. Einige Kinder absolvieren die Basisstufe oder die Grundstufe in kürzerer Zeit, andere benötigen ein Jahr länger. Die unterschiedliche Verweildauer und der flexible Eintritt in die Basisstufe oder Grundstufe bzw. der Übertritt in die nachfolgende Klasse werden genutzt.
- Die Schulen haben sich freiwillig am Schulversuch beteiligt. Die Lehrpersonen schätzen die Zusammenarbeit im Team im Umfang von 15 bis 18 Lektionen pro Woche und die gemeinsame Verantwortung für den Unterricht.
- Eltern, welche die pädagogischen Ziele der neuen Modelle durch Erfahrungen ihrer Kinder kennen lernen, schätzen diese durchwegs positiv ein.

²⁴ Weitere Informationen: www.edk-ost.ch (→ Projekte → Grundstufe/Basisstufe).

²⁵ Quelle: Medienmitteilung des Projekts EDK-Ost 4bis8 vom 25. Juni 2010.

Ergebnisse im Vergleich Basisstufe, Grundstufe, Kindergarten, 1. bzw. 2. Primarklasse²⁶

Die vielfältigen Erkenntnisse aus den Schulversuchen erlauben in einzelnen Aspekten einen Vergleich mit dem traditionellen System Kindergarten – 1./2. Primarklasse.

- Die Untersuchungen zeigen auf, dass die Grundstufe, die Basisstufe und das traditionelle System mit Kindergarten und 1./2. Primarklasse vergleichbare Leistungen erbringen, die Lernziele am Ende der 3. Klasse erfüllen und auf gute Akzeptanz von Seiten der Eltern stossen.
- In der Basisstufe und Grundstufe gelingt dies mit der Integration fast aller Kinder, ohne dass für die leistungsstärkeren Kinder daraus ein Nachteil entsteht.
- Im Vergleich gelingt es keinem der drei Organisationsmodelle, Kinder aus benachteiligten Familien wesentlich besser zu unterstützen.
- Die Kosten für die Grundstufe oder Basisstufe sind insgesamt höher als diejenigen für den Kindergarten und 1./2. Primarklasse. Um wie viel die Kosten höher sind, hängt von den kantonalen Rahmenbedingungen und Vorgaben ab. Die Mehrkosten wirken sich entsprechend von Kanton zu Kanton verschieden aus. Berechnungen zeigen jedoch, dass es aufgrund der Optimierungsmöglichkeiten in der Klassenbildung gerade in Gemeinden mit Kleinstschulen zu kostenneutralen Lösungen oder sogar Einsparungen gegenüber dem Kindergarten und den 1./2. Primarklassen kommen kann.

Beim Leistungsvergleich unter den drei Organisationsformen ist zu bedenken, dass bei den neuen Modellen ein erhebliches Mass an Entwicklungsarbeit erst im Verlauf der Schulversuche geleistet werden konnte.

Die Ergebnisse der Schulversuche und der wissenschaftlichen Evaluation sind Grundlagen für die Entscheide über eine allfällige Einführung der Basisstufe in den Kantonen. Das Projekt «EDK-Ost 4bis8» gibt keine Empfehlungen ab. Der Entscheid steht in abschliessender Kompetenz jedes einzelnen Kantons.

3.2.3. *Weiteres Vorgehen*

Der Erziehungsrat hat am 16. September 2010 vom Abschlussbericht des überregionalen Entwicklungsprojektes der EDK-Ost Kenntnis genommen. Die Ergebnisse der Schulversuche in 170 Klassen in der ganzen Deutschschweiz decken sich mit denjenigen des kantonalen Projekts. Er hat beschlossen, die Verbände und Sozialpartner zu befragen, ob den Schulträgern freigestellt werden soll, die Basisstufe als optionales Schulmodell einzuführen. Auf Grund der Rückmeldungen soll Anfang 2011 über das weitere Vorgehen bestimmt werden.

Art. 2 VSG umschreibt die Schultypen Kindergarten, Primarschule, Realschule und Sekundarschule. Soll die Basisstufe als zusätzlicher, systemisch geschlossener Schultyp verankert werden, wäre eine Änderung des Volksschulgesetzes erforderlich. Eine Flexibilisierung der Einschulung im Sinne der Übernahme einzelner Elemente, welche die Basisstufe auszeichnen, ist dagegen ohne Anpassung des Volksschulgesetzes denkbar, da diese Elemente im geltenden Gesetz – wenn auch in uneinheitlichen Kontexten – bereits als verankert betrachtet werden können.

Die Basisstufe erlaubt, Schulstandorte zu erhalten, indem vier Jahrgangsklassen (zwei Kindergarten, zwei Primarklassen) gemeinsam unterrichtet werden. Aus Sicht der «kleinen Schulen» ist die Basisstufe eine Alternative zur Schulschliessung. Sie erlaubt, dass die Schule im Dorf bleibt. Das Bildungsdepartement wird bis zum Entscheid über die Einführung der Basisstufe keine Schulschliessungen veranlassen bei Schulen, die mit einem Basisstufenmodell weiter bestehen könnten.

Die Versuchsschulen führen die Basisstufe bis zum Entscheid des Erziehungsrates weiter. Entscheidet der Erziehungsrat, die Basisstufe als Option nicht zuzulassen, wäre eine Übergangsfrist zu bestimmen, innert der die Schulen zum traditionellen Modell mit Kindergarten und Unterstufe zurückkehren müssten.

²⁶ Ebd.

3.3. Schülerinnen- und Schülerbeurteilung

Die Beurteilung der Schülerinnen und Schüler übt grossen Einfluss auf die Lernerfolge, die Motivation und die Einstellung zum Lernen und zur Schule aus. Mit der Einführung des Englischunterrichts in der Primarschule und mit der höheren Verbindlichkeit des Fremdsprachenunterrichts hat die Beurteilung erneut an Bedeutung gewonnen. Die Grundsätze dazu wurden in Weisungen des Erziehungsrates vom 16. Januar 2008 festgelegt. Die Beurteilung dient der Analyse, Diagnose und Förderung des Lernens sowie der Selektion. Dies bedeutet, dass sich die Lehrperson im Spannungsfeld zwischen Förderung und Selektion zurechtfinden muss. Im Duden wird Beurteilung mit «sich eine Meinung bilden» umschrieben. Dies bringt zum Ausdruck, dass Beurteilung immer subjektiv ist, weil sie auf der Wahrnehmung der beurteilenden Person beruht. Umso mehr müssen Lehrpersonen darauf achten, die Leistungen und das Verhalten der Lernenden anhand von Normen zu überprüfen. Die Ausrichtung nach Normen ermöglicht, das beobachtbare Verhalten zu beurteilen. Normen sind einerseits Bezugsgrössen und andererseits konkrete Kriterien, an denen etwas gemessen wird. Eine professionelle Beurteilung setzt voraus, dass sowohl die Bezugsnormen wie auch die Kriterien deklariert sind.

Mit der Broschüre «fördern und fordern, Schülerinnen- und Schülerbeurteilung in der Volksschule» stellt das Bildungsdepartement den Lehrpersonen eine fachlich fundierte und praxisnahe Umsetzungshilfe für ihre anspruchsvolle Beurteilungsaufgabe zur Verfügung. Deren Inhalte, nachstehend in ihren Hauptaussagen zusammengefasst, sind verbindliche Grundlage für die Regelung der Beurteilungspraxis in der Volksschule.²⁷

Funktion 1: Das Lernen steuern (formative Beurteilung)

In erster Linie soll die Beurteilung das Lernen fördern und die Lernenden in einer breit gefächerten Palette von Wissen und Können qualifizieren. Ziel sind Fortschritte im Wissenserwerb, in den Fähigkeiten und Fertigkeiten, in der Entwicklung der Persönlichkeit und der sozialen Kompetenzen. Die förderorientierte, formative Beurteilung orientiert sich an den individuellen Möglichkeiten der Lernenden und wird nicht benotet.

Funktion 2: Das Lernen bilanzieren (summative Beurteilung)

Die Beurteilung in der Schule muss aber auch dem Anspruch einer verantwortungsvollen Selektion gerecht werden. Die Lernenden erwarten Rückmeldung und Bewertung ihrer erbrachten Leistung. Die summative Leistungsbeurteilung orientiert sich an den Lernzielen und an transparenten Kriterien und wird benotet.

Funktion 3: Voraussagen zur weiteren Laufbahn ermöglichen (prognostische Beurteilung)

Die Beurteilung hat auch zum Zweck, möglichst verlässliche Aussagen zur weiteren Schullaufbahn zu machen. Prognostische Aussagen stützen sich sowohl auf die förderorientierte wie auch auf die leistungsorientierte Beurteilung.

Umfassende Beurteilung

Das Beurteilungskonzept des Kantons St.Gallen hat eine umfassende Beurteilung zum Ziel. Diese bezieht sich sowohl auf die erzielten Leistungen wie auch auf das Lern-, Arbeits- und Sozialverhalten:

- Die Fachleistungen, also Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, werden mit Noten von einer Skala von 6 bis 1 beurteilt.
- Der «Fleiß» unter dem Titel «Arbeitshaltung» wird mit Noten von einer Skala von 6 bis 3 beurteilt.
- Das Lern-, Arbeits- und Sozialverhalten wird im Rahmen des Beurteilungsgesprächs mit den Eltern beurteilt.

²⁷ Nüesch Birri, Helene et. al. (2008). *fördern und fordern; Schülerinnen- und Schülerbeurteilung in der Volksschule*, St.Gallen: Amt für Volksschule. www.schule.sg.ch (→ Volksschule → Unterricht → Beurteilung).

Notenwerte

Die Fachleistungsnoten geben Auskunft über den Grad der Zielerreichung. Sie stellen eine Gesamtbeurteilung dar, die sich auf schriftliche, mündliche und praktische Leistungen der Schülerinnen und Schüler stützt. Noten sind demnach Codes und keine Zahlenwerte im mathematischen Sinn. Wenn die Notensetzung ausschliesslich aufgrund des arithmetischen Mittels erfolgt, besteht die Gefahr, dass man den erbrachten Leistungen der Lernenden nicht gerecht wird.

6	<ul style="list-style-type: none"> – Lernziele deutlich übertroffen – löst Aufgaben mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad erfolgreich
5	<ul style="list-style-type: none"> – Lernziele gut erreicht – löst Aufgaben mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad teilweise erfolgreich
4	<ul style="list-style-type: none"> – Lernziele knapp erreicht – löst Aufgaben im Bereich Grundanforderungen zureichend
3	<ul style="list-style-type: none"> – Lernziele insgesamt nicht erreicht – löst Aufgaben im Bereich Grundanforderungen unzureichend
2/1	<ul style="list-style-type: none"> – keine Lernziele erreicht – löst keine Aufgaben im Bereich Grundanforderungen
<p>Eine Note für die Arbeitshaltung wird gesetzt, wenn sie entweder ausserordentlich gut ist (6) oder wenn sie nicht immer befriedigend (4) oder mangelhaft ist (3).</p>	

Qualitätsmerkmale einer guten Beurteilung

Die Vorstellungen von guter Beurteilung sind vielfältig und widersprüchlich. Sie sind geprägt vom Menschenbild, dem Lernverständnis, der Berufsauffassung und von Vorerfahrungen. Die nachstehenden Qualitätsmerkmale dienen als Grundlage für Qualitätsdiskussionen rund um die Beurteilung.

Förderorientierung:	Die Steuerung und Optimierung des Lernprozesses gilt als wichtigstes Anliegen der Beurteilung.
Lernzielorientierung:	Die Beurteilung orientiert sich konsequent an den Unterricht- und Lehrplanzielen und die Beurteilungskriterien weisen einen klaren Bezug zu den Zielen aus.
Erweiterte Beurteilung:	Entsprechend den Leitideen des Lehrplans sollen alle drei Kompetenzbereiche gefördert werden (Sach-, Selbst- und Sozialkompetenz). Folglich sind alle drei Kompetenzbereiche Gegenstand der Beurteilung.
Transparenz:	Den Lernenden sind Inhalt, Zeitpunkt und Form der Beurteilung bekannt. Die Eltern kennen das Beurteilungsverfahren und die Beurteilungsergebnisse. Das Zustandekommen der Zeugnisnote ist geklärt.
Kohärenz:	Leistungsmessung und Notengebung sollen möglichst einheitlich gehandhabt werden.
Einbezug aller Beteiligten:	Die Lernenden werden so weit möglich in die Beurteilung miteinbezogen, die Eltern im Rahmen des Beurteilungsgesprächs informiert. Fachlehrpersonen und andere Fachpersonen bringen ihre Perspektive in angemessener Form ein.
Entflechtung:	Die verschiedenen Funktionen der Beurteilung, formativ, summativ oder prognostisch, sowie die Bezugsnormen, individuelle, lernzielorientierte und soziale Bezugsnorm, werden auseinandergelassen.

Beurteilung des Lern-, Arbeits- und Sozialverhaltens

Mit einer förderorientierten Beurteilung des Lern-, Arbeits- und Sozialverhaltens wird angestrebt, die Lernprozesse im personalen und sozialen Bereich bewusst zu gestalten und zu steuern. Die Beurteilung des Lern-, Arbeits- und Sozialverhaltens bezieht sich auf die drei Fragen: Wie hat die Schülerin/der Schüler gelernt? Wie hat die Schülerin/der Schüler gearbeitet? Wie hat sich die Schülerin/der Schüler verhalten? Die Beurteilung erfolgt im Gespräch. Es gibt weder Noten noch andere Ratings.

Selbstbeurteilung

Die Selbstbeurteilung ist ein wichtiger Bestandteil einer förderorientierten Beurteilung. Wer sich selber beurteilen kann, weiss um seine eigenen Stärken und Defizite und ist in der Lage, das eigene Lernen zu steuern. Selbstbeurteilung ist nur dann lernfördernd, wenn die Kriterien den Lernenden bekannt sind und sie die Möglichkeit haben, sich danach auszurichten.

Beurteilungsgespräch

Auf jeder Stufe muss wenigstens einmal jährlich ein Beurteilungsgespräch mit den Eltern durchgeführt werden. Die Lernenden sind grundsätzlich daran beteiligt. Das Beurteilungsgespräch verstärkt die Zusammenarbeit zwischen den Eltern und der Schule im Hinblick auf die Förderung des Kindes sowie auf die Gestaltung seiner Schullaufbahn. Das Gespräch verfolgt im Wesentlichen drei Ziele: Informieren, Austauschen und Vereinbarungen treffen.

In obligatorisch zu besuchenden Kursen werden in den Jahren 2009 bis 2011 sämtliche Lehrpersonen der Volksschule in die neue Beurteilungspraxis eingeführt. Für die ergänzende, schulinterne Weiterbildung besteht ein umfangreiches modulares Angebot an Abrufkursen zum förderorientierten Beurteilen. Ziel ist, dass alle Schulen bis zum Jahr 2013 über die grundsätzlichen Informationen verfügen und sich bedarfsorientiert weitergebildet haben.

3.4. Test- und Lernsysteme

Zur Überprüfung der erreichten Leistungsziele stehen den Lehrpersonen und den Schülerinnen und Schülern auf den verschiedenen Schulstufen unterschiedliche Test- und Lernsysteme zur Verfügung. Diese wurden im Laufe der letzten Jahre vom Kantonalen Lehrmittelverlag entwickelt und werden mittlerweile auch in anderen Kantonen eingesetzt.

Mit *LernLot* überprüfen die Lehrpersonen Mitte der 2. Primarklasse, ob ihre Schülerinnen und Schüler die Grundanforderungen in Teilbereichen von Mathematik und Deutsch erfüllt haben. Damit kann auf mögliche Lücken frühzeitig reagiert werden. Die Orientierungshilfe umfasst ein Arbeitsheft (Mathematik und Deutsch) für die Schülerinnen und Schüler und eine Broschüre für die Lehrpersonen. Aufgeteilt über mehrere Tage werden die einzelnen Teilbereiche von den Schülerinnen und Schülern bearbeitet und anschliessend von der Lehrperson korrigiert. Für die Auswertung steht eine Papier- oder Online-Auswertung zur Verfügung.²⁸

Das Modulsystem *Klassencockpit* mit Aufgabensammlungen für die Fachbereiche Deutsch und Mathematik erlaubt Aussagen darüber, wo die einzelne Schulklasse im kantonalen Vergleich steht. Der externe Blickwinkel von *Klassencockpit* ermöglicht der Lehrperson eine objektivierete Rückmeldung zum Leistungsstand ihrer Klasse. Die schriftlichen Tests werden von der 3. Primarklasse bis zur 3. Oberstufe jährlich dreimal eingesetzt, die Auswertung erfolgt online.²⁹

Die beiden computergestützten Testsysteme *Stellwerk 8* und *Stellwerk 9* erlauben individuelle Standortbestimmungen, die den Schülerinnen und Schülern in der Mitte der 2. und am Ende der 3. Oberstufe den aktuellen Leistungsstand in den schulischen Kernkompetenzen ausweisen. Die Ergebnisse in den Fachbereichen Deutsch, Mathematik, Natur und Technik sowie in den beiden Fremdsprachen Französisch und Englisch werden in einem Leistungsprofil abgebildet. Jede Schülerin und jeder Schüler erhält unabhängig von Lehrperson, besuchtem Schultyp oder Kanton eine standardisierte Rückmeldung zu ihren/seinen in *Stellwerk* überprüften Fähigkeiten. Das schulische Leistungsprofil kann mit den Berufsprofilen, welche die schulischen Anforderungen verschiedener Lehrberufe darstellen, verglichen werden.³⁰ Der Einsatz von *Stellwerk 8* und *9* ist im Kanton St.Gallen obligatorisch. Die Ergebnisse können zusammen mit anderen Beurteilungsinstrumenten für eine zielgerichtete und wirkungsvolle Förderplanung

28 www.lernlot.ch.

29 www.klassencockpit.ch.

30 www.jobskills.ch.

eingesetzt werden. Für die Beurteilung des Vorstellungsvermögens und des technisch-logischen Verständnisses wurden zusätzliche Module entwickelt. Die Stellwerktests werden in fast allen Kantonen der Deutschschweiz eingesetzt.³¹

Mit der elektronischen Übungs- und Lernplattform *Lernareal* stehen den Schülerinnen und Schülern der Oberstufe Lernmodule auf drei Anforderungsniveaus in den Fachbereichen Mathematik, Deutsch sowie Natur und Technik für die selbstständige Bearbeitung zur Verfügung.³²

Weiterentwicklungen

Nach relativ kurzen Entwicklungszeiten haben die Testsysteme auch interkantonal grosse Akzeptanz gefunden und werden breit eingesetzt. Die Test- und Lernsysteme werden laufend den inhaltlichen und technischen Anforderungen angepasst und weiterentwickelt, damit sie weiterhin prominent innerhalb der schweizerischen Bildungslandschaft positioniert werden können. Für die Mittelstufe der Primarschule wird ein online-basiertes Testsystem zur individuellen Standortbestimmung entwickelt. Lernmodule für die Fachbereiche Mathematik und Deutsch sind für die 3. Oberstufe in Entwicklung und sollen im Rahmen der individuellen Förderung eingesetzt werden können. Die Verbindlichkeit der Testsysteme wird mit Weisungen zu deren Einsatz und zum Umgang mit den generierten Daten gestärkt.

3.5. Projekt Oberstufe

Die im Sommer 2008 begonnene Umsetzung der neu gestalteten Primarschule und die demografische Entwicklung erzeugen Handlungsbedarf für die künftige Oberstufe ab 2012. Die verschiedenen Fragen werden in zwei Teilprojekten bearbeitet. Das Teilprojekt Oberstufe 2012 befasst sich vorwiegend mit pädagogischen Fragestellungen, während sich das Teilprojekt Oberstufenstruktur hauptsächlich mit strukturellen Fragen der Oberstufe und Auswirkungen der Demografie beschäftigt. Weil sich die Teilprojekte aber in verschiedenen Bereichen überschneiden, wurde beschlossen, beide in einem übergeordneten Projekt Oberstufe zusammenzuführen.

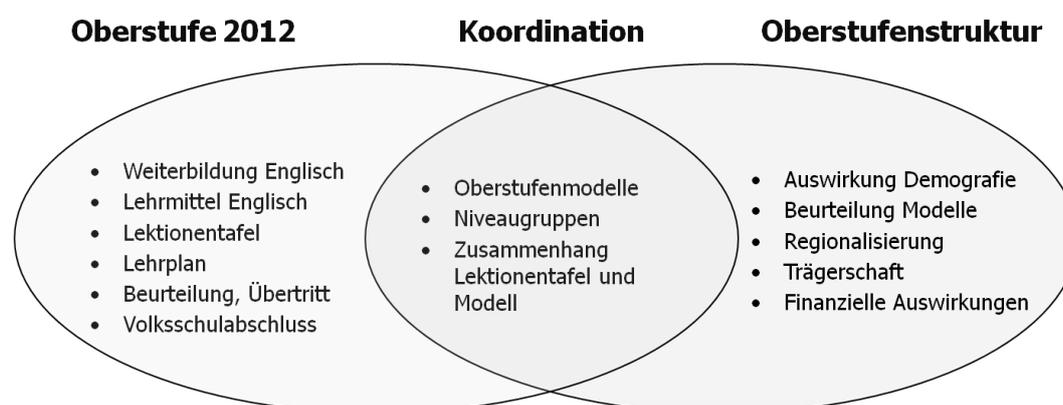


Abbildung 4: Gesamtprojekt Oberstufe

31 www.stellwerk-check.ch.

32 www.lernareal.ch.

3.5.1. Teilprojekt Oberstufe 2012

Mit Beginn des Schuljahres 2008/09 wurde in den Primarschulen des Kantons St.Gallen einlaufend ab der 3. Primarklasse eine neue Lektionentafel eingeführt. Zusammen mit der Einführung des Englischunterrichts legt sie einen Schwerpunkt auf die Sprachförderung, baut die Musikalische Grundschule in den obligatorischen Unterricht ein und schafft ein Zeitgefäss für fächerübergreifendes Arbeiten. Die im Sommer 2008 begonnene Umsetzung der neu gestalteten Primarschule und die demografische Entwicklung erzeugen Handlungsbedarf für die künftige Oberstufe ab 2012. Die sich daraus ergebenden pädagogischen Fragestellungen werden im Projekt Oberstufe 2012 in verschiedenen Themenbereichen bearbeitet. Ziel ist die Schaffung der notwendigen Grundlagen und Voraussetzungen, damit ein nahtloser Übergang von der Primarschule in die Oberstufe sichergestellt ist.

Zusatzqualifikation Englisch

Die Lehrpersonen der Oberstufe, welche Englisch erteilen, werden zusätzlich qualifiziert. Bis anhin erteilen sie Anfängerunterricht. Ab dem Jahr 2012 werden sie Fortgeschrittene zu unterrichten haben. Um dieser Anforderung gerecht zu werden, wird in der Sprachkompetenz als Minimum das Niveau C1 gemäss europäischem Referenzrahmen (zum Beispiel Cambridge Advanced) gefordert; erwünscht ist das Niveau C2 (z.B. Cambridge Proficiency). Ausgebildete Oberstufenlehrpersonen mit einem Abschluss in Englisch verfügen bereits über die Kompetenz C1. In Kursen können sie freiwillig ihre Sprachkompetenz erweitern. Die Lehrpersonen werden jedoch verpflichtet, ihre Unterrichtskompetenz mit einem methodisch-didaktischen Blockkurs zu erweitern. Anfang Februar 2010 haben die ersten Sprachkompetenzkurse an den Regionalen Didaktischen Zentren begonnen. Für die Kurse im Jahr 2010 haben sich etwa 100 Lehrpersonen angemeldet. Ab 2011 werden zusätzlich die obligatorischen methodisch-didaktischen Blockkurse für Lehrpersonen durchgeführt, welche Englisch-Fortgeschrittenenunterricht erteilen werden. Die Sprachkompetenzkurse und die obligatorischen Blockkurse werden bis 2014 angeboten.

Lektionentafel

Die neu gestaltete Lektionentafel der Primarschule macht es erforderlich, dass auch auf der Oberstufe eine neue Lektionentafel erarbeitet wird. Diese soll verschiedensten Ansprüchen und Anforderungen gerecht werden. Grundlegendes Ziel ist, dass in allen Oberstufentypen die Schülerinnen und Schüler, unabhängig von ihrer Herkunft, optimal gefördert werden können. Für alle Leistungsstufen soll eine möglichst breite, gemeinsame Basis geschaffen werden und die neue Lektionentafel soll mithelfen, die Abschlussquote auf der Sekundarstufe II zu steigern. Die Durchlässigkeit zwischen den Oberstufentypen soll in den Kernfächern gewährleistet werden. Spezifische Zeitgefässe im dritten Oberstufenjahr sollen eine bedarfsgerechte, begrenzte Individualisierung zulassen. Die drei Oberstufentypen Sekundar-, Real- und Kleinklassen haben weiterhin unterschiedliche Lektionentafeln, wobei in der Sekundar- und in der Realschule eine möglichst grosse Angleichung angestrebt wird. Die Durchlässigkeit in den Kernfächern wird mit einheitlichen Lektionszahlen sichergestellt. Da die Gesamtlektionszahl gegenüber heute unverändert bleibt, hat die Schaffung der neuen Lektionentafel keine Mehrkosten zur Folge.

Volksschulabschluss

Im Rahmen der Projektarbeit wird geprüft, wie ein Volksschulabschluss realisiert werden könnte. Der modular aufgebaute Volksschulabschluss soll sich über die Zeit der Oberstufe hinweg erstrecken und verschiedene Elemente beinhalten, wie beispielsweise die Testsysteme oder eine Projektarbeit im letzten Schuljahr. Das Testsystem Stellwerk wird auf der Oberstufe bereits heute obligatorisch eingesetzt, eine verpflichtende Projektarbeit im letzten Schuljahr soll mit der neuen Lektionentafel realisiert werden. Der Einsatz und die Funktion weiterer Elemente, wie beispielsweise ein Portfolio oder ein Abschlusszertifikat, sind insbesondere mit Blick auf den Übertritt in die Sekundarstufe II noch zu klären. Ein Volksschulabschluss nach neuem Konzept soll zum ersten Mal Ende des Schuljahres 2014/15 erfolgen.

Weitere Arbeitsbereiche

Im Rahmen des Teilprojekts Oberstufe 2012 wird ein neues Englischlehrmittel evaluiert, das Übertrittsverfahren von der Primarschule in die Oberstufe überarbeitet, die horizontale Durchlässigkeit in der Oberstufe geklärt sowie – für den Zeitraum bis zum Vorliegen des Lehrplans 21 – wenigstens für den Englischunterricht ein Übergangslernplan erarbeitet.

3.5.2. Teilprojekt Oberstufenstruktur

Im Teilprojekt Oberstufenstruktur wird der Zusammenhang zwischen dem Oberstufenmodell, der demografischen Entwicklung und der Schulqualität untersucht. Einerseits wird mit diesem Projekt ein politischer Auftrag erfüllt: Im Postulat 43.06.15 «Reformen an der Oberstufe» wurde die Regierung eingeladen, einen Bericht zu Modellen der Oberstufe zu erstatten, unter Einbezug der Erfahrungen in andern Kantonen. Andererseits ist ein Handlungsbedarf auch aufgrund der demografischen Entwicklung angezeigt. Mit dem Rückgang der Schülerinnen- und Schülerzahlen ist es an verschiedenen Standorten nicht mehr möglich, eine traditionelle Oberstufe mit zwei Sekundarklassen und einer Realklasse je Jahrgang zu führen. Im Folgenden werden die pädagogischen Aspekte des Teilprojekts besprochen.³³

Die Oberstufe heute

Das heutige Oberstufenkonzept geht auf das Jahr 1974 zurück. Mit dem IV. Nachtragsgesetz zum Erziehungsgesetz (nGS 9, 859) wurden die damaligen Sekundarschulgemeinden ermächtigt, nebst den Sekundarschulen auch die damalige Oberstufe der Primarschule, ab 1978 Realschule genannt, zu führen. In der Folge empfahl der Erziehungsrat, die beiden Züge der Oberstufe (Realschule und Sekundarschule) in Oberstufenzentren zusammenzubringen und möglichst unter einem Dach zu führen.

Mit dem II. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 22. Juni 1995 (nGS 30-71) wurde festgehalten, dass die Regelklassen der Realschule und der Sekundarschule sowie die Kleinklassen der Realschule der gleichen Trägerschaft unterstehen. Damit wurde die Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Oberstufentypen geschaffen.

In der Mehrzahl der Gemeinden werden heute Oberstufenzentren nach dem kooperativen, typengetrennten Modell geführt. Dabei erfolgt eine Zusammenarbeit der beiden Typen insbesondere bei Veranstaltungen und bei Wahlfächern. Bei der noch an wenigen Orten angewandten additiven Oberstufe sind Real- und Sekundarschule zumindest teilweise örtlich getrennt.

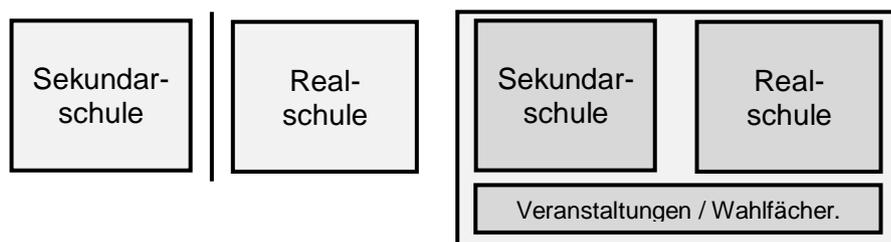


Abbildung 5: Additive Oberstufe / Kooperative, typengetrennte Oberstufe

Das Volksschulgesetz³⁴ beschreibt die Sekundar- und die Realschule in folgenden Bestimmungen:

- Nach Art. 9 VSG führt die Oberstufenschulgemeinde die Regelklassen der Realschule und der Sekundarschule sowie Kleinklassen der Realschule.
- Art. 13 VSG umschreibt die Aufgabe der Oberstufe und der Oberstufentypen: Die Realschule bereitet auf die Sekundarschule und Berufslehre, die Sekundarschule auf Berufslehre und Mittelschule vor.

³³ Strukturelle Aspekte siehe Ziff. 4.1

³⁴ sGS 213.1, abgekürzt VSG.

Das Modell der kooperativen, typengetrennten Oberstufe geht vom Grundsatz aus, dass die Klassen möglichst homogen zusammengesetzt sind. Die Aufteilung erfolgt in Stammklassen mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus. Die Sekundarschule unterrichtet die Schülerinnen und Schüler mit erweiterten Anforderungen, die Realschule diejenigen mit Grundanforderungen und die Kleinklassen solche mit besonderen Bedürfnissen. Diese Zuteilung wird jedoch nicht allen gerecht; insbesondere Schülerinnen und Schüler mit einseitigen Begabungen werden nicht entsprechend gefördert. Seit den Neunzigerjahren geht die Entwicklung gesamtschweizerisch in Richtung integrativer Oberstufe. Modelle mit starren Zuordnungen werden ersetzt durch solche mit flexibleren Zuordnungen und mit verstärkt individueller Förderung.

Die st.gallischen Schülerinnen und Schüler erbringen im interkantonalen Vergleich Spitzenleistungen. Trotzdem besteht in der Oberstufe Handlungsbedarf. Das bestehende typengetrennte Oberstufenmodell mit Sekundar- und Realschule bietet wohl leistungsfähigen Schülerinnen und Schülern der Sekundarschule einen Vorteil. Ein Nachholbedarf besteht jedoch am anderen Ende des Begabungsspektrums: Die Risikogruppe aus Schülerinnen und Schülern mit extrem tiefem Leistungsstand ist im Vergleich zu anderen Kantonen zu gross. Ebenfalls zu gross ist der Anteil der Realschülerinnen und Realschüler, welche durchaus in der Lage wären, eine Sekundarschule zu absolvieren. Die Zuweisung wird nicht allen Schülerinnen und Schülern gerecht. Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten werden häufiger der Real- als der Sekundarschule zugewiesen. Die fehlende horizontale Durchlässigkeit verhindert eine nachträgliche Korrektur.

Grundlage für die Weiterentwicklung der Oberstufe bilden die Leitideen:

- *Die Schülerinnen und Schüler werden ihren Begabungen entsprechend gefördert.*
Leistung und Leistungsbereitschaft werden gefördert. Ziel ist, dass die Schülerinnen und Schüler eine ihren Fähigkeiten entsprechende Berufsausbildung oder weiterführende Schule absolvieren können. Begabte wie auch weniger Begabte werden optimal gefördert. Die hohe Qualität unseres Bildungssystems bleibt erhalten.
- *Die Chancengerechtigkeit stellt sicher, dass sämtliche Schülerinnen und Schüler gefördert werden.*
Chancengerechtigkeit bedeutet, dass Schülerinnen und Schüler unabhängig von ihrer Herkunft optimal gefördert werden. Die horizontale Durchlässigkeit wird gewährleistet. In einem Teil der Kernfächer erfolgt der Unterricht in Niveaugruppen. Ein flexibles Oberstufenmodell entlastet die Schnittstelle von der Primarschule in die Oberstufe.
- *In allen Schulen ist das Bildungsangebot gewährleistet.*
Unabhängig von der Grösse, der Finanzkraft und anderen Einflussfaktoren besteht in allen Oberstufen ein gleichwertiges Bildungsangebot. Dazu gehören die Wahl- und Wahlpflichtangebote, die fördernden Massnahmen, leistungsabhängige Einteilung in Niveaus u.a. Chancengerechtigkeit besteht unabhängig vom Ort des Schulbesuchs. Das Schulangebot ist unabhängig von Religion und Geschlecht.
- *Die Oberstufe bietet eine lernfördernde Umgebung.*
Ein individuelles Angebot in der dritten Oberstufenklasse erlaubt, die Jugendlichen gezielt auf den Übergang in die berufliche Grundbildung und die weiterführenden Schulen vorzubereiten. Das gewählte Oberstufenmodell verhindert Restklassen. Für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf bestehen Dispen-sations- und Kompensationsmöglichkeiten.
Ein massgeblicher Anteil des Unterrichts erfolgt im Klassenverband. Die Anzahl Bezugspersonen wird möglichst klein gehalten. Der Unterricht in der Stammklasse erfolgt weitgehend bei der Klassenlehrperson.
- *Heterogenität ist eine Herausforderung und wird als Chance für die Entwicklung verstanden.*
Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten werden so weit wie möglich innerhalb der gleichen Schulstruktur unterrichtet; eine hohe Integration wird gewährleistet. Das Schulmodell verhindert Ausgrenzungen.

Oberstufenmodelle

Kooperative und integrative Oberstufenmodelle erhöhen die Chancengerechtigkeit und erlauben eine horizontale Durchlässigkeit.

Kooperative Oberstufen sind in der deutschsprachigen Schweiz die Regel. Die Stammklassen sind zwar homogen. Die verschiedenen Anforderungsniveaus werden jedoch in gemeinsamen Schulanlagen unterrichtet. Besondere Unterrichtsveranstaltungen, Wahlfachangebote und zum Teil auch musischer Unterricht sowie Sport erfolgen niveauebergreifend. Waren bis anhin vor allem typengegrenzte Modelle ohne Niveaugruppen vorherrschend, geht die Entwicklung zu kooperativen Oberstufen mit Niveaugruppen. In einzelnen Fächern wie z.B. Mathematik, Deutsch oder Fremdsprachen erfolgt der Unterricht in zwei bis drei Niveaugruppen.

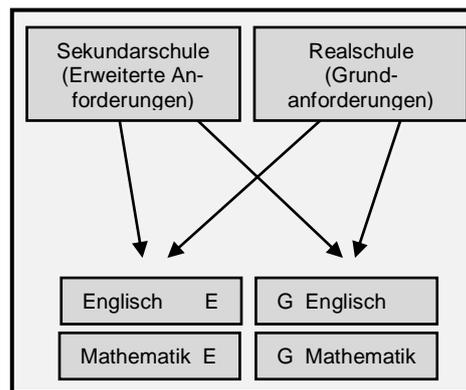


Abbildung 6: Kooperative Oberstufe mit Niveaugruppen

Das kooperative Modell mit Niveaugruppen ist ohne Anpassung des Volksschulgesetzes direkt umsetzbar. Damit eine Durchlässigkeit von der Real- in die Sekundarschule wirklich genutzt werden kann, sind individuelle Förderangebote zu schaffen. Diese dienen einerseits der Vorbereitung auf den Wechsel der Niveaugruppe, andererseits für den Wechsel der Stammklasse. Nach erfolgter Aufstufung sind zumindest für eine beschränkte Zeit stützende Angebote erforderlich.

Durch die Schaffung einer kooperativen Oberstufe mit Niveaugruppen wird die Weiterführung von Kleinklassen nicht in Frage gestellt. Die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen kann nach wie vor integrativ oder separativ erfolgen. In kleineren Oberstufenzentren ist es aus quantitativen Gründen nicht möglich, Kleinklassen zu führen. Der Entscheid für die Beibehaltung von Kleinklassen oder für die integrative Schulung ist unabhängig vom Modell durch den Schulträger zu fällen.

In der integrativen Oberstufe mit heterogenen Stammklassen wird auf eine Aufteilung in Niveaus verzichtet. Es gibt nur noch heterogene Oberstufenklassen. In den Kernfächern erfolgt der Unterricht in zwei bis drei Niveaugruppen. Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf werden integrativ beschult. Das Modell erleichtert die individuelle Förderung der Schülerinnen und Schüler und gewährleistet eine hohe Durchlässigkeit zwischen den Niveaugruppen. In der Deutschschweizer Praxis ist das Modell weniger verbreitet.

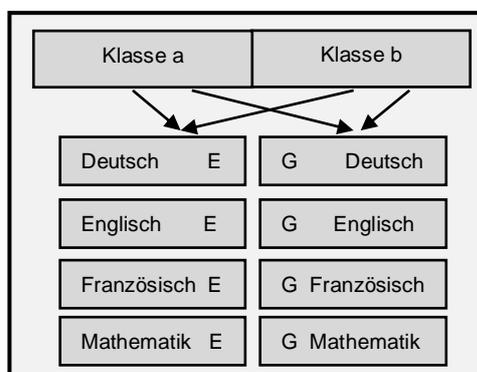
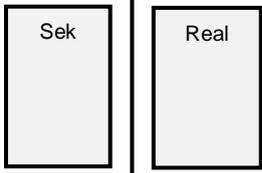
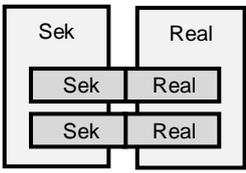
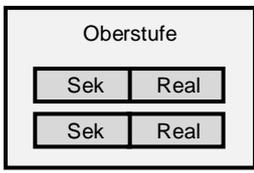


Abbildung 7: Integrative Oberstufe mit Niveaugruppen

Die integrative Oberstufe ist nicht kompatibel mit dem Volksschulgesetz. Das Volksschulgesetz spricht von Sekundar- und Realschule. Die Niveaugruppen könnten wohl diesen beiden Oberstufentypen zugeordnet werden. Die heterogene Stammklasse findet jedoch keine Entsprechung im Gesetz.

Alternative Schulmodelle sind insbesondere solche mit Auflösung des Klassenverbandes oder mit jahrgangsübergreifenden Klassen. Sie sind in der deutschen Schweiz nur vereinzelt anzutreffen. Beim altersdurchmischten Lernen wird statt in Jahrgangsklassen in jahrgangsdurchmischten Lerngruppen unterrichtet. Die Lerngruppen bilden zusammen eine Gesamtklasse. Der Unterricht in dieser Gesamtklasse erfolgt vorwiegend individualisiert.

Übersicht über die Modellvarianten, Deutschschweizer Kantone, ohne Untergymnasium.³⁵

Typengetrenntes Modell Geteiltes Modell (2- oder 3-gliedrig)	Kooperatives Modell mit Niveaugruppen Homogene Stammklassen	Integratives Modell mit Niveaugruppen Heterogene Stammklassen	Andere Modelle	
				
AG 100 Prozent				*
AI 59 Prozent		AI 12 Prozent		
AR 27 Prozent	AR 66 Prozent	AR 7 Prozent	AR geplant	*
BE 37 Prozent	BE 57 Prozent	BE 6 Prozent		
BL 100 Prozent				*
BS 17 Prozent	BS 25 Prozent	BS 57 Prozent		*
FR 95 Prozent				
GL 80 Prozent		GL 7 Prozent		
	GR 90 Prozent			
LU 22 Prozent	LU 74 Prozent	LU 3 Prozent		
	NW 37 Prozent	NW 39 Prozent		
OW 12 Prozent	OW 48 Prozent	OW 6 Prozent		
SG 99 Prozent				*
SH 90 Prozent	SH 8 Prozent			
SO 85 Prozent	SO 5 Prozent			*
SZ 74 Prozent	SZ 20 Prozent			
TG 10 Prozent	TG 80 Prozent	TG 5 Prozent	TG 5 Prozent	
UR 27 Prozent	UR 20 Prozent	UR 35 Prozent		
VS 45 Prozent		VS 54 Prozent		
	ZG 98 Prozent			
ZH 57 Prozent	ZH 26 Prozent			*

Schriftgrösse:

AG Mehr als 60 Prozent der Schülerinnen und Schüler werden in diesem Modell unterrichtet

AG zwischen 20 Prozent und 60 Prozent

AG weniger als 20 Prozent

* Projekt zur Strukturreform geplant oder in Arbeit

³⁵ Quelle: Bildungsdirektion Zentralschweiz, Stand Schuljahr 2008/09.

Kooperative Oberstufe mit Niveaugruppen in Mathematik und Englisch

Ein Zwischenbericht³⁶ zur aktuellen Oberstufensituation und zur künftigen Ausrichtung der Oberstufe ist im Herbst 2009 in eine breit angelegte Vernehmlassung gegeben worden. Diese hat ergeben, dass es angezeigt ist, die bestehenden Strukturen trotz insgesamt hohem Qualitätsstandard weiterzuentwickeln, um sämtliche Schülerinnen und Schüler optimal fördern zu können. Der Erziehungsrat hat deshalb entschieden, das kooperative Oberstufenmodell mit Niveaugruppen freizugeben. Die Stammklassen werden bei diesem Modell nach wie vor in Sekundar- und in Realschule aufgeteilt. Niveaugruppen in Mathematik und Englisch erlauben jedoch, dass Schülerinnen und Schüler mit einseitigen Begabungen in einem Teil der Fächer in einem anderen als dem Stammniveau unterrichtet werden. Im Weiteren soll eine horizontale Durchlässigkeit ermöglicht werden. Das kooperative Modell mit Niveaugruppen kann ohne Änderung des Volksschulgesetzes umgesetzt werden. Der Entscheid über die Einführung des neuen oder die Beibehaltung des bisherigen, zweigeteilten Modells liegt bei der örtlichen Schulbehörde.

Mit dem Grundsatzentscheid, die beiden Oberstufentypen Sekundar- und Realschule beizubehalten, ist eine Anpassung des Volksschulgesetzes – wie es die Motion 42.10.04 verlangt – nicht erforderlich. Das kooperative Oberstufenmodell mit Niveaugruppen in Mathematik und Englisch zu führen, kann ohne Gesetzesänderung umgesetzt werden und führt im Vergleich zum bisherigen Modell in der Regel zu keinen Mehrkosten³⁷.

3.6. Musikalische Bildung

Die Musikschulen leisten mit dem Instrumentalunterricht eine wichtige Ergänzung zum Musikunterricht der Volksschule und einen wertvollen Beitrag zum Bildungsauftrag der Volksschule. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) fehlt den Musikschulen für den schulergänzenden Instrumentalunterricht die gesetzliche Grundlage. Der Erziehungsrat hat auf Antrag des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV) ein Projekt zur musikalischen Bildung und insbesondere zur Regelung der Musikschulen ins Leben gerufen. Damit werden eine generelle Überprüfung der musikalischen Bildung und eine Klärung der Rahmenbedingungen angestrebt. Im Fokus steht nebst dem schulischen Musikunterricht sowie der Musikalischen Grundschule der Instrumentalunterricht der Musikschulen für Kinder im Volksschulalter.

Die 31 Musikschulen im Kanton sind heute unterschiedlich organisiert: 16 integriert in die Gemeinden, 6 in Zweckverbänden, 2 gebunden durch Verträge sowie 7 als Vereine.

Das Teilprojekt Musikschulen des Projekts Musikalische Bildung hat zum Ziel, den Instrumentalunterricht im Volksschulalter an den Musikschulen rechtlich zu verankern. Dazu gehören die Klärung der Finanzierung sowie der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen und deren Angleichung an das Dienstrecht für Volksschullehrpersonen.

Erste Projektergebnisse sind für das Jahr 2011 zu erwarten.

³⁶ Der ausführliche Zwischenbericht «Projekt Oberstufe: Oberstufenstruktur – Oberstufe 2012» sowie der ergänzende Bericht «Oberstufensituation in verschiedenen Kantonen» sind im Internet verfügbar: www.schule.sg.ch (→ Volksschule → Unterricht → Schulentwicklung → Projekt Oberstufe).

³⁷ Die Schaffung von Anforderungsniveaus führt per se nicht zu Mehrkosten. Wird ein Modell mit drei statt zwei Anforderungsniveaus (nebst Grundanforderungen und erweiterten Anforderungen zusätzlich ein Niveau mit mittleren Anforderungen) gewählt, führt dies bei kleinen Oberstufen mit zwei Parallelklassen zu Mehrlektionen in einem Umfang von rund 5 Prozent. Bei grösseren Oberstufenzentren kann auch dies kostenneutral erfolgen.

3.7. Sonderpädagogik

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA führte im Bereich der Sonderschulung zu einschneidenden Veränderungen. Seit dem 1. Januar 2008 sind ausschliesslich die Kantone für die Finanzierung zuständig. Somit wurde die Sonderschulung auch im Kanton St.Gallen noch stärker als bisher zu einem festen Bestandteil des öffentlichen Bildungsauftrags. Die Übergangsbestimmungen zur NFA halten fest, dass die Kantone die bisherigen Leistungen der IV weiterführen müssen, bis sie über ein kantonales genehmigtes Sonderschulkonzept verfügen, wenigstens aber während dreier Jahre. Der Kanton St.Gallen führt deshalb das bisherige Sonderschulangebot weiter. Parallel dazu wird das neue Sonderpädagogik-Konzept entwickelt. Da die Rahmenbedingungen der Invalidenversicherung Ende der Sechzigerjahre entstanden, ist der Anpassungsbedarf an die aktuellen Gegebenheiten gross. Denn die öffentliche Schule und die vorhandenen Unterstützungsangebote haben sich seither grundlegend verändert.

Das Sonderschulkonzept, erlassen 1994, ist Grundlage für die Führung der Sonderschulung (Tagessonderschulen, Sonderschulen mit Internat, behinderungsspezifische Dienste für seh-, hör- und körperbehinderte Kinder in der Volksschule, Heilpädagogische Frühförderung). Die Rahmenbedingungen für die Sonderschulen sind seither ohne substanzielle Anpassungen in Kraft. Eine Überarbeitung oder Aktualisierung ist unumgänglich.

Projekt Sonderpädagogik

Der Erziehungsrat hat am 10. März 2008 einen Auftrag zur Erstellung eines Sonderpädagogik-Konzeptes erteilt. Das Konzept soll einen umfassenden Überblick über sämtliche sonderpädagogischen Massnahmen (Stützunterricht, Therapien, Kleinklassen, Integrierte schulische Förderung ISF etc.) geben und nicht nur die Sonderschulmassnahmen beinhalten, wie dies die Übergangsbestimmungen zur NFA verlangen. Der Auftrag des Erziehungsrates stimmt insoweit auch mit der Spannweite des Sonderpädagogik-Konkordats der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) überein³⁸. Das bestehende Konzept Fördernde Massnahmen aus dem Jahr 2006 kann in das neue Sonderpädagogik-Konzept integriert werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass aufgrund der Projektarbeit Anpassungen und Ergänzungen im bestehenden Konzept Fördernde Massnahmen erforderlich sind.

Das aktuelle Konzept Fördernde Massnahmen in der Volksschule erwähnt die Sonderschulung und die ambulanten Sonderschulmassnahmen durch die behinderungsspezifischen Dienste. Es ist geplant, das Konzept Fördernde Massnahmen in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Volksschule und Sonderschulen bzw. behinderungsspezifische Dienste zu präzisieren.

Einfluss auf die Sonderschulung nehmen verschiedene Beteiligte (Kind, Eltern, Schulträger, Sonderschule, Kanton), die bei der Zuweisung, Durchführung und Prüfung einer allfälligen Rückschulung unterschiedliche Erwartungen haben. Es ist vorgesehen, die grundlegenden Rechte und Pflichten festzuhalten und in den verschiedenen Verfahrensschritten zu klären.

Der Erziehungsrat hat am 30. September 2009 die durch die Projektgruppe erarbeiteten und durch den Lenkungsausschuss verabschiedeten Leitsätze des Sonderpädagogik-Konzeptes und zentrale Schlüsselfragen genehmigt. Diese sehen unter anderem vor, die Zusammenarbeit zwischen der Regelschule und den Sonderschulen zu stärken und die Regelschulen kompetenter zu machen im Umgang mit Heterogenität. Die Leitsätze bilden die Grundlage für die Weiterarbeit im Projekt Sonderpädagogik-Konzept.³⁹

Im Verlauf der Projektarbeit werden der Ist-Zustand analysiert und darauf basierende Lösungsansätze erarbeitet. Nachfolgend werden einzelne ausgewählte Themenbereiche kurz erläutert.

³⁸ Vgl. Ziff. 2.5.

³⁹ Die Leitsätze sind im Internet publiziert: www.schule.sg.ch (→ Volksschule → Unterricht → Schulentwicklung → Projekt Sonderpädagogik).

Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen

Die Gesamtschülerzahl in der Volksschule (Kindergarten, Primar- und Oberstufe) hat zwischen dem Schuljahr 1991/92 und dem Schuljahr 2009/10 nach einem vorübergehenden Anstieg Mitte der Neunzigerjahre um 2,7 Prozent abgenommen und beträgt derzeit rund 56'600 Schülerinnen und Schüler. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen im Kanton St.Gallen hat dagegen in der gleichen Zeitperiode von 1103 auf 1515 oder um 37,4 Prozent zugenommen. Damit sieht sich der Kanton St.Gallen nicht nur mit einem stetig wachsenden Bedarf konfrontiert, sondern weist auch im interkantonalen Vergleich eine sehr hohe Sonderschulquote auf. Dafür existiert keine plausible Erklärung, zumal der Aufwand bei den Fördermassnahmen in der Regelschule nicht tiefer liegt.

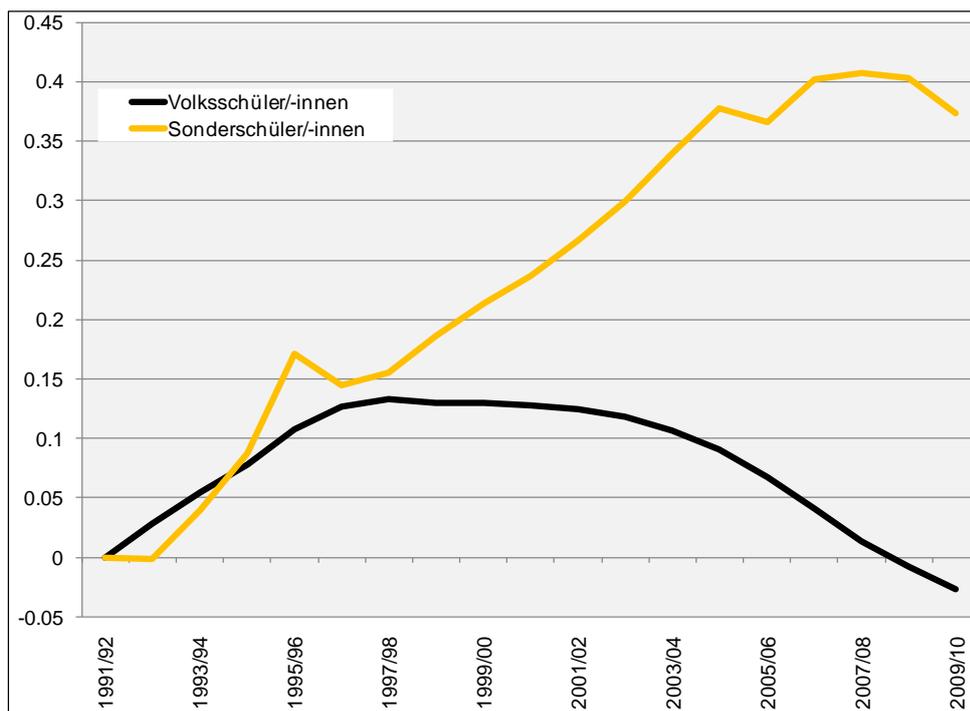


Abbildung 8: Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen Volksschule und Sonderschule

Sonderschulangebot

Das Sonderschulangebot soll sich an den Bildungsbedürfnissen der Lernenden orientieren. Folgende Fragestellung ist für die Neugestaltung des Sonderschulangebots von zentraler Bedeutung: Wo stehen für welche Anspruchsgruppe wie viele Sonderschulplätze mit welchem Angebot zur Verfügung?

Im Schuljahr 2009/10 stehen im Kanton St.Gallen folgende Sonderschulkategorien mit 1515 Schulplätzen und 452 Internatsplätzen zur Verfügung:

- Sonderschulen für Kinder mit geistiger Behinderung;
- Sonderschulen für Kinder mit schweren Sprachgebrechen und/oder Hörbehinderung;
- Sonderschule für Kinder mit Körperbehinderung und Mehrfachbehinderung;
- Sonderschule für Kinder mit schweren Verhaltensstörungen.

Im Rahmen der Projektarbeit werden einerseits das Platzangebot und die regionale Verteilung geprüft, auch unter Berücksichtigung der bestehenden Infrastruktur. Andererseits wird geklärt, wann ein Kind mit Behinderung sonderschulbedürftig ist. Die Zuweisungspraxis ist derzeit sehr unterschiedlich. Festzulegen ist auch, welche Leistungen im Rahmen einer Sonderschulung erbracht werden sollen. Ein besonderer Klärungsbedarf besteht im Internatsbereich. In Anbetracht der Kosten (ab 40'000 Franken je Kind und Jahr) und der einschneidenden Konsequenzen für das Kind und seine Eltern gilt es, Kriterien für Internatsplatzierungen zu erarbeiten.

Sonderschülerinnen und -schüler, die wegen ihrer Behinderung den Weg zur Sonderschule nicht selbstständig zurücklegen können, haben Anspruch auf einen organisierten Transport. Die ehemalige Praxis der Invalidenversicherung, die während der Übergangszeit weitergeführt werden muss, hat teilweise zu sehr kostenaufwendigen Transporten geführt. Eine Anpassung ist unumgänglich.

Gesetzgebung

Das Projekt Sonderpädagogik führt auch zu Gesetzesänderungen. Insbesondere soll die Gesetzgebung zur Sonderschulung nachhaltig modernisiert werden und nach dem Ausstieg der Invalidenversicherung ganzheitlich gesetzlich erfasst werden. Zu den sonderpädagogischen Massnahmen sollen prinzipielle Aussagen gemacht werden (Beispiele: Bedarfs- und Aufwandorientierung, Befristung, Verankerung der heilpädagogischen Frühförderung im Vorschulalter, Subsidiarität und Verhältnismässigkeit in Bezug auf den Besuch ambulanter oder stationärer Angebote). Sodann sollen wichtige Elemente aus der neueren Schulentwicklung gesetzlich verankert werden (Beispiele: lokale Förderkonzepte, zentrale Steuerungsinstrumente wie der Pensenpool). Weiterhin ist auch das Verfahren der Zuweisung zu den sonderpädagogischen Massnahmen und die Finanzierung der Sonderschulung zu regeln.

Konzentriert sich das Volksschulgesetz auch in der Sonderpädagogik – wie immer schon in der Regelpädagogik – auf die Grundzüge, so sind ergänzend Ermächtigungen an die Regierung, den Erziehungsrat und das Bildungsdepartement zu Detailregelungen nötig. Diese Delegationen ergeben die gesetzliche Grundlage für die Anerkennung, Beaufsichtigung und Finanzierung der Sonderschulen sowie für das Sonderpädagogikkonzept in pädagogischer und betrieblicher Hinsicht, einschliesslich Leistungsaufträge an Sonderschulen und Abklärungsstelle. Damit kann das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen aufgehoben werden.

Der dafür notwendige Nachtrag zum Volksschulgesetz ist Gegenstand einer separaten Botschaft an den Kantonsrat. Ein Vollzug ist ab dem Jahr 2012 realistisch. Eine Verzögerung wäre insoweit nicht nachteilig, als die Sonderschulung zurzeit dank der NFA-Anschlussgesetzgebung funktionstüchtig und zeitgemäss geregelt ist. Diese Anschlussgesetzgebung ist zwar zur Ablösung durch ein definitives kantonales Konzept bestimmt, gilt aber im Sinn eines flexiblen Übergangs ohne Verfalldatum.

Kinder mit Behinderung in der Regelschule

In den Regelschulen des Kantons St.Gallen werden seit Jahren Kinder und Jugendliche mit einer Sinnes- und Körperbehinderung durch ambulante behinderungsspezifische Dienste unterstützt und betreut (jährlich knapp 200 Kinder und Jugendliche). Das Projekt Sonderpädagogik-Konzept hat den Auftrag, die integrative Förderung von Kindern mit anderen Behinderungen in der Regelschule zu erproben und allfällige geeignete Verfahren aufzuzeigen. Diese Erprobung erstreckt sich über die Schuljahre 2009/10 und 2010/11 und wird in elf Schulen mit insgesamt 20 Schülerinnen und Schülern auf allen Stufen durchgeführt.

3.8. Gewaltprävention

Die Regierung hat im Bericht «Gewaltfreie Schule»⁴⁰ umfassend dargelegt, wie die Gewalt an Schulen reduziert bzw. wie ein Programm zur Reduktion von Gewalt an Schulen wissenschaftlich und organisatorisch ausgestaltet werden kann.

Die Schule ist ein idealer Ort, um angemessenes Sozialverhalten und einen konstruktiven Umgang mit Konflikten zu üben. Zudem ist die Schule als Vernetzungsort für verschiedene Akteure der Gewaltprävention geeignet, also Schulleitungen und Lehrpersonen, Eltern und Elternorganisationen, Fachdienste und Behörden.

⁴⁰ Bericht der Regierung vom 9. März 2010 (40.10.03).

Der Schlussbericht zur Studie Jugenddelinquenz⁴¹ zeigt auf, dass die Schule im Bereich der Prävention und Früherkennung einen Beitrag zu leisten hat. Dabei handelt es sich sowohl um die Umsetzung der Lehrplanziele in den Bereichen der Selbst- und Sozialkompetenz (Verhaltensebene) als auch um die Förderung eines Schul- und Klassenklimas, in dem sich Kinder und Jugendliche wohl und sicher fühlen (Verhältnisebene).

Die Strategie für den Bildungsbereich des Kantons St.Gallen lässt sich wie folgt beschreiben:

1. Bestehende, bewährte Aktivitäten sollen weitergeführt und allenfalls ausgebaut oder flächendeckend eingeführt werden, z.B. Präventionsprogramme im Unterricht, Weiterbildung für Lehrpersonen, Krisenintervention.
2. Aktuelle und zukünftige strukturelle Veränderungen im Bildungsbereich des Kantons St.Gallen werden nach Möglichkeit so ausgestaltet, dass sie gewaltvermindernd wirken.
3. Schulen setzen Massnahmen zur Prävention und Intervention professioneller um. Sie streben konsequent ein positives Schulklima an, das als wichtigster schulischer Schutzfaktor gilt. Für frühzeitige und wirksame Intervention müssen vielerorts Vorgehen und Zuständigkeiten geklärt und in einem Interventionsleitfaden festgehalten werden.

Im Auftrag des Bildungsdepartementes wird ein Gewaltpräventionskonzept mit Massnahmenkatalog für die Volksschulen im Kanton St.Gallen entwickelt. Dieses Konzept zeigt die Möglichkeiten und Strategien zur Reduktion von Gewalt in den St.Galler Schulen auf. Zudem setzt es Prioritäten und enthält Massnahmen zur kontinuierlichen Umsetzung. Das Konzept wird im Verlauf des Schuljahres 2010/11 vorliegen.

Eine interdisziplinär zusammengestellte Gruppe hat die Konzeptentwicklung begleitet. Weiter wird geprüft, ob ein bereits bestehendes Präventionsprogramm für Mittel- und Oberstufe eingeführt werden soll oder eine sinnvolle Ergänzung zum bewährten Präventionsprogramm «Faustlos» für Kindergarten und Unterstufe zu schaffen ist.

3.9. Plan B: Case Management Berufsbildung

Anlässlich der nationalen Lehrstellenkonferenz im November 2006 in Genf regte Bundesrätin Doris Leuthard die Einführung eines Case Managements Berufsbildung an. Primäres Ziel des Case Managements ist, einer möglichst grossen Zahl von Jugendlichen den Abschluss einer ersten nachobligatorischen Ausbildung zu ermöglichen. Um dies zu erreichen, sollen die betroffenen Jugendlichen bereits im Verlauf der Oberstufe identifiziert und erfasst werden, damit gegebenenfalls rasch reagiert werden kann. Die kantonalen Berufsbildungsämter sollen die Federführung in der Umsetzung des Case Managements erhalten. Sie wurden aufgefordert, ein Konzept auszuarbeiten. Dieses dient als Grundlage für eine Subventionierung kantonalen Massnahmen durch den Bund.

Im Kanton St.Gallen ist das Projekt «Case Management Berufsbildung» unter dem Label «Plan B» lanciert worden.⁴² Unter der Leitung des Amtes für Berufsbildung, in Kooperation mit dem Amt für Volksschule sowie dem Amt für Arbeit, wurde eine Projektgruppe eingesetzt, welche ein kantonales Konzept für ein Case Management Berufsbildung entwickelte. Das Konzept weist folgende Eckpfeiler auf:

- Starke Abstützung auf bereits bestehende Angebote: Grundsätzlich sind genügend Möglichkeiten vorhanden, Jugendliche mit erschwerten Bedingungen werden beim beruflichen Einstieg unterstützt.
- Kooperation der Akteure: Angestrebt wird eine bessere Verknüpfung und Koordination sowohl der Angebote als auch der Akteure (Lehrpersonen, Schulsozialdienste, Berufsberatung, Lehraufsicht, Lehrbetriebe u.a.).

⁴¹ Walser, S. / Killias, M. (2009). *Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen, Bericht zuhanden des Bildungsdepartements und des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St.Gallen*. St.Gallen: SJD/BLD.

⁴² www.sg.ch (→ Bildung → Berufsbildung → Plan B).

- Die Hauptverantwortung in der einzelnen Fallführung liegt bei den Klassenlehrpersonen (sowohl in der Oberstufe als auch in der Berufsfachschule).
- Erste Erfassung: Jugendliche, die ein Gefährdungspotenzial bezüglich beruflicher Integration aufweisen, sollen frühzeitig identifiziert werden. Eine erste Erfassung erfolgt im 2. Semester der 2. Oberstufe.

Umsetzung auf der Oberstufe

In der zweiten Oberstufe nimmt die Klassenlehrperson in Zusammenarbeit mit der Berufs- und Laufbahnberatung eine Standortbestimmung jedes Jugendlichen in Bezug auf die berufliche Integration vor und leitet bei Bedarf unterstützende Massnahmen ein. Die Jugendlichen, die zur gefährdeten Gruppe gehören, werden an der Nahtstelle zur Sekundarstufe II mit einem Übergabebogen auf den Weg geschickt, sodass die engere Begleitung in den nachfolgenden Institutionen von Anfang an sichergestellt wird.

Das Teilprojekt Oberstufe hat am Ende des Schuljahres 2008/09 den ersten Durchlauf der neun Pilotklassen abgeschlossen. Im Schuljahr 2009/10 ist der Pilotversuch auf 30 Klassen der 3. Oberstufe und 40 Klassen der 2. Oberstufe erweitert worden. Die beteiligten Oberstufenlehrpersonen befürworten die direktere Zusammenarbeit mit der Berufsberatung und unterstreichen die Praxistauglichkeit des Projektes. Eine externe Evaluation des Konzepts hat ergeben, dass der Kanton St.Gallen mit der Umsetzung auf dem richtigen Weg ist. 90 Prozent der Lehrpersonen und 100 Prozent der Berufsberatenden befürworten das Verfahren mit der aktiven Fallübergabe.

Im zweiten Semester des Schuljahres 2010/11 wird das Konzept in der Oberstufe einlaufend mit der 2. Klasse im ganzen Kanton umgesetzt. Ab Schuljahr 2011/12 erfolgt dann die Einführung bei den restlichen Klassenlehrpersonen, die zu diesem Zeitpunkt eine 2. Klasse führen.

Umsetzung auf Sekundarstufe II

Die Umsetzung auf der Sekundarstufe II erfolgt nach den gleichen Grundsätzen wie in der Oberstufe. Die Klassenlehrperson ist für die Fallführung verantwortlich. An jeder Berufsfachschule ist eine Koordinationsstelle für Plan B eingesetzt. Diese Koordinationsstelle ist für die interne Umsetzung von Plan B besorgt und ist zudem Ansprechstelle für das Amt für Berufsbildung.

Führt ein Ausschöpfen von Massnahmen nicht zum erwünschten Erfolg, wird im Rahmen eines Perspektivengesprächs mit allen beteiligten Akteuren die Ausbildungsfähigkeit grundsätzlich beurteilt. Dieses Perspektivengespräch wird von einer Berufs- und Laufbahnberatungsperson geleitet und sieht standardisiert die Mitarbeit einer Fachperson des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes sowie der weiteren involvierten Akteure inklusive der oder des Jugendlichen vor.

Auf Beginn des Schuljahres 2008/09 wurde Plan B bei den Attestausbildungen – auf der Grundlage der gesetzlich verankerten fachkundigen individuellen Begleitung – als Pilot flächendeckend durchgeführt. Die positiven Erfahrungswerte ermöglichten bei den zweijährigen beruflichen Grundbildungen eine definitive Einführung auf Sommer 2009. Bei den dreijährigen und vierjährigen beruflichen Grundbildungen wurde ein Pilot mit 71 Klassen bei den kantonalen Berufsfachschulen mit dem Schuljahr 2009/10 gestartet. Eine flächendeckende Einführung ist ab Sommer 2011 vorgesehen. Die Durchführung von Perspektivengesprächen ist seit Anfang 2010 möglich.

4. Organisationsentwicklung

4.1. Oberstufenstrukturen

Auswirkungen der Demografie auf die Oberstufe

Die Geburtenzahl und damit die Schülerzahlen im Kindergarten und in der Primarschule sind im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. In der Oberstufe sind bis vor Kurzem die Schülerzahlen laufend gestiegen; sie haben den Höchststand unterdessen jedoch überschritten und werden in den kommenden Jahren erheblich zurückgehen. Im Schuljahr 2008/09 werden 913 Klassen der Oberstufe unterrichtet, in zehn Jahren werden es etwa 100 Klassen weniger sein.⁴³

Die Regierung hat im Postulatsbericht «Politik im Zeichen des demografischen Wandels»⁴⁴ die Auswirkungen des Geburtenrückgangs auf die Oberstufe dargestellt. Der Bericht geht von einer Mindestgrösse von 150 Schülerinnen und Schülern für ein Oberstufenzentrum aus. In den Schulen, in denen diese Zahl in den nächsten Jahren unterschritten wird, wird Handlungsbedarf geortet.

Diese Mindestgrösse basiert auf der gesetzlichen Mindestgrösse einer Klasse (Realschule 16, Sekundarschule 20 Schülerinnen und Schüler) in Kombination mit der Empfehlung des Erziehungsrates, dass rund zwei Drittel des Jahrgangsbestandes in der Sekundarschule und ein Drittel in der Realschule zu beschulen seien. Dies bedingt zumindest in den ersten beiden Schuljahren drei Klassen je Jahrgang: zwei Sekundar- und eine Realklasse. Diese Aufteilung entspricht jedoch nur zum Teil der Praxis. Das Verhältnis der Anzahl Schülerinnen und Schüler der Sekundar- und der Realschule beträgt aktuell nicht zwei Drittel zu einem Drittel, sondern im Durchschnitt 58 zu 42.

Rund 30 Oberstufen werden in den nächsten Jahren diese Grenze von 150 Schülerinnen und Schülern unterschreiten. Aufgrund der sinkenden Schülerinnen- und Schülerzahlen sind diese voraussichtlich nicht mehr in der Lage, drei Parallelklassen (zwei Sekundar- und eine Realklasse) je Jahrgang zu bilden.

Aufteilung Sekundarschule – Realschule

Die Empfehlung, die Oberstufe in zwei Drittel Sekundarschülerinnen und -schüler sowie ein Drittel Realschülerinnen und -schüler aufzuteilen, wird aufgehoben. Beibehalten wird jedoch der Grundsatz, dass mehr Schülerinnen und Schüler in die Sekundar- als in die Realklasse übertreten sollen. Mit dem Wegfall dieser starren Vorgabe bei der Zuweisung wird es möglich, dass auch Oberstufen mit zwei Parallelklassen je Jahrgang geführt werden können. In der Vernehmlassung zum Zwischenbericht Oberstufe ist diese Beurteilung der Mindestgrösse und damit die Möglichkeit, eine Oberstufe auch mit zwei Klassen je Jahrgang bilden zu können, allgemein begrüsst worden. Die Schulgemeinden erhalten dadurch einen pädagogischen und organisatorischen Spielraum. Für die Klassenzuteilungen sollen Kompetenzen und nicht Quoten ausschlaggebend sein.

Um eine Oberstufe mit zwei Klassen je Jahrgang bei gesetzeskonformen Klassenbeständen führen zu können, sind wenigstens 36 Schülerinnen und Schüler je Jahrgang erforderlich:

	1. Klasse		2. Klasse		3. Klasse	
Klassen	Sek	Real	Sek	Real	Sek	Real
Klassengrösse	20	16	20	16	20	16

Da die Jahrgangsbestände erheblich schwanken können, sind Unterbestände in einzelnen Klassen unvermeidlich. In diesem Fall ist eine Bewilligung des Amtes für Volksschule zur Führung

⁴³ Siehe auch Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» vom 2. Mai 2006.

⁴⁴ Bericht 40.09.02 vom 10. März 2009.

dieser Klassen erforderlich. Eine Bewilligung kann erteilt werden, wenn entweder der Umfang der Unterdotierung vertretbar ist oder die Entwicklung der Geburtenzahlen eine dauerhafte Lösung sicherstellt.

«Kleine» Oberstufen

Bis zum Schuljahr 2015/16 wird eine Reihe von Schulen zwei Parallelklassen je Jahrgang nur mit deutlichen Unterbeständen führen können⁴⁵. Für insgesamt neun Oberstufen werden weniger als 108 Schülerinnen und Schüler (weniger als 36 je Jahrgang) prognostiziert⁴⁶.

Um die Qualität einer kleinen Schule sicherzustellen, braucht es ein überdurchschnittliches Engagement der Lehrpersonen sowie ein im Vergleich zu grösseren Schulen uneingeschränktes und gleichwertiges Bildungsangebot.

Vereinzelt können kleine Schulen nur noch eine Klasse je Jahrgang führen. Diese könnten nur integrativ oder altersdurchmischt weitergeführt werden. Dieses Schulmodell kann jedoch mit den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen nicht realisiert werden; eine Anpassung des Volksschulgesetzes wäre erforderlich.

Die Führung einer Oberstufe mit nur einer Klasse je Jahrgang oder mit Unterbeständen bringt einen höheren finanziellen Aufwand. Ursachen sind der Mehraufwand für den Wahl- und Wahlpflichtbereich sowie die Mehrlektionen, die durch das Unterrichten der Kernfächer in Niveaugruppen entstehen. Noch offen ist, ob und wieweit altersdurchmisches Lernen sowie eine vermehrte Individualisierung diesen Mehraufwand kompensieren könnten.

Beim Entscheid, ob eine Schule mit Unterbeständen weitergeführt werden soll, sollen nebst pädagogischen Gründen auch strukturpolitische Fragen, die örtliche Situation, die geografische Lage, der Aufwand für den Schülerinnen- und Schülertransport, das Raumangebot u.a. beachtet werden. Der Entscheid, ob kleine Schulen erhalten bleiben können, wird durch das Bildungsdepartement im Einzelfall beurteilt.

4.2. Trägerschaft der Oberstufe

Die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton ist Gegenstand einer Projektstruktur (Projekt AT), welches durch die Regierung eingesetzt worden ist⁴⁷. Das Projekt AT schliesst an das abgeschlossene Projekt Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) an und soll die Analyse und allfällige Neuverteilung der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden fortführen. Das Departement des Innern koordiniert die Ergebnisse von materiellen Projekten und deren Berücksichtigung in gesetzlichen Grundlagen sowie in der Globalbilanz. Materielle Projekte im Bildungsdepartement, in denen die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton aufkommt, sind das Projekt Oberstufenstruktur und das Projekt Sonderpädagogik. Insbesondere im Projekt Oberstufenstruktur ist die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton, konkret nach der zweckmässigen Trägerschaft der Oberstufe, zu thematisieren.

Die Regierung hat sich am 30. Juni 2009 mit einem Vorschlag der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) zur Finanzierung der Volksschule im Kanton St.Gallen auseinandergesetzt⁴⁸. Der Kanton soll sich gemäss Vorschlag der VSGP mit rund 50 Prozent an den Kosten der Volksschule beteiligen. Ausgenommen davon sind die Kosten für die Infrastruktur, die nach wie vor von den Gemeinden getragen werden sollen. Zur

⁴⁵ Quelle: Erhebung des Amtes für Volksschule bei den Schulträgern aus dem Jahr 2007.

⁴⁶ Schmerikon (107), Gams (102), Schänis (100), Rheineck (95), Oberes Neckertal (91), Weesen-Amden (85), Quarten (75), Häggenschwil (49), Taminatal (49).

⁴⁷ RRB 2008/867.

⁴⁸ RRB 2009/533.

Begründung wird angeführt, dass die Volksschule eine Verbundaufgabe sei und der Kanton aufgrund des Äquivalenzprinzips daher auch einen wesentlichen Anteil der Finanzierung zu übernehmen habe. Ausserdem wird auf den durchschnittlichen Steuerfuss der Einkommens- und Vermögenssteuer der Gemeinden verwiesen, welcher wesentlich höher ist als jener des Kantons. Anzustreben wäre aus Sicht der VSGP hingegen ein etwa gleich hoher Steuerfuss. Anstelle der Vorschläge der VSGP hat das Departement des Innern einen alternativen Vorschlag vorgelegt, der eine Kantonalisierung der Oberstufe vorsieht.

In den Erwägungen hielt die Regierung fest, dass der Vorschlag der VSGP zu einer Verschlechterung der fiskalischen Äquivalenz führen würde. Aus einer Aufgabe, die heute als Gemeindeaufgabe mit verschiedenen kantonalen Vorgaben bezeichnet werden könne, würde eine typische Verbundaufgabe. Der Vorschlag des Departementes des Innern sieht eine Kantonalisierung der Oberstufe vor. Damit würden die Zuständigkeiten so abgegrenzt, dass keine neue Verbundaufgabe entstünde. Dem Äquivalenzprinzip würde daher besser entsprochen als bei der Variante der VSGP. Die Regierung hat beschlossen, das Bildungsdepartement einzuladen, die notwendigen Abklärungen im Rahmen des Projektes Aufgabenteilung vorzunehmen.

Eine Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Vertretungen des SGV, der VSGP, des Departements des Inneren und des Finanzdepartements, hat unter Leitung des Bildungsdepartements eine Auslegeordnung über Strukturen, Kompetenzverteilung und Finanzierung der verschiedenen Varianten vorgenommen. Die verschiedenen Varianten wurden miteinander und mit dem Status quo verglichen:

- *Kantonalisierung der Oberstufe*: Die Führung der Oberstufe wird dem Kanton übertragen. Die Primarschule verbleibt in der Zuständigkeit der Gemeinden. Zur Führung der Oberstufen muss im Bildungsdepartement eine professionelle Organisationsstruktur geschaffen werden. Übernimmt der Kanton die Verantwortung über die Oberstufe der Volksschule, so wird er die Schulstrukturen optimieren und eine Regionalisierung der Oberstufe anstreben.
- *Mitfinanzierung der Volksschule*: Unter diesem Titel werden zwei Modelle geprüft. Beim Modell «Kantonsbeitrag an die Kosten der Volksschule» handelt es sich um einen Vorschlag der VSGP. Der Kanton St.Gallen beteiligt sich – mit Ausnahme der Infrastrukturkosten sowie der Kosten für freiwillige Aufgaben – mit 50 Prozent an den verbleibenden Kosten der Volksschule. Bei der Variante «Pauschale je Schülerin und Schüler der Volksschule» bezahlt der Kanton den Gemeinden je Schülerin und Schüler der Volksschule einen Pauschalbeitrag.
- *Reduktion der Regelungsdichte*: Die Finanzierung der Volksschule erfolgt weitgehend durch die Gemeinde. Vor dem Hintergrund der Verfassungsgrundsätze Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz wird eine Reduktion der Regelungsdichte geprüft.
- *Übernahme der übergeordneten Aufgaben durch den Kanton*: Um dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gerechter zu werden, werden übergeordnete Aufgaben kantonal finanziert und die Gemeinden entsprechend entlastet. Übergeordnete Aufgaben sind z.B. Schulpsychologische Dienste, Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung, Beratungsangebote, Fremdevaluation und Aufsicht sowie Lehrmittel.

Aufgrund der Ergebnisse dieses Vergleichs wird die Regierung das weitere Vorgehen beschliessen und – falls vom Status quo abgewichen werden soll – gegebenenfalls dem Kantonsrat Bericht und Antrag für eine Gesetzesänderung vorlegen.

4.3. Aufsicht in der Volksschule

Der Kantonsrat hat am 22. Februar 2010 die Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?» beraten und sie mit 64 Ja- zu 38 Neinstimmen bei 9 Enthaltungen gutgeheissen. Der Antrag der Regierung, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, wurde abgelehnt. Der überwiesene Motionstext lautet wie folgt: «Die Regierung wird eingeladen, das Volksschulgesetz im Sinn der obigen Ausführung zu revidieren und dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die mit Beginn der Amtsdauer 2013 in Kraft tritt.»

Seit dem Jahr 2008 bestehen bei der Aufsicht über die Volksschule verschiedene Zuständigkeiten. Die Finanzaufsicht erfolgt durch das Departement des Innern. Die Fachaufsicht erfolgt durch das Bildungsdepartement und teilweise durch die regionale Schulaufsicht. Im Zusammenhang mit der Departementsreform hat die Regierung mit Beschluss vom 19. Dezember 2006⁴⁹ festgelegt, die Finanzaufsicht vom damaligen Erziehungsdepartement auf das Departement des Innern zu übertragen. Die Regierung hat festgehalten, dass im Departement des Innern das Amt für Gemeinden die Finanzaufsicht ausübt. Die Fachaufsicht über die Schulgemeinden und die Einheitsgemeinden im Bereich der Volksschulgesetzgebung wurde dem Bildungsdepartement bzw. dessen zuständigen Ämtern vorbehalten. Das Volksschulgesetz in der Fassung gemäss VII. Nachtrag regelt die Schulaufsicht wie folgt: Nach Art. 104 VSG beaufsichtigt die regionale Schulaufsicht die Schulen des Wahlkreises und sorgt für ihre Förderung. Im Bereich der Klassenorganisation obliegt die Kontrollfunktion jedoch dem Bildungsdepartement. Nach Art. 27 Abs. 2 VSG bedürfen Klassenbestände mit von gesetzlicher Bandbreite abweichenden Beständen einer Bewilligung der zuständigen Stelle des Staates. Das Bildungsdepartement hat diese Aufgabe dem Amt für Volksschule übertragen. In einem engen Zusammenhang mit der Aufsicht über die Schule steht die Qualitätsentwicklung mit den beiden Bereichen Selbst- und Fremdevaluation. Mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz ist die Aufsicht über den Schulunterricht und die Tätigkeit der Lehrpersonen vollständig auf den Schulträger übergegangen. Art. 111 Abs. 2 VSG verlangt vom Schulrat die Erstellung eines Führungs- und Qualitätskonzepts. In diesem ist die schulgemeindeinterne Aufsicht zu regeln und mittels Selbstevaluation zu überprüfen. Die Aussensicht erfolgt durch eine Fremdevaluation.

Nebst der Aufsicht über die öffentlichen Schulen obliegt der regionalen Schulaufsicht die Aufsicht über die Privatschulen. Im Weiteren ist sie nach Art. 128 VSG Rekursinstanz bei Verfügungen und Entscheiden des Schulrates, soweit nicht das Bildungsdepartement oder der Erziehungsrat zuständig sind. Nach Art. 126 VSG bearbeitet sie auch Beanstandungen gegen Schulbehörden.

Zur Schaffung einer neuen Schulaufsicht ist eine Projektgruppe ins Leben gerufen worden. Dabei sind einerseits die derzeitigen Aufgabenbereiche abzudecken, andererseits sollen neue Wege im Bereich Aufsicht im Kanton St.Gallen beschritten werden können. Die Erfahrungen der umliegenden Kantone sollen genutzt werden.

Zusätzlich zur Arbeit der Projektgruppe ist das Gesetzesänderungsverfahren zu planen. Der Zeitplan gemäss Projektauftrag sieht vor, dass der Nachtrag in der Februarsession 2012 durch den Kantonsrat erlassen werden könnte. Andernfalls müssten geeignete Übergangslösungen gefunden werden. Nicht betroffen von diesem Projekt ist die finanzielle Aufsicht über die Schulen. Diese ist geregelt und obliegt weiterhin dem Departement des Innern.

Der Rechtspflegebereich, dazu gehört das Rekurswesen, ist von der Schulaufsicht getrennt. Mit dem Wegfall der regionalen Schulaufsicht ist jedoch auch die Rechtspflege neu zu regeln. Das Bildungsdepartement sieht vor, die Frage im Rahmen eines Subprojektes unter Federführung des Dienstes für Recht und Personal zu bearbeiten.

4.4. Leitung und Führung der Schule

Mit der Einführung des Lehrplans im Jahr 1997 wurden die Lehrpersonen aufgefordert, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren, Verantwortung für ihre Schule zu übernehmen und den Bildungs- und Lehrplan auf die lokalen Bedürfnisse hin zu verwirklichen. Um diese Ziele zu erreichen, braucht es eine pädagogische Schulleitung, welche mit allen Beteiligten eine schuleigene Identität aufbaut und pflegt. Anfänglich sprach man von drei Schulleitungs-Modellen: Auftragsmodell, Verwaltungsmodell und Führungsmodell. Die Schulträger konnten sich frei für eine Variante entscheiden. Noch im selben Jahr erteilte der Erziehungsrat der Intensivweiterbildung

⁴⁹ RRB 2006/803.

EDK-Ost den Auftrag, künftige Schulleitungspersonen in einer dreistufigen Weiterbildung auf ihre Aufgaben vorzubereiten. Heute ist eine vollausgebaute Schulleitung nach dem Führungsmodell die Regel.

Um die Umsetzung der geleiteten Schule zu begleiten und zu fördern, wurde im Jahr 2000 durch den Erziehungsrat eine «Kommission Schulleitung» eingesetzt. Diese erarbeitete in der Folge Empfehlungen zu Führungspensum und Entschädigung von Schulleitungspersonen. Darin wurde eine Zusammenstellung der Aufgaben vorgenommen, die auch in kleinen Schulgemeinden zu erfüllen sind, jedoch nicht zwangsläufig der Schulleitung zugeordnet werden müssen. Die Schulträger wurden dazu angehalten, in einem Funktionendiagramm die Aufgaben den entsprechenden Gremien und Personen zuzuordnen. Mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 8. Januar 2004 (nGS 39-53) erhielten die Schulleitungen 2004 eine rechtliche Grundlage und werden seither nach den Vorschriften über das Dienstrecht für das Verwaltungspersonal angestellt. Die Anstellungsbedingungen sowie die Höhe des Führungspensums und die Gehaltseinstufung ergeben sich aus den Richtlinien der vom Erziehungsrat erlassenen Weisungen zur Schulleitung.

Zum heutigen Zeitpunkt ist die geleitete Schule im Kanton St.Gallen vollständig umgesetzt. Nebst den örtlichen Behörden sind in erster Linie die Schulleitungen für die Entwicklung der Schulen zuständig. Zu ihren Hauptaufgaben gehört die pädagogische Führung und damit verbunden die Personalführung. Die Schulleitungen sorgen für die Umsetzung der Qualitätsentwicklung und legen den Behörden Rechenschaft ab. Sie sind Ansprechpersonen für alle an der Schule Beteiligten und Bindeglied zwischen Lehrpersonen, Behörden und Bildungsdepartement. Damit erfüllen sie eine wichtige Triagefunktion.

Seit 2007 bietet die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG) eine Zertifikatsausbildung (CAS) mit Grund-, Vertiefungs- und Zertifizierungsmodul an.

Die Regelungen zu Anstellungsbedingungen, Führungspensum und Entschädigung der Schulleitungspersonen, die im Anhang zu den Weisungen zur Schulleitung vom 1. September 2004 festgehalten sind, erfolgten vor dem Hintergrund des Finanzausgleichs. Der damit verbundene Aufwand galt als gebundene Ausgabe, welche gegenüber der politischen Gemeinde geltend gemacht werden konnte. Mit dem Wegfall des Finanzausgleichs fehlt die rechtliche Grundlage für eine kantonale verbindliche Regelung. Die Schulträger sind bei den Anstellungsbedingungen grundsätzlich frei; die Regelung von Führungspensum und Entschädigung hat nur noch empfehlenden Charakter. Das Bildungsdepartement sieht vor, die Qualität der Schulleitung zu evaluieren und in Zusammenarbeit mit dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) die Weisungen zur Schulleitung zu überprüfen und bei Bedarf überarbeitete, an die heutigen Gegebenheiten angepasste Empfehlungen zu Führungspensum und Entschädigung auszuarbeiten.

5. Personalentwicklung

Wie bereits dargelegt, ist auch die Personalentwicklung ein Teil der Schulentwicklung. Dazu gehören u.a. Stellung und Zukunft der Lehrpersonen, Berufsauftrag, Aus- und Weiterbildung sowie Besoldung. Diese Bereiche wurden bzw. werden im Rahmen separater Vorlagen thematisiert und in diesem Bericht nur im Sinne der Vollständigkeit aufgeführt.

Rechtliche Stellung der Lehrpersonen

Die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule sind Gemeindepersonal. Sie werden durch die zuständigen kommunalen Stellen rekrutiert, angestellt und geführt. Dies widerspiegelt, dass die Führung der Volksschule Sache der Gemeinden ist. Dessen ungeachtet werden die dienstrechtlichen Grundlagen für die Lehrpersonen der Volksschule vom Kanton erlassen. Dies mit Rücksicht auf die Homogenität unter dem gesamten pädagogisch tätigen Personal. Dabei sind zwei Bereiche auseinander zu halten:

- Einerseits existieren Vorschriften, die berufsspezifisch, d.h. von der Charakteristik des Lehrerberufs bzw. vom schulischen Berufsauftrag her definiert sind. Dies sind insbesondere die Vorschriften über die Anstellungsarten (Wahlstatus, unbefristeter Lehrauftrag, befristeter Lehrauftrag), das Unterrichtspensum, die Lohnlaufbahn, die Qualifikation, die Weiterbildung und die Mitverantwortung bzw. Sozialpartnerschaft.
- Andererseits bestehen allgemeine Vorschriften, die unabhängig vom Berufsfeld für alle Angestellten im öffentlichen Dienst Gültigkeit haben können und sollen. Diese allgemeinen Vorschriften betreffen namentlich die rechtliche Konstruktion des Arbeitsverhältnisses, die Voraussetzungen für seine Auflösung aus dienstlichen, gesundheitlichen und altersbedingten Gründen, den Rechtsschutz bei Streitigkeiten und die Sanktionen bei Fehlverhalten, aber auch die Lohnfortzahlungen und die Sozialzulagen.

Für die berufsspezifischen Belange bestehen besondere Vorschriften im Volksschulgesetz und im Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51; abgekürzt LBG). Für die allgemeinen Grundlagen adaptieren diese beiden Gesetze themenbezogen das Dienstrecht für das kantonale Verwaltungspersonal bzw. das Staatspersonal. Beweggrund für diese Adaptationen ist, dass für die Lehrpersonen nicht ohne triftigen Grund anderes Dienstrecht gelten soll als für das kantonale Personal.

Der Kanton St.Gallen hat unlängst ein neues Personalgesetz (ABI 2010, 3826 ff.) geschaffen. Im Rahmen seines Erlasses wurde einerseits das berufsspezifische Lehrerdienstrecht nicht angetastet; im Lehrerberuf bleiben für die Erfüllung des Berufsauftrags, der sich in wesentlichen Belangen vom Berufsauftrag der Verwaltung unterscheidet, Sondervorschriften erforderlich. Auf der anderen Seite bestand kein Grund, bei den allgemeinen, vom Berufsstand unabhängigen dienstrechtlichen Grundlagen vom bewährten Grundsatz der parallelen Normierung für Verwaltung und Schuldienst aller Stufen abzurücken. Die Lehrpersonen sollten weiterhin so weit gleich behandelt werden, als es mit Blick auf die Erfüllung ihres Berufsauftrags möglich ist. Da das Personalgesetz für das Verwaltungspersonal wichtige allgemeine Grundlagen neu ordnet, bedeutete dies, dass die entsprechende Neuordnung auch für die Lehrpersonen der Volksschule zu übernehmen war. Betroffen waren folgende Bereiche:

- Mit dem Personalgesetz wurde bei der Anstellung des Staatspersonals von der hoheitlich-einseitigen Verfügung auf den partnerschaftlich-zweiseitigen *Vertrag* umgestellt. Entsprechend waren auch die Vorschriften über die Begründung des Arbeitsverhältnisses der Lehrpersonen der Volksschule anzupassen. Auch ihr Arbeitsverhältnis wird künftig mit öffentlich-rechtlichem Vertrag begründet. Damit entfällt auch bei ihnen im Konfliktfall das Anfechtungsstreitverfahren (Rekurs und Verwaltungsgerichtsbeschwerde) mit aufschiebender Wirkung während der Prozessdauer bzw. einem Anspruch auf Fortsetzung der Anstellung bei einem für sie erfolgreichen Prozessergebnis. Auch bei den Lehrpersonen der Volksschule wird das Anfechtungsstreitverfahren durch das Klageverfahren mit Schadenersatz als Prozessgewinn ersetzt.
- Das Personalgesetz sieht für Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis bzw. bei einer einseitigen Beendigung desselben seitens des Arbeitgebers ein dem gerichtlichen Klageverfahren vorgelagertes *Schlichtungsverfahren* vor. Da dieses Schlichtungsverfahren eine indirekte Folge der Anpassung der rechtlichen Konstruktion des Arbeitsverhältnisses ist, war es auch für die Lehrpersonen der Volksschule zu übernehmen.
- Für das Verwaltungspersonal wurde anlässlich des Übergangs von der verfassungsmässigen zur vertraglichen Begründung des Arbeitsverhältnisses das *Disziplinarrecht* zugunsten eines Systems von personalrechtlichen Massnahmen preisgegeben. Der entsprechende Schritt war auch für die Lehrpersonen der Volksschule zu machen.
- Auch der *Altersrücktritt* war für das Lehrpersonal der Volksschule gleich zu regeln wie für das Verwaltungspersonal (65 statt 63 Altersjahre).
- Sodann wurde mit dem Personalgesetz für das Verwaltungspersonal die *Lohnfortzahlung bei Krankheit* von 12 Monaten auf 24 Monate ausgedehnt, kombiniert mit dem Sozialschutz eines grundsätzlichen Kündigungsverbotes während dieser Zeit. Die gleiche Massnahme ist auch für die Lehrpersonen getroffen worden.

Berufliche Stellung und Zukunft der Lehrpersonen

Der Lehrberuf hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Lehrpersonen sind aufgrund des gesellschaftlichen Wandels, aber auch aufgrund bildungspolitischer und struktureller Änderungen, täglich herausgefordert. Dies insbesondere in der Unterrichts- und Schulentwicklung, in der Zusammenarbeit mit Kolleginnen und Kollegen im Schulhausteam, aber auch in der Arbeit mit den Schülerinnen und Schülern wie z.B. im Bereich der Sozialisation, der Integration und des individualisierenden Unterrichtens. Daneben hat sich die Rolle der Lehrpersonen in der Gesellschaft verändert und der Berufsstand hat sich praktisch zu einem eigentlichen Lehrerinnenberuf entwickelt.

Antworten auf diese Herausforderungen und die Erarbeitung von Lösungsansätzen kann das Bildungsdepartement nur im Dialog mit den Betroffenen finden. Eine breit abgestützte Arbeitsgruppe unter Leitung des Vorstehers des Bildungsdepartements nimmt sich der Fragen an wie Steigerung der Attraktivität des Berufes, Positionierung in der Gesellschaft, Aufgaben und Herausforderungen der Lehrpersonen im Umfeld «Schüler-Eltern-Schulleitung-Schulrat», Geschlechterverteilung, Laufbahngestaltung, Weiterbildung, Belastungen und Entlastungsmassnahmen. Die Arbeitsgruppe aus Vertretungen des Erziehungsrates, der Pädagogischen Hochschule, des Lehrerinnen- und Lehrerverbandes, der Schulträger und weiteren Betroffenen beurteilt die Situation und erarbeitet Lösungsvorschläge, damit der Lehrberuf im Kanton St.Gallen weiterhin attraktiv bleibt oder an Attraktivität zunimmt. Die direkt betroffenen Lehrpersonen hatten Gelegenheit, sich in einer Online-Umfrage darüber zu äussern, wo sie den grössten Handlungsbedarf orten.

Überarbeitung des Berufsauftrags der Lehrpersonen

Der Berufsauftrag umschreibt die Aufgaben der Lehrpersonen der Volksschule, wie sie in den Leitideen des Lehrplans umschrieben sind. Voraussetzungen für deren Erfüllung ist nebst der persönlichen und fachlichen Kompetenz der Lehrpersonen ihre zeitliche Verfügbarkeit. Der Berufsauftrag definiert diese und bestimmt den zeitlichen Rahmen. Im Weiteren beschreibt er die Aufgaben, welche innerhalb der Präsenzverpflichtung zu erfüllen sind sowie die übrigen Aufgaben ausserhalb der Präsenzverpflichtung. Seit Erlass des aktuell gültigen Berufsauftrags hat sich das Umfeld der Schule verändert. Die Schule als Ganzes, aber auch die einzelne Lehrperson, haben neu dazugekommene Aufgaben zu erfüllen. Neue Schwerpunkte sind gesetzt worden bzw. Tätigkeiten haben sich verlagert. Der Erziehungsrat hat deshalb beschlossen, den Berufsauftrag der Lehrpersonen an die veränderten gesellschaftlichen und schulischen Rahmenbedingungen anzupassen.

Mit einem zeitgemässen und für alle Beteiligten korrekten Berufsauftrag soll ein Beitrag für den Erhalt der Attraktivität des Lehrerinnen- und Lehrerberufs geleistet werden. Auf der individuellen Ebene kann er dank klarer Aufgabenzuordnung und definiertem zeitlichem Aufwand zum Erhalt des persönlichen Gleichgewichts beitragen. Eine Verbesserung für die einzelnen Lehrpersonen bringt auch einen Gewinn für die Schule als Ganzes. Bei der Überarbeitung des Berufsauftrages geht es primär um die Forderung, wie die in den letzten Jahren neu dazugekommenen Aufgaben zu kompensieren und das Pflichtpensum entsprechend anzupassen sei. Bei der Beurteilung von Massnahmen ist die Kostenfolge mitzuberücksichtigen. Verbesserungen sind nur umsetzbar mit einem finanziellen Mehraufwand oder mit einer Reduktion der Unterrichtszeit. Eine Kürzung der Unterrichtslektionen für Lehrpersonen ohne gleichzeitigen Abbau der Unterrichtszeit für Schülerinnen und Schüler führt zu Mehrausgaben. Wird Kostenneutralität gefordert, ist die Auswahl von Massnahmen eingeschränkt. Ein verbesserter Berufsauftrag unter der Vorbedingung Kostenneutralität kann zu einem Qualitätsverlust führen.

Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung

Weiterbildung ist ein zentraler Aspekt der Qualitätsentwicklung einer Schule. Im Rahmen der Personalentwicklung fördern und fordern Schulbehörden und Schulleitungen ihre Mitarbeitenden und initiieren deren Weiterbildung. Die kantonale Weiterbildung liefert mit ihrem jährlichen Kursprogramm einen Beitrag dazu. Darin sind unter anderem die Weiterbildungsmassnahmen

aufgenommen, welche sich aus den Leitplanken des Bildungsdepartementes und Erziehungsrates zur Schulentwicklung ableiten lassen. Massgeschneiderte Weiterbildungen erfolgen sowohl individuell als auch für ganze Teams in schulinternen Angeboten. Das kantonale Weiterbildungskonzept wird gegenwärtig überarbeitet. Stossrichtungen im neuen Konzept sind einerseits eine stärkere Steuerung der Weiterbildung der Lehrpersonen durch die Schulleitung und andererseits eine Unterstützung der Lehrpersonen in ihrer Laufbahn mit speziellen Weiterbildungsmodulen.

Reform der Lehrerbesoldung

Mit dem Postulat 43.07.33 «Reform der Lehrerbesoldung» (umgewandelte Motion 42.07.26) vom September 2007 wurde die Regierung zudem eingeladen, im Rahmen des Postulats 43.02.05 «Revision der Besoldungsverordnung» auch auf das Dienst- und Lohnrecht für die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule einzugehen und allenfalls Antrag zu stellen, mit einer Totalrevision der Lohnstruktur für das Verwaltungspersonal eine Totalrevision der Lohnstruktur für die Lehrpersonen aller Stufen zu verbinden. Nachdem die Überprüfung des Besoldungssystems für das Verwaltungspersonal in die Revision des Dienstrechts integriert und demzufolge diesbezüglich ein separater Bericht hinfällig wurde, ist das Postulat 43.07.33 «Reform der Lehrerbesoldung» wiederum getrennt zu bearbeiten und einem separaten Bericht mit allfälliger Antragstellung auf Änderung von Erlassen zuzuführen. Dies ermöglicht die Bereitstellung von Grundlagen, welche Ressourcen bindet und Zeit benötigt, und die Berücksichtigung des finanzpolitischen Umfeldes, welches für die Diskussion bzw. Anpassung von Lohnstrukturen nicht in allen Zeiten optimal ist. Die entsprechenden Arbeiten sollen – über das Besoldungssystem für die Volksschul-Lehrpersonen gemäss bestehendem Postulatsauftrag hinaus – auch das Besoldungssystem für die Berufs- und die Mittelschul-Lehrpersonen einbeziehen. Die Lehrpersonen der Sekundarstufe II sind zwar Staatspersonal; ihr Dienst- und Lohnrecht unterliegt jedoch vorrangig eigenständigen Gesetzes- und Verordnungsvorschriften und ist in weiten Teilen vom pädagogischen Berufsauftrag her definiert. Es ist daher mit dem Dienst- und Lohnrecht der Volksschul-Lehrpersonen vergleichbar bzw. analog ausgestaltet. Dies gilt insbesondere auch für die Lohnkurven und für die lohnwirksamen Qualifikationen, die der SLQ entsprechen.

Für die Bearbeitung des Postulats 43.07.33 werden zurzeit Grundlagen erarbeitet:

- Aktualisierung der Lohnstatistik der EDK-Ost mit den Gehältern der Lehrpersonen der Ostschweizer Kantone;
- Erhebung bei den Schulträgern im Kanton über die Zusammensetzung der Lohnsumme (ordentlicher Lohn, Altersentlastung, Klassenlehrerzulage, weitere Zulagen);
- Erstellung einer Übersicht über die verschiedenen Gehaltssysteme sowie zu den Instrumenten zur Qualifikation der Lehrpersonen in den Kantonen;
- Evaluation der systematisch lohnwirksamen Qualifikation der Volksschullehrpersonen (SLQ).

6. Themenbereich Schule und Elternhaus

6.1. Zusammenarbeit Schule und Eltern

Die Eltern sind die wichtigsten Partner der Schule. Das Volksschulgesetz beschreibt in Art. 3 den Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule und definiert grundsätzlich die Rollenteilung zwischen den Eltern und der Schule:

Art. 3. Die Volksschule unterstützt die Eltern in der Erziehung des Kindes zu einem lebensbejahenden, tüchtigen und gemeinschaftsfähigen Menschen. Sie wird nach christlichen Grundsätzen geführt.

Sie fördert die unterschiedlichen und vielfältigen Begabungen und die Gemütskräfte der Schülerin und des Schülers. Sie vermittelt die grundlegenden Kenntnisse und Fertigkeiten, öffnet den Zugang zu den verschiedenen Bereichen der Kultur und leitet zu selbständigem Denken und Handeln an.

Sie erzieht die Schülerin und den Schüler nach den Grundsätzen von Demokratie, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit im Rahmen des Rechtsstaates zu einem verantwortungsbewussten Menschen und Bürger.

Prioritärer Auftrag der Schule ist die Vermittlung von Bildung und somit der Schulunterricht. Die Hauptverantwortung für die Erziehung der Kinder liegt aufgrund des Vorrangs des Bundeszivilrechts bei den Eltern. Die Schule unterstützt die Eltern in der Erziehung ihrer Kinder.

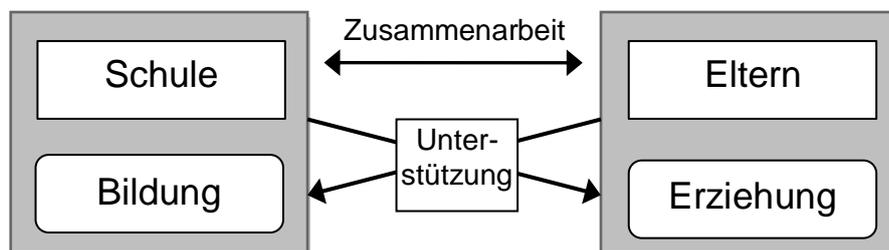


Abbildung 9: Zusammenarbeit Schule und Eltern

Aus der gemeinsamen Verantwortung der Eltern und der Schule für die Kinder ergibt sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit, die gegenseitige Achtung, Gesprächs- und Informationsbereitschaft verlangt. Die Schülerinnen und Schüler erleben, dass Eltern und Lehrpersonen sich gemeinsam für ihre Bildung und gesunde Entwicklung einsetzen. Häufigkeit und Form der Zusammenarbeit richten sich nach individuellen und organisatorischen Bedürfnissen⁵⁰.

Die partnerschaftliche, institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule ist nur in wenigen Kantonen gesetzlich verankert. In zahlreichen Kantonen, so auch im Kanton St.Gallen, ist sie Thema der Qualitätsentwicklung. Die Förderung der Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der Selbstevaluation mit einem systematischen Verfahren. Bei der Fremdevaluation wird erhoben, wie die Schule die Zusammenarbeit mit den Eltern organisiert. Gegebenenfalls werden Empfehlungen zuhanden des Schulträgers abgegeben, wie diese verbessert werden könnte.

Die PISA-Forschungsergebnisse belegen einen starken Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und den schulischen Leistungen. Eltern können auf vielfältige Weise zu guten schulischen Leistungen beitragen. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, «dass Eltern eine positive Einstellung zur Schule haben, sich für die Schulsituation ihres Kindes interessieren, das Kind überzeugen können, sich in der Schule zu engagieren und die schulischen Regeln zu befolgen und ihren Kindern optimale Voraussetzungen für effektives schulisches Lernen vermitteln. Lehrpersonen können und müssen beitragen, dass Eltern diese positive Haltung zur Schule entwickeln, indem sie die Eltern in der Schule herzlich willkommen heissen, den Eltern die hohe Qualität ihrer Arbeit regelmässig belegen und punktuell Mitbestimmung gestatten.»⁵¹

Mit dem gesellschaftlichen Wandel in den letzten Jahrzehnten und den neuen Lebens- und Familienformen wird die Schule vor die Herausforderung gestellt, auf diese Veränderungen zu reagieren und die Zusammenarbeit mit den Eltern zu intensivieren, aber auch neue Wege zu beschreiten. In partnerschaftlicher Zusammenarbeit werden offene Fragen besprochen und es wird den Herausforderungen begegnet. Voraussetzung dafür ist gegenseitiges Vertrauen. Dieses kann nur entstehen, wenn man sich kennt und Respekt entwickelt für die Aufgabe und Rolle des anderen.

Die Kommunikation mit bildungsfernen Eltern mit und ohne Migrationshintergrund bedeutet für die Schule eine ganz besondere Herausforderung, da sprachliche und kulturelle Hindernisse zu überwinden sind. Elternbriefe zu Kindergarten, Schuleintritt, Primar- und Oberstufe sowie zu Beurteilung und Klassencockpit stehen zwar in den verschiedenen Sprachen zur Verfügung, ersetzen aber die persönlichen Gespräche und Kontakte durch die Lehrpersonen nicht. Hilfreich sind lokale Netze von Personen, welche Kultur und Sprache vermitteln, wie sie in einigen

⁵⁰ Bildungsdepartement (1997 und 2008). *Bildungs- und Lehrplan Volksschule Kanton St.Gallen*. St.Gallen: Lehrmittelverlag.

⁵¹ Neuenschwander, Markus P. (2010). *Ist die Schule wirkungslos? Nein, aber es geht nicht ohne die Eltern*. Aus: *Bildung Schweiz* Nr.1, S. 24. Zürich: LCH.

Schulgemeinden durch Schulleitungen initiiert worden sind. Dies sowie der Beizug von Dolmetschern erleichtern den Zugang zu Eltern mit Migrationshintergrund. Ebenso gelingt es Pilot-schulen, welche Elternabende durch zweisprachige Schulfachleute durchführen lassen, die Beteiligung der ausländischen Mütter und Väter markant zu steigern. Es kann dienlich sein, Verantwortliche für migrationsspezifische Belange in den Schulgemeinden zu bestimmen. Diese können als Ansprechpersonen für Eltern zur Verfügung stehen und die Elternmitwirkung aktiv fördern.

6.2. Elternbildung

Elternbildung ist Teil der Erwachsenenbildung. Sie unterstützt und begleitet die Eltern in ihrer Aufgabe als Erzieherinnen und Erzieher. Sie vermittelt Kenntnisse und Fähigkeiten und setzt Prozesse in Gang, in denen sich Eltern bewusst und reflektierend mit ihren Erziehungsaufgaben auseinandersetzen. Sie zeigt Wege auf, mit den eigenen Kräften aufbauend umzugehen und hilft mit, dass sich Kinder und Erwachsene in den Familiengemeinschaften entfalten und entwickeln können. Die Elternbildung leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsförderung und zur Suchtprävention. Elternbildung geschieht vorwiegend in Veranstaltungen, Kursen, Vorträgen, Gruppen- und Projektarbeiten sowie in offenen Gesprächsrunden. Zur informellen Elternbildung werden Elternbriefe, Zeitschriften, Radio- und Fernsehsendungen zu Erziehungs- und Familienthemen gezählt. Elternbildung grenzt sich ab von Unterhaltung und Erholung sowie von Therapie und Selbsthilfe.

Ein Vergleich mit Nachbarkantonen zeigt, dass die Elternbildung organisatorisch ganz unterschiedlich gelöst ist. Kleinere Kantone wie die beiden Appenzell verfügen über keine Fachstelle; der Kanton Thurgau hat kürzlich eine Fachstelle für Kinder-, Jugend- und Familienfragen gebildet. Mehrheitlich ist die Elternbildung ganz den Gemeinden überlassen. Der Kanton Zürich verfügt im Bereich der Elternbildung über eine kantonale Fachstelle mit mehreren Mitarbeitenden, welche auch eigene Anlässe organisiert.

Die Elternbildung ist kein prioritärer Auftrag der Volksschule. Im Volksschulgesetz ist sie nur am Rand verankert. Nach Art. 10 VSG kann die Schulgemeinde im Rahmen des allgemeinen Bildungszwecks freiwillige Aufgaben übernehmen. Sie kann die Elternbildung fördern. Da es sich dabei um eine für die Schulgemeinde fakultative Aufgabe handelt, gelten die dafür notwendigen Aufwendungen nicht als gebundene Ausgaben.

Im Kanton St.Gallen besteht bereits heute ein umfangreiches Angebot. Die Elternbildung des Kantons St.Gallen befasst sich mit Themen aus den Lebensbereichen von Müttern, Vätern und anderen Erziehungspersonen. Die Elternbildung will:

- Eltern in ihrem Familienalltag unterstützen und zu mehr Sicherheit verhelfen;
- die Rolle der Erziehenden, deren eigene Situation und deren Erziehungsziele bewusst machen;
- eine Plattform für Austausch schaffen;
- auf gesellschaftlicher Ebene eine umfassende Prävention fördern.

Fachstelle und Geschäftsstellen

Die Fachstelle im Bildungsdepartement koordiniert und fördert die Elternbildung im Kanton St.Gallen. Diese ist mit einem Teilpensum in der Abteilung Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung des Amtes für Volksschule eingegliedert. Die Fachstelle Elternbildung erfüllt die folgenden Aufgaben:

- Kontakt- und Informationsstelle für Fragen und Anliegen;
- Information in Rundbriefen über neue Entwicklungen und Aktivitäten;
- Unterhalt einer Homepage mit aktuellen Veranstaltungen und einer Liste mit Referentinnen und Referenten sowie Kursleiterinnen und Kursleitern⁵²;

⁵² www.elternbildung-sg.ch (ab 2011 www.elternbildung.sg.ch).

- Durchführung von Fachtagungen (z.B. St.Galler Forum);
- Vernetzung mit weiteren Gremien und Organisationen innerhalb und ausserhalb des Kantons St.Gallen;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schulen;
- Unterstützung der Entwicklung der Elternbildung im Kanton St.Gallen.

Die Geschäftsstellen in acht Regionen (St.Gallen, Rorschach, Rheintal, Sarganserland, See-Gaster, Toggenburg, Werdenberg und Wil) sind für Anliegen der Elternbildung Ansprechpartner vor Ort. Die Verantwortlichen der Geschäftsstellen koordinieren zusammen mit der kantonalen Fachstelle die Aktivitäten der Elternbildung. Die Geschäftsstellen haben den Auftrag, die Zusammenarbeit und die Vernetzung der Elternbildung in den Regionen und Gemeinden zu fördern. Sie erfüllen folgende Aufgaben:

- Pflege von Kontakten zu den einzelnen Organisationen und Anbietern;
- Organisation von Informations- und Vernetzungstreffen;
- Förderung des Austausches unter den Anbietern;
- Aufnahme von aktuellen Bedürfnissen;
- Weitergabe von Impulsen;
- Unterstützung bei fachlichen und organisatorischen Fragen;
- Koordination der Angebote und Veröffentlichung eines regionalen Veranstaltungsprogrammes.

Die Veranstaltungen der Elternbildung werden von verschiedenen, meist ehrenamtlich tätigen Gruppierungen durchgeführt. In erster Linie sind dies Elternvereine, in zweiter Linie Schul- und Kirchgemeinden sowie andere Anbieter wie Erziehungsberatungsstellen, Familienklubs, Suchtpräventionsstelle aber auch Kursleitende selber. Die Koordination erfolgt sowohl durch die kantonale Fachstelle als auch durch die regionalen Geschäftsstellen. Seit dem Jahr 2010 werden die verschiedenen Angebote in regionalen Veranstaltungskalendern publiziert. Damit soll erreicht werden, dass die Elternbildungsanlässe den Eltern in der ganzen Region zugänglich gemacht werden. Im Veranstaltungskalender werden auch Elternbildungskurse der Schulen publiziert, soweit diese auch für aussen stehende Eltern zugänglich sind. Die Schulen bieten aber auch interne Kurse für einen geschlossenen Kreis der eigenen Eltern an. Solche Kurse erscheinen nicht im Veranstaltungskalender.

Stark durch Erziehung

Eine erfolgreiche Form, Eltern für Erziehungsfragen zu sensibilisieren, bildet die Kampagne «Stark durch Erziehung», welche der schweizerische Bund für Elternbildung SBE – seit 2009 Elternbildung CH genannt – vom Jugendamt der Stadt Nürnberg übernehmen konnte. Die Kampagne basiert auf den Kernbotschaften «Acht Sachen ... die Erziehung stark machen»: Erziehung ist: Liebe schenken, Streiten dürfen, zuhören können, Grenzen setzen, Freiraum geben, Gefühle zeigen, Zeit haben und Mut machen. Diese Punkte sind in einer leicht lesbaren Broschüre beschrieben, die in 16 Sprachen erhältlich ist. Die Kantone werden von Elternbildung CH eingeladen, diese Kampagne in geeigneter Form umzusetzen. Der Kanton St.Gallen entschied sich für zentrale Grossanlässe in Gossau, bekannt unter dem Namen St.Galler Forum. Pro Anlass wurden jeweils zwei Elemente dieser Kernbotschaften vertieft (Grundsatzreferate, Gruppendiskussionen). Während der Kampagne von 2007 bis 2010 wurden die Anlässe jeweils von rund 400 Personen besucht.

Der Kanton St.Gallen finanziert die Fachstelle, entschädigt die Leitungen der acht regionalen Geschäftsstellen und übernimmt die Kosten für den Druck der acht Veranstaltungskalender. Das St.Galler Forum wird durch die Beiträge der Teilnehmenden kostendeckend gestaltet. Die Kosten der dezentralen Elternbildungsanlässe werden primär durch die Veranstalter selber übernommen. In der Regel wird ein Teil dieser Kosten auf die Teilnehmenden überwält.

Entwicklung

Mit der Einführung der geleiteten, teilautonomen Schule im Kanton St.Gallen sind die strukturellen Voraussetzungen für eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Eltern verbessert worden. Vermehrt besteht die Einsicht, dass die Schule auch im Rahmen der Elternbildung eine Aufgabe erfüllen soll. Um die Eltern für den Besuch der Veranstaltungen zu motivieren,

müssen die Angebote von hoher Qualität sein. Der Anreiz zum Besuch ist höher, wenn die Eltern selber schulpflichtige Kinder haben und die Schule die Elternbildungsanlässe anbietet. Es liegt im Interesse der Schule, dass Eltern ihre Kompetenz in Erziehungsfragen steigern. Durch Weiterbildung können Mütter und Väter ihre Erziehungsaufgabe besser erfüllen und dadurch ihrem Kind mehr Chancen in seiner schulischen Laufbahn bieten. Dazu kann die Schule einen Beitrag leisten. Bei der Elternbildung handelt es sich zwar um eine freiwillig zu erfüllende Aufgabe. Die Schulträger sind jedoch eingeladen, im Rahmen ihres allgemeinen Bildungsauftrags die Elternbildung zu fördern.

Die Angebote der im Bildungsdepartement verankerten Elternbildung werden im sozialen Bereich ergänzt durch Kurse und Beratungsangebote in der Zuständigkeit des Departements des Innern. Die beiden Angebote ergänzen sich. Um Überschneidungen zu vermeiden, sollen diese vermehrt aufeinander abgestimmt und koordiniert werden.

Angebote für Familien

Familien erbringen zentrale gesellschaftliche Leistungen. Sie bieten Raum für das Erlernen und Einüben von elementaren Fertigkeiten und Fähigkeiten und leisten darüber hinaus einen wesentlichen Teil für die soziale Sicherung. Das Wohlergehen der Familien und die gesunde Entwicklung der Kinder sind für unsere Zukunft mitbestimmend. Mütter- und Väterberatung, Erziehungsberatung und Elternbildung unterstützen die Eltern bei der Wahrnehmung ihrer wichtigen Aufgaben. Die Angebote dienen der Prävention sowie der Früherfassung und der Behandlung allfälliger Probleme. Das Amt für Soziales im Departement des Inneren unterhält eine Ansprechstelle, welche sich mit Familienfragen und Familienförderung befasst.

Im Kanton St.Gallen besteht bereits ein breites Angebot an Beratungsleistungen für verschiedene Lebenssituationen. Die Bedürfnisse ändern sich im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklungen. Zur Optimierung der Sozialberatung im Kanton St.Gallen starteten das Departement des Innern und die VSGP im August 2005 deshalb gemeinsam das Projekt «Sozialberatung im Kanton St.Gallen». Beratungsstellen, die im Rahmen der Erziehungs- und Familienberatung Elternbildung anbieten, sind in dieses Projekt einbezogen⁵³.

Eine Stärkung der Elternbildung, -beratung und -information, der Mütter- und Väterberatung und von auf das Gemeinwesen orientierter Arbeit mit Familien mit Kindern (Familienzentren, Treffpunkte) sind notwendig, damit Ressourcen gestärkt, Risiken früh erkannt und Unterstützungsprozesse koordiniert geplant werden können. Der Zugang zu den entsprechenden Angeboten sollte insbesondere für bildungsferne Eltern erleichtert und deren Nutzung gefördert werden. Die verschiedenen Angebote sind aufeinander abzustimmen.

6.3. Erziehungskurse als Kindesschutzmassnahmen

Art. 307 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches⁵⁴ berechtigt und verpflichtet die Vormundschaftsbehörde⁵⁵ zur Anordnung geeigneter Massnahmen zum Schutz des Kindes, wenn dessen Wohl gefährdet ist und die Eltern nicht von sich aus Abhilfe schaffen oder dazu nicht im Stande sind. Sie kann insbesondere die Eltern ermahnen und ihnen bestimmte Weisungen für die Pflege, Erziehung oder Ausbildung erteilen und eine geeignete Person oder Stelle bestimmen, der Einblick und Auskunft zu geben ist (Erziehungsaufsicht). Die Massnahmen nach Art. 307 ZGB bilden die unterste Stufe des Interventionssystems, das über die Erziehungsbeistandschaft für das Kind (Art. 308 ZGB), die Aufhebung der elterlichen Obhut (Art. 310 ZGB) bis hin zum Entzug der elterlichen Sorge (Art. 311 ZGB) reichen kann. Ermahnungen und Weisungen können sämtliche Bereiche elterlichen Handelns erfassen. Insbesondere können Eltern auch

⁵³ Weitere Informationen zum Projekt Sozialberatung: www.sozialberatung.sg.ch.

⁵⁴ SR 210; abgekürzt ZGB.

⁵⁵ Die Aufgaben der Vormundschaftsbehörde sollen künftig (voraussichtlich ab dem Jahr 2013) durch eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) erfüllt werden.

angewiesen werden, sich von Erziehungsberatungsstellen oder ähnlichen Institutionen beraten zu lassen. Eltern können gestützt auf ihre Erziehungspflicht nach Art. 302 ZGB auch zum Besuch von Erziehungs- oder ähnlichen Kursen verpflichtet werden. Zumindest kann ihnen der Besuch solcher Veranstaltungen zur Abwendung weitergehender Kinderschutzmassnahmen nahegelegt werden.

Bei schwerwiegenden Erziehungsproblemen helfen Kurse nur wenig. Hier ist die individuelle Hilfe durch eine Beratungsstelle angezeigt. Ein solches Setting ist schweizerisch für die Elternarbeit sowohl im zivilrechtlichen als auch im strafrechtlichen Bereich verpflichtend vorgesehen.

In ausgewählten Einzelfällen kann bei Vorliegen gewisser erzieherischer Defizite die Verpflichtung zum Besuch eines Erziehungskurses sinnvoll und zielführend sein, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich die erzieherische Kompetenz der Eltern bei entsprechender Motivation tatsächlich verbessern und sich dadurch die Gefährdung des Kindeswohls beheben lässt. Gerade in schwierigeren, komplexeren Fällen genügen solche Erziehungskurse als zeitlich begrenzte, wenig individualisierte und in ihrer Wirkung stark vom Nutzungspotenzial der Absolventen abhängige Angebote indessen zu wenig, um die vorhandenen Defizite zu beheben. In solchen Fällen wird der Einbezug von Fachleuten aus dem pädagogischen, sozialarbeiterischen und psychiatrisch/psychologischen Bereich unumgänglich. Nur dadurch lässt sich eine längerfristige und enge Begleitung von Kind und Eltern gewährleisten, die sich an den individuellen Gegebenheiten und Erfordernissen ausrichten kann⁵⁶.

Auch im Kinderschutz ist die Elternbildung vor allem zur Prävention und nicht als Intervention wichtig. Um bestimmte Gruppen von Eltern besser zu erreichen, ist die Frage aufzuwerfen, wie das Angebot besser auf diese Zielgruppe ausgerichtet werden kann (statt der Frage, wie Eltern verpflichtet werden können, Angebote, die oft zu hochschwellig sind, zu nutzen). Kriterien dazu sind u.a. Niederschwelligkeit, Partizipation sowie Kosten der Angebote. Ansätze in dieser Richtung bestehen beim Konzept «MigesBalù» der Mütter- und Väterberatung sowie bei «Femmes-TISCHE» von Elternbildung CH. Mit diesen Projekten ist es gelungen, einen niederschweligen Zugang für Migrationsfamilien zu schaffen. Durch die Einführung von Qualitätskriterien oder durch die Mitfinanzierung bestimmter Angebote durch den Kanton könnte die Entwicklung in diese Richtung unterstützt und gefördert werden.

6.4. Elternmitwirkung

6.4.1. Formen der Zusammenarbeit

Elternmitwirkung ist in der Schweiz je nach Kanton verschieden geregelt und unterschiedlich weit fortgeschritten. Nur wenige Kantone (ZH, VD, GE, BS) haben die Elternmitwirkung gesetzlich verankert. Zahlreiche Kantone haben eher unverbindliche Regelungen, dazu gehört auch der Kanton St.Gallen. Nach Art. 93 VSG unterhält die Lehrperson durch Gespräche und Veranstaltungen ausserhalb der Unterrichtszeit Verbindung zu den Eltern und fördert ihre Teilnahme an Leben und Unterricht der Klasse. Elternräte mit klar geregelten Kompetenzen oder Elterndelegierte in Schulbehörden sind im st.gallischen Volksschulrecht nicht vorgesehen. Die Eltern können ihre Interessen als Bürgerin und Bürger bei der Wahl der Schulbehörden und bei Sachabstimmungen wahrnehmen. Vor allem in ländlichen Gebieten nimmt der Schulrat nebst den gesetzlich definierten Aufgaben auch eine Vermittlerrolle zwischen Schule und Eltern wahr.

Elternmitwirkung ist keine Erfindung unserer Zeit. Deutschland, Österreich, Dänemark, Frankreich, die Niederlande und die USA kennen seit Längerem diese organisierte Zusammenarbeit. In der deutschsprachigen Schweiz standen die Schulen den Forderungen der Eltern lange skeptisch gegenüber. Sie fürchteten sich vor einer Einmischung und empfanden engagierte

⁵⁶ Zitiert und zusammengefasst aus der Antwort der Regierung auf die Interpellation 51.05.22 «Erziehungskurse für Eltern von verhaltensauffälligen und straffälligen Jugendlichen».

Eltern als störend. Schulbehörden waren der Ansicht, dass sie die Anliegen der Eltern selbst vertreten würden. Eltern traten vorwiegend in Kontakt mit der Schule, wenn es Schwierigkeiten gab. In der letzten Zeit wurden an verschiedenen Orten Elternvereine aktiv, welche eine Zusammenarbeit mit der Schule suchen.

Im Kanton St.Gallen sind die Schulträger frei, ob sie eine Elternmitwirkung installieren wollen oder nicht. Um einen Überblick über den ganzen Kanton zu erhalten, hat die Fachstelle Elternbildung im Frühjahr 2009 eine Umfrage bei allen Schulträgern über den Stand der Elternmitwirkung lanciert. Diese hat ergeben, dass etwa ein Drittel der Schulen die Elternmitwirkung in irgendeiner Form installiert hat. Von den übrigen ist aber ein beachtlicher Teil bereits damit beschäftigt, eine Elternmitwirkung aufzubauen oder bekundet Interesse, mehr darüber zu erfahren, um eine solche gegebenenfalls einzuführen.

Elternmitwirkung wird durch diverse private und teils mit öffentlichen Geldern unterstützte Organisationen gefördert:

- Der Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer LCH unterstützt das Bestreben der Elternmitwirkung. Die gute Zusammenarbeit zwischen den Lehrpersonen und den Eltern, bezogen auf das einzelne Kind und die Schulklasse, sei heute ein unbestrittener Standardanspruch. Neueren Datums sei die Forderung nach Zusammenarbeit auf Schulebene im Sinne einer geregelten Mitwirkung der Elternschaft.
- Die Dachorganisation «Elternbildung CH» unterhält eine Fachstelle zur Elternmitwirkung und unterstützt den Aufbau des elterlichen Engagements in der deutschsprachigen Schweiz seit bald zehn Jahren⁵⁷.
- Die Elternorganisation «Schule und Elternhaus S&E» setzt sich mit ihren Sektionen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Eltern, Lehrpersonen und Behörden ein. Dabei sollen die Eltern mehr Einblick, Mitsprache und Mitbestimmung in den Schulen erhalten⁵⁸.

Stufenmodell der Elternmitwirkung

Korte⁵⁹ gliedert die Formen der Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus in drei aufeinander aufbauende Stufen.

Stufe 1: Eltern als Ansprechpartner wahrnehmen

Diese Form der Elternarbeit ist in allen Schulen des Kantons St.Gallen umgesetzt. Im Vordergrund stehen organisatorische Absprachen zwischen Schule und Eltern, die Information der Eltern über den Leistungsstand ihrer Kinder, die Teilnahme der Eltern an Elternabenden, die Mithilfe im Rahmen schulischer Anlässe und Kontakte in Konfliktsituationen.

Stufe 2: Eltern als Kooperationspartner gewinnen

Eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus führt dazu, dass Eltern mehr in schulische Bemühungen einbezogen werden. Die Ressourcen der Eltern sollen stärker genutzt werden mit der Absicht, gemeinsam zu einem besseren Gelingen des Lernens und der Leistungen der Kinder in der Schule beizutragen. Konkret bedeutet dies, den Eltern schulische Hintergrundinformationen zu vermitteln (Informationen über Schulentwicklungsschwerpunkte, Themenabende, Elternbriefe mit lernpsychologisch fundierten Anregungen u.a.) und die Meinung der Eltern aktiv einzufordern.

Stufe 3: Eltern zu kompetenten Verbündeten machen

Die dritte Stufe geht noch einen Schritt weiter. Bezweckt wird, die Eltern zu kompetenten Verbündeten zu machen. Dieser Ansatz beruht auf der Idee, dass gerade bei der Lösung problem-

⁵⁷ www.elternmitwirkung.ch.

⁵⁸ www.schule-elternhaus.ch.

⁵⁹ Korte, J. (2008). *Erziehungspartnerschaft Eltern – Schule. Von der Elternarbeit zur Elternpädagogik*. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

behafteter Situationen kompetente Eltern einen wesentlichen Beitrag mit einem anderen Blickwinkel einbringen können und damit eine grössere Wirkung erzielt werden kann. Beispiele dazu sind gemeinsam erarbeitete Verhaltensregeln für Lager, Richtlinien bei Suchtmittelkonsum u.a.

Von eigentlicher Elternmitwirkung kann nur bei den Stufen zwei und drei gesprochen werden, da diese deutlich über eine Einbahnkommunikation hinausgehen und nur diese beiden Stufen die Eltern in Entscheidungsprozesse mit einbeziehen.

Es gibt unterschiedliche Gefässe, wie die Eltern einbezogen werden können:

- Elternforum: Das Elternforum besteht aus Elternvertretungen mit einem Vorstand, in welchem ebenfalls die Schule als Bindeglied vertreten ist (Vertretung der Lehrerschaft, Schulleitung und/oder Behörden).
- Elternrat: Dieser beruht auf dem System der Klassenvertretung, Eltern und Lehrpersonen einer Klasse bilden den Elternrat.
- Elternstammtisch: Diese Form besteht vor allem auf der Oberstufe. Die Eltern des Schuljahrgangs bilden zusammen mit Vertretungen von Behörden und Lehrerschaft ein Team, oft Stammtisch oder auch Elterntreff genannt.

Diese Formen der Elternmitwirkung können als lose Zusammenkunft, als Verein oder als einfache Gesellschaft geführt werden. Aus haftungsrechtlicher Sicht wird die Vereinsform empfohlen.

Rollenklärung zwischen Eltern und Schule

Bildung und Erziehung sind dann besonders nachhaltig, wenn eine tragende Zusammenarbeit der Schule mit den Erziehungsberechtigten sichergestellt ist. Elternmitwirkung kann bei dieser Nahtstelle eine Entlastung und eine Bereicherung sein. Je besser Eltern in der Schule mit einbezogen werden, desto mehr tragen sie Entscheide der Schule mit. Die wesentlichen Bedingungen für ein gutes Gelingen der Elternmitwirkung sind engagierte und motivierte Eltern, Offenheit der Schule, partnerschaftliche Gesprächskultur sowie gegenseitige Wertschätzung und Anerkennung.

Der Elternmitwirkung sind aber auch klare Grenzen gesetzt:

- keine reine Vertretung von Eigeninteressen
- keine Überwachung von Schülerinnen, Schülern und Lehrpersonen
- kein Einfluss auf die Unterrichtsformen, auf Klassenzuteilung und Stundenplan.

Es besteht die Gefahr, dass Eltern diese Grenzen überschreiten und versuchen, speziell in diesen Bereichen Einfluss zu nehmen. Die Verantwortungsbereiche von Eltern und Schule sind deshalb abzugrenzen. Um eine Rollenklärung vorzunehmen, sind Rechte und Pflichten für beide Seiten festzulegen.

Entwicklung

Eine aktive Elternmitwirkung ist ein wichtiger Aspekt der Schulqualität. Das Bildungsdepartement hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, die Elternmitwirkung zu fördern. Im Herbst 2009 wurden durch die Fachstelle Elternbildung in allen acht Wahlkreisen Vernetzungsworkshops mit Schulbehörden und Schulleitungen durchgeführt. Das Ziel bestand darin, positive Effekte einer gelebten Elternmitwirkung aufzuzeigen. Elternmitwirkung soll dabei nicht als isoliertes Element betrachtet, sondern in den Qualitätsentwicklungsprozess einer Schule eingebaut werden. Die Teilnehmenden der Workshops gaben an, dass das Thema Elternmitwirkung entweder in der Schulbehörde als strategisches Ziel thematisiert oder durch die Schulleitung initiiert wird.

Elternmitwirkung wird in der Regel als ehrenamtliche Aufgabe betrachtet, für welche nur selten finanzielle oder personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Längerfristig wird es aber unverzichtbar sein, die Elternmitwirkung bei der Festlegung der Pensen der Schulleitungen zu berücksichtigen. Im Weiteren ist zu klären, wieweit die aktive Mitwirkung der Lehrpersonen in EI-

ternforen und Elternrat Bestandteil des regulären Berufsauftrags ist oder ob hier eine separate Regelung erforderlich wird.

Das Bildungsdepartement mit der Fachstelle Elternbildung berät und unterstützt die Schulen bei der Organisation der Elternmitwirkung. Im Weiteren bietet sie eine Begleitung an bei der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Thema.

6.4.2. Rechte und Pflichten

Zusammenarbeit Eltern und Schule

Die öffentliche Volksschule hat mit den Eltern insbesondere bei der Erfüllung ihres subsidiären, die Familie unterstützenden Erziehungsauftrags Berührungspunkte. Art. 92 VSG schreibt vor, dass Schule und Eltern in Erziehung und Ausbildung zusammenarbeiten und dass die Schule die Eltern in geeigneter Weise über wichtige Schulangelegenheiten, über besondere Schulanlässe und über Fragen, die für sie von Interesse sind, informiert.

Die Lehrperson unterhält durch Gespräche und Veranstaltungen ausserhalb der Unterrichtszeit Verbindung zu den Eltern und fördert deren Anteilnahme am Leben und am Unterricht der Klasse; sie informiert die Eltern über die von ihr angebotenen Kontaktformen (Art. 93 VSG). Insbesondere informiert die Lehrperson die Eltern und gibt ihnen Gelegenheit zur Aussprache, wenn besondere Massnahmen zu treffen sind oder wenn Leistung oder Verhalten des Kindes zu Bemerkungen Anlass geben. Die Eltern können Auskunft über Leistung und Verhalten des Kindes verlangen und in dessen Arbeiten Einsicht nehmen (Art. 94 VSG). Die Eltern können sodann nach Absprache mit der Lehrperson jederzeit Unterrichtslektionen des Kindes besuchen. Die Lehrkraft ihrerseits kann, über die offiziellen Besuchstage hinaus, besondere Besuchstage für die Eltern festlegen (Art. 95 VSG)⁶⁰.

Die Lehrpersonen sind verpflichtet, wenigstens einmal jährlich zusammen mit den Eltern ein Beurteilungsgespräch zu führen. Dieses bezweckt die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule im Hinblick auf die Förderung sowie auf die Gestaltung der Schullaufbahn des Kindes.

Mitwirkungspflicht

Als eine der zahlreichen Massnahmen nach dem Tötungsdelikt am St.Galler Reallehrer Paul Spirig wurde die in Art. 92 Abs. 1 VSG bereits in abstrakter Form festgehaltene Mitwirkungspflicht der Eltern im Jahr 2001 im Volksschulgesetz konkretisiert⁶¹. Nach dem damals neu geschaffenen Art. 96bis VSG haben die Eltern den Lehrpersonen und der Schule für Gespräche und weitere Kontakte zur Verfügung zu stehen und über Kind und Familie zu informieren, soweit es der Erziehungs- und Bildungsauftrag erfordert. Überdies haben die Eltern die Schule und die Lehrpersonen in Erziehung und Bildung sowie bei der Umsetzung schulischer Massnahmen zu unterstützen. Die ausformulierte Mitwirkungspflicht wurde mit entsprechenden Sanktionsfolgen bei Nichterfüllung verbunden, wie sie zuvor bereits für die Hinderung am Schulbesuch des Kindes bekannt waren. Eltern, die ihre Mitwirkungspflicht verletzen, werden demnach von der Schulbehörde verwarnet oder gebüsst (Art. 97 Abs. 2 VSG). Mit der Konkretisierung der Mitwirkungspflicht einerseits und der Verankerung möglicher Sanktionen andererseits wurden griffige Instrumente zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht geschaffen. Der Spielraum für Eingriffe der Schule in elterliche Kompetenzen ist mit Blick auf den grundsätzlichen Vorrang des Bundeszivilrechts ausgeschöpft.

⁶⁰ Raschle, J. (2008). *Schulrecht der Volksschule im Kanton St.Gallen*. 2. Auflage. St.Gallen: Kantonaler Lehrmittelverlag.

⁶¹ V. NG zum Volksschulgesetz vom 8. November 2001, nGS 37-3 (sGS 213.1).

Sanktionen in der Schule sind nicht Selbstzweck; sie wollen weder Familien stigmatisieren noch eine Einnahmequelle für das Gemeinwesen darstellen. Die Sanktionen tragen vielmehr im Sinn der Prävention dazu bei, dass auch jene wenigen Eltern zur Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten im Interesse ihrer Kinder motiviert sind, denen bei reiner Freiwilligkeit die entsprechende Einsicht abgehen könnte. Eine weitergehende gesetzliche Verpflichtung ist weder möglich noch wäre sie zielführend.

7. Umsetzung der Projekte

7.1. Zeitplan

Die folgenden Abbildungen beinhalten die wichtigsten Meilensteine der in diesem Bericht aufgeführten Vorhaben:

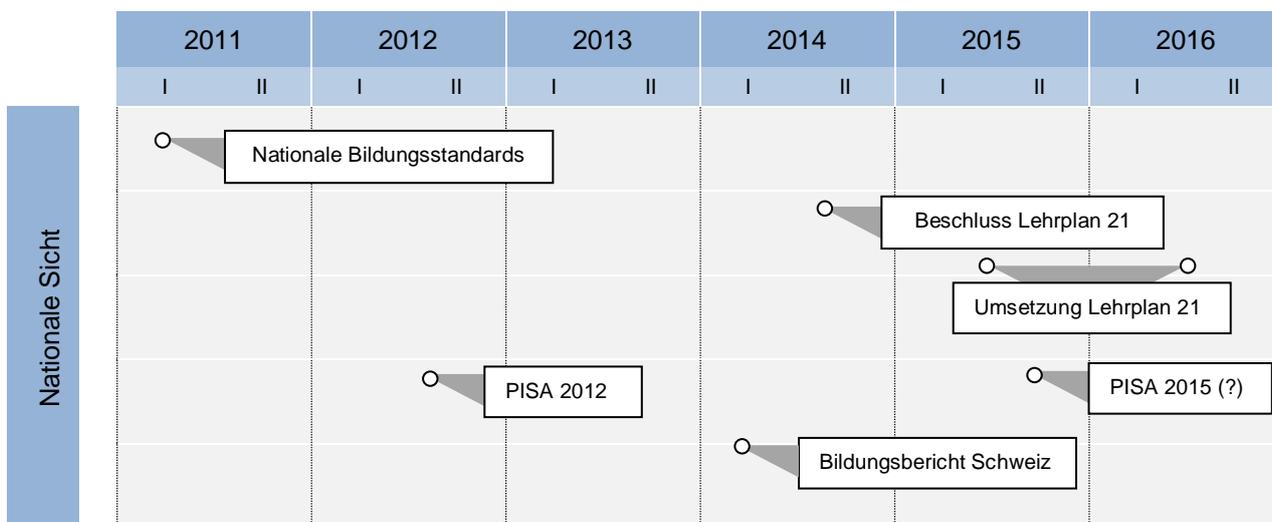


Abbildung 10: Zeitplan Schulentwicklungsprojekte aus nationaler Sicht 2011 bis 2016

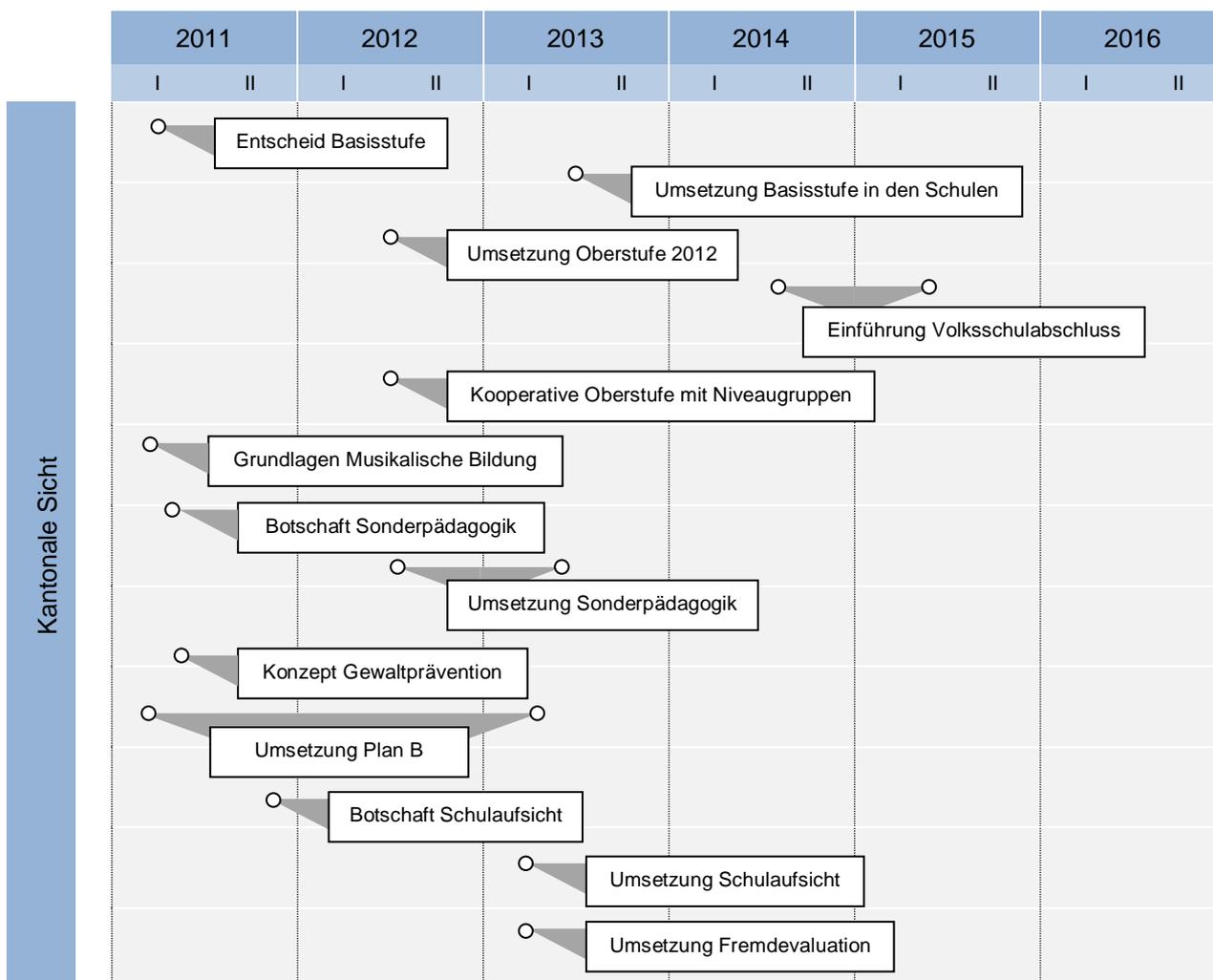


Abbildung 11: Zeitplan Schulentwicklungsprojekte aus kantonaler Sicht 2011 bis 2016⁶²

7.2. Finanzielle Aspekte

Die Mehrzahl der in diesem Bericht beschriebenen Bereiche der Schulentwicklung lassen sich mit bestehenden Ressourcen umsetzen oder führen zu keinen Änderungen von Relevanz. Die notwendigen Aufwendungen sind in den Budgets des Kantons bereits vorhanden. Dazu gehören die Kantonsbeiträge für die PISA-Studien, die Elternbildung und die Projektarbeit im Zusammenhang mit der Gewaltprävention. Die Finanzierung der Erarbeitung der nationalen Bildungsstandards erfolgt über das Budget der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK. Die Projekte Musikalische Bildung und Oberstufe 2012 sind gemäss Vorgaben kostenneutral auszugestalten, d.h. deren Umsetzung führt in den Gemeinden zu keinem Mehraufwand.

Für die folgenden Vorhaben und Projekte lassen sich Aussagen machen zu den finanziellen Auswirkungen:

Lehrplan 21⁶³

Der gesamte Kostenrahmen für das Projekt Lehrplan 21 beträgt aufgeteilt auf die Jahre 2010 bis 2014 6 Millionen Franken. Der Verteilungsschlüssel erfolgt nach den Einwohnerzahlen: Der

⁶² Für den Bereich der Personalentwicklung, dazu gehören Berufsauftrag, Weiterbildung und Reform der Lehrerbildung lassen sich noch keine exakten Angaben machen.

⁶³ Vgl. Ziff. 2.3.

Anteil des Kantons St.Gallen beträgt rund 500'000 Franken. Für das Jahr 2010 ist ein erster Teilbeitrag in der Rechnung enthalten. Für die Folgejahre sind die Beträge im Voranschlag 2011 sowie in den Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen worden. Der Aufwand für das Erarbeitungsprojekt beträgt Fr. 1.09 je Einwohnerin und Einwohner. Da grundlagengemäss die Lektionenzahlen aus der Perspektive des Kantons St.Gallen nicht erhöht werden, sind – über die bereits vorgemerkten anteiligen Projektkosten hinaus – keine zusätzlichen finanziellen Aufwendungen zu erwarten.

Fremdevaluation⁶⁴

Noch nicht geklärt ist die Finanzierung der Fremdevaluation. Mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz aus dem Jahr 2004 ist die Grundlage für die Qualitätsentwicklung in den Schulen geschaffen worden. Die Fremdevaluation ist Bestandteil des Qualitätskonzepts. In der Botschaft an den Kantonsrat wurde festgehalten, dass die Kosten der Fremdevaluation den Gemeinden als Gebühren in Rechnung gestellt werden. Gerechnet wurde mit rund 10'000 Franken je Schuleinheit und Gesamtkosten von rund 950'000 Franken jährlich. Die Erfahrungen aus der Pilotphase zeigen, dass die damals geschätzten Kosten in der Summe zutreffen, im Einzelfall jedoch nicht realistisch sind. Je nach Grösse der Schuleinheit ist mit Kosten von 18'000 bis 25'000 Franken je Schuleinheit zu rechnen. Bei rund 250 Schuleinheiten und bei einem Evaluationsrhythmus von 6 Jahren betragen die jährlichen Gesamtkosten knapp eine Million Franken. Der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) fordert, dass sich Kanton und Gemeinden an diesen Kosten je hälftig beteiligen. Die Finanzierung der Fremdevaluation soll gemeinsam mit derjenigen der Schulaufsicht geregelt werden.

Basisstufe⁶⁵

Wie bereits dargelegt, hätte eine flächendeckende Einführung der Basisstufe je nach Modell 24 bis 33 Millionen Franken Mehrkosten verursacht. Zur Diskussion steht deshalb nur noch eine fakultative Einführung. Deren Kosten lassen sich jedoch nicht beziffern. Eine Einführung der Basisstufe bedingt je nach den lokalen Verhältnissen jedoch stark schwankende Mehr- oder Minderkosten. Minderkosten entstehen dort, wo dank einer Basisstufe kostengünstige Mehrklassen gebildet und dadurch Regelklassen eingespart werden können. Es ist davon auszugehen, dass eine fakultative Einführung einer Basisstufe insgesamt kaum zu Mehrkosten führen wird, da Schulgemeinden mit Sparpotenzial auf die Basisstufe umschwenken und die Gesamtkosten somit niedrig halten.

Test- und Lernsysteme⁶⁶

Die Finanzierung der Test- und Lernsysteme erfolgt sowohl durch die Schulen als auch durch den Kanton über das Budget des kantonalen Lehrmittelverlags.⁶⁷ Der Aufwand für den Kanton wird kompensiert durch Verkäufe der Testsysteme in anderen Kantonen. Insgesamt resultiert für den Kanton ein Ertrag.

Projekt Oberstufe: Teilprojekt Oberstufenstruktur⁶⁸

Der Beschluss, das kooperative Oberstufenmodell mit Niveaugruppen in Mathematik und Englisch freizugeben, führt im Vergleich zum bisherigen Modell in der Regel zu keinen Mehrkosten. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Verzicht auf eine Festlegung einer Oberstufen-Mindestgrösse von 150 Schülerinnen und Schülern insgesamt zu keinem Mehraufwand führt. Modellrechnungen des Bildungsdepartements haben gezeigt, dass Oberstufen mit zwei Klassen je Jahrgang zu keinen Mehrkosten führen. Oberstufen mit vier, drei oder mit zwei Parallel-

⁶⁴ Vgl. Ziff. 3.1.2.

⁶⁵ Vgl. Ziff. 3.2.

⁶⁶ Vgl. Ziff. 3.4.

⁶⁷ Die jährlichen Kosten je Schüler / je Schülerin für die Durchführung von Klassencockpit und Stellwerk werden wie folgt aufgeteilt: Klassencockpit Anteil Gemeinde Fr. 10.00, Anteil Kanton Fr. 9.20, Stellwerk Anteil Gemeinde Fr. 7.00, Anteil Kanton Fr. 3.00.

⁶⁸ Vgl. Ziff. 3.5.2 und 4.1.

klassen sind ungefähr gleich aufwendig. Die Anzahl erforderlicher Unterrichtslektionen und damit der finanzielle Aufwand je Schülerin/je Schüler ist unabhängig von der Anzahl Klassen je Jahrgang. Kann jedoch nur eine Klasse je Jahrgang gebildet werden, führt dies zu einem erheblichen Mehraufwand.

Projekt Sonderpädagogik⁶⁹

Die Finanzierung der Sonderschulung soll so ausgestaltet sein, dass auf den Ebenen Schulträger, politische Gemeinde und Kanton weder Anreize für eine Separierung in Sonderschulen noch Anreize zur Umgehung von Sonderschulplatzierungen geschaffen werden. Die grösstmögliche Chancengerechtigkeit für einen Sonderschulplatz soll für alle Sonderschülerinnen und -schüler sichergestellt werden. Der heutige Kostenverteilerschlüssel kann Anreiz sein für eine Zuweisung in eine Sonderschule. Im Weiteren wird geprüft, wie die Sonderschulen finanziert werden und ein neues Steuerungs- und Finanzierungsmodell wird erarbeitet.

Ziel der geplanten Reform ist, einen weiteren Anstieg der Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler zu verhindern und damit eine Konsolidierung der Kosten zu erreichen. Dies soll u.a. erreicht werden durch die Unterstützung von Regelschulen bei behinderungsspezifischen Fragen, die Regionalisierung des Sonderschulangebots und damit einhergehend ein Abbau von Internatsplätzen, die Schaffung von niederschweligen Angeboten anstelle von hochschweligen sowie die Steuerung der Leistungsangebote.

Plan B⁷⁰

Der Bund unterstützt die Umsetzung der kantonalen Projekte Case Management Berufsbildung. Die anfänglich geplante Unterstützungsdauer von 2008 bis 2011 wurde zwischenzeitlich bis 2015 verlängert. Dies ermöglicht den Aufbau und die längerfristige Implementierung der Projekte. Das st.gallische Projekt Plan B ist eine vergleichsweise kostengünstige Umsetzung der Vorgaben des Bundes. Es werden keine neuen Strukturen geschaffen, die zu finanzieren sind. Der Mehraufwand entsteht vor allem bei den Berufs- und Laufbahnberatungen. Die Lehrpersonen in der Oberstufe erhalten einen zusätzlichen Support durch die Berufs- und Laufbahnberatungen und können in Einzelfällen die Fallführung an diese Institution weitergeben. Der Aufwand an den Berufsfachschulen wird intern aufgefangen. Der jährliche Mehraufwand ist mit rund 650'000 Franken zu beziffern. Die jährlichen Bundesbeiträge von 2008 bis 2015 betragen rund 300'000 Franken. Demgegenüber stehen budgetierte Eigenleistungen des Kantons von 350'000 Franken je Jahr.

Aufsicht in der Volksschule⁷¹

Der Aufwand für die neue Schulaufsicht hängt vom gewählten Modell ab. Mit einer Professionalisierung der Schulaufsicht wäre gegenüber dem heutigen Milizmodell mit einem erheblichen Mehraufwand zu rechnen. Dieser lässt sich jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nur abschätzen. Eine Hochrechnung aufgrund der Zahlen des Kantons Thurgau, in dem eine professionelle Aufsicht besteht, ergibt einen Aufwand in der Grössenordnung von etwas über zwei Millionen Franken jährlich.

Personalentwicklung

Zur Zeit können die finanziellen Auswirkungen der im Bericht genannten Bereiche noch nicht abgeschätzt werden. Wie bereits dargelegt, würde insbesondere eine Kürzung der Unterrichtslektionen ohne entsprechenden Abbau der Unterrichtszeit zu einem Mehraufwand führen. Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des kantonalen Weiterbildungskonzepts für Lehrpersonen ist kein Ausbau der Angebote geplant, so dass man von einer kostenneutralen Lösung ausgehen kann. Eine Reform der Lehrerbesoldung hingegen könnte je nach Ausgestaltung vor

⁶⁹ Vgl. Ziff. 3.7.

⁷⁰ Vgl. Ziff. 3.9.

⁷¹ Vgl. Ziff. 4.3.

allem für Gemeinden zu einem deutlichen Mehraufwand führen. Konkrete Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen der Bereich der Personalentwicklung erfolgen im Rahmen der separaten Berichterstattung.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

9. Anhang: Statistische Daten

9.1. Gemeindestrukturen

In den letzten Jahren hat sich das Bild der Gemeindestrukturen als Folge von Fusionen stark verändert. Gab es im Jahr 2004 noch insgesamt 137 autonome Schulgemeinden, sinkt diese Zahl auf Beginn des Jahres 2011 um fast die Hälfte auf 70. Im Gegenzug steigt die Zahl der Einheitsgemeinden von 12 auf 33. Derzeit sind Diskussionen über die Fusion von weiteren 20 Schulgemeinden im Gang. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung in den letzten 7 Jahren:

Jahr	PS	OS	GS	EG	Total
2004	85	23	29	12	149
2005	72	20	25	18	135
2007	70	19	24	19	132
2008	69	19	22	21	131
2009	53	16	16	29	114
2010	47	14	16	31	108
2011	40	14	16	33	103

PS=Primarschulgemeinden; OS=Oberstufenschulgemeinden; GS=Gesamtschulgemeinden; EG=Einheitsgemeinden

In der folgenden Tabelle sind die Schulträger mit den Schülerinnen- und Schülerzahlen des Schuljahres 2009/10 aufgelistet, sortiert nach der Schulträgerart:

Schulträger	Schulträgerart	Anzahl Schülerinnen und Schüler	Schulträger	Schulträgerart	Anzahl Schülerinnen und Schüler
St.Gallen	EG	5'994	Bronschhofen	EG	552
Rapperswil-Jona	EG	2'825	Degersheim	EG	536
Gossau	EG	1'727	Waldkirch	EG	533
Wil	EG	1'720	Bad Ragaz	EG	528
Uzwil	EG	1'549	Mosnang	EG	471
Flawil	EG	1'284	Schänis	EG	428
Widnau	EG	1'141	Rheineck	EG	386
Buchs	EG	1'114	Pfäfers	EG	238
Goldach	EG	1'030	Tübach	EG	120
Gaiserwald	EG	996	Bronschhofen	EG	552
Rorschach	EG	915	Degersheim	EG	536
Uznach	EG	832	Waldkirch	EG	533
Thal	EG	812	Bad Ragaz	EG	528
Oberuzwil	EG	806	Mosnang	EG	471
Diepoldsau	EG	798	Schänis	EG	428
Flums	EG	695	Rheineck	EG	386
Kaltbrunn	EG	661	Pfäfers	EG	238
Nesslau-Krummenau	EG	597	Tübach	EG	120
Walenstadt	EG	595	Ebnat-Kappel	GS	570
Sargans	EG	575	Sennwald	GS	548
Vilters-Wangs	EG	575	Neckertal	GS	539
Sevelen	EG	563	Jonschwil-Schwarzenbach	GS	520

Schulträger	Schulträgerart	Anzahl Schülerinnen und Schüler	Schulträger	Schulträgerart	Anzahl Schülerinnen und Schüler
Gams	GS	460	Ernetschwil	PS	126
Schmerikon	GS	409	Eichberg	PS	125
Quarten	GS	307	Zuckenriet	PS	125
Häggenschwil	GS	198	Untereggen	PS	120
Au	PS	367	Muolen	PS	110
Balgach	PS	348	Hinterforst	PS	105
Mörschwil	PS	331	Bernhardzell	PS	102
Gommiswald	PS	304	Amden	PS	98
Bütschwil	PS	296	Gähwil	PS	98
Steinach	PS	288	Lenggenwil	PS	87
Berneck	PS	286	Rieden	PS	86
Oberbüren	PS	283	Wildhaus	PS	86
Benken	PS	253	Hemberg	PS	80
Marbach	PS	233	Kobelwald	PS	78
Eggersriet-Grub	PS	200	Berg	PS	71
Rüthi	PS	174	St.Peterzell	PS	64
Niederwil	PS	167	Dicken	PS	37
Lüchingen	PS	162	Lienz	PS	34
Weesen	PS	160	Kath. Kantonssek. (Flade)	OS	826
Niederhelfenschwil	PS	151	Altstätten	OS	468
Lichtensteig	PS	143	Mittelrheintal	OS	447
Lütisburg	PS	140	Oberriet-Rüti	OS	445
Niederbüren	PS	136	Wittenbach	OS	305
Alt St.Johann	PS	127	Niederhelfenschwil	OS	261
Ganterschwil	PS	127	Bütschwil	OS	253
Eichenwies-Kriessern-Montlingen-Oberriet	PS	785	Oberbüren-Niederbüren-Niederwil	OS	253
Wittenbach	PS	772	Rebstein-Marbach	OS	237
Altstätten	PS	758	Gommiswald	OS	215
Zuzwil	PS	474	Oberes Neckertal	OS	119
Andwil	PS	403	Weesen-Amden	OS	117
Rebstein	PS	387			

PS=Primarschulgemeinden; OS=Oberstufenschulgemeinden; GS=Gesamtschulgemeinden; EG=Einheitsgemeinden

9.2. Schülerinnen- und Schülerzahlen

Die Gesamtschülerzahl der öffentlichen Volksschule im Kanton St.Gallen ist seit dem Schuljahr 2003/4 abnehmend und reduzierte sich bis ins Schuljahr 2009/10 von rund 65'000 auf 56'500 Schülerinnen und Schüler. Dies entspricht einer Abnahme von 13 Prozent. Die Anzahl Klassen sank in derselben Zeit von 3'444 auf 3'089 oder um 10 Prozent. Die mathematische durchschnittliche Klassengrösse lag im Kindergarten im Schuljahr 2009/10 bei 18.4, in der Primarschule bei 19.3, in der Oberstufe bei 18.1 und in der Kleinklasse bei 10.2 Schülerinnen und Schülern. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen im Detail von 1990 bis 2010:

Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen und Klassengrößen von 1990 bis 2010:

Schuljahr	Kindergarten			Primarstufe			Oberstufe			Kleinklassen			Total		
	Schüler	Klassen	Durchschnitt	Schüler	Klassen	Durchschnitt	Schüler	Klassen	Durchschnitt	Schüler	Klassen	Durchschnitt	Schüler	Klassen	Durchschnitt
90/91	9'969	519	19.2	31'203	1'534	20.3	13'008	735	17.7	2'317	208	11.1	56'497	2'996	18.9
91/92	10'160	547	18.6	32'294	1'580	20.4	13'303	739	18.0	2'381	210	11.3	58'138	3'076	18.9
92/93	10'437	544	19.2	33'265	1'608	20.7	13'599	718	18.9	2'452	212	11.6	59'753	3'082	19.4
93/94	10'779	537	20.1	33'903	1'594	21.3	14'218	716	19.9	2'398	209	11.5	61'298	3'056	20.1
94/95	11'088	547	20.3	34'182	1'611	21.2	14'901	752	19.8	2'510	211	11.9	62'681	3'121	20.1
95/96	11'631	576	20.2	34'234	1'621	21.1	15'881	794	20.0	2'625	225	11.7	64'371	3'216	20.0
96/97	12'145	614	19.8	34'288	1'637	20.9	16'413	824	19.9	2'658	221	12.0	65'504	3'296	19.9
97/98	12'111	619	19.6	34'611	1'667	20.8	16'428	826	19.9	2'706	222	12.2	65'856	3'334	19.8
98/99	11'580	605	19.1	35'179	1'684	20.9	16'143	812	19.9	2'778	231	12.0	65'680	3'332	19.7
99/00	11'037	586	18.8	35'737	1'704	21.0	16'116	819	19.7	2'795	244	11.5	65'685	3'353	19.6
00/01	10'773	566	19.0	35'476	1'703	20.8	16'422	837	19.6	2'892	244	11.9	65'563	3'350	19.6
01/02	10'942	574	19.1	35'394	1'718	20.6	16'274	855	19.0	2'798	237	11.8	65'408	3'384	19.3
02/03	10'790	579	18.6	34'868	1'728	20.2	16'400	869	18.9	2'956	268	11.0	65'014	3'444	18.9
03/04	10'482	574	18.3	34'207	1'724	19.8	16'906	904	18.7	2'754	242	11.4	64'349	3'444	18.7
04/05	10'138	556	18.2	33'146	1'648	20.1	17'438	907	19.2	2'718	235	11.6	63'440	3'346	19.0
05/06	9'944	558	17.8	32'089	1'646	19.5	17'240	922	18.7	2'783	234	11.9	62'056	3'360	18.5
06/07	9'539	533	17.9	31'445	1'602	19.6	17'026	914	18.6	2'510	240	10.5	60'520	3'289	18.4
07/08	9'364	516	18.1	31'134	1'591	19.6	16'133	874	18.5	2'281	214	10.7	58'912	3'195	18.4
08/09	9'485	508	18.7	30'649	1'560	19.6	15'559	844	18.4	1'987	187	10.6	57'680	3'099	18.6
09/10	9'335	506	18.4	30'265	1'568	19.3	15'129	835	18.1	1'832	180	10.2	56'561	3'089	18.3

Detaillierte Schülerinnen- und Schülerzahlen im Schuljahr 2009/10:

Stufe	Klassen	Schüler	Schulstufe / Klasse (n = nicht definiert)												
			01	02	03	04	05	06	07	08	09	n			
Kindergarten	506	9335	4618	4717											
Basisstufe	28	261	59	75	90	37									
Einschulungsjahr	19	157	157												
Einführungsklasse	58	586	304	282											
Primarschule	1514	29791	4460	4857	5058	5129	5167	5120							
Sekundarschule	471	9228	3441	3265	2522										
Realschule	360	5870	1976	1954	1940										
Kleinklasse	64	658	26	39	65	135	139	197	195	211	239				
Deutschklasse OS	4	31													31
Deutschklasse PS	7	56													56
Total	3089	56561	15041	15189	9675	5301	5306	5317	195	211	239	87			

9.3. Geburtenzahlen

Schuljahr	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Anzahl Geburten	6156	5775	5631	5456	5553	5374	5183	5279	5137	4907	4576	4762	4551	4396	4484	4338	4663	4744
Schuleintritt (Kiga)															10/11	11/12	12/13	13/14

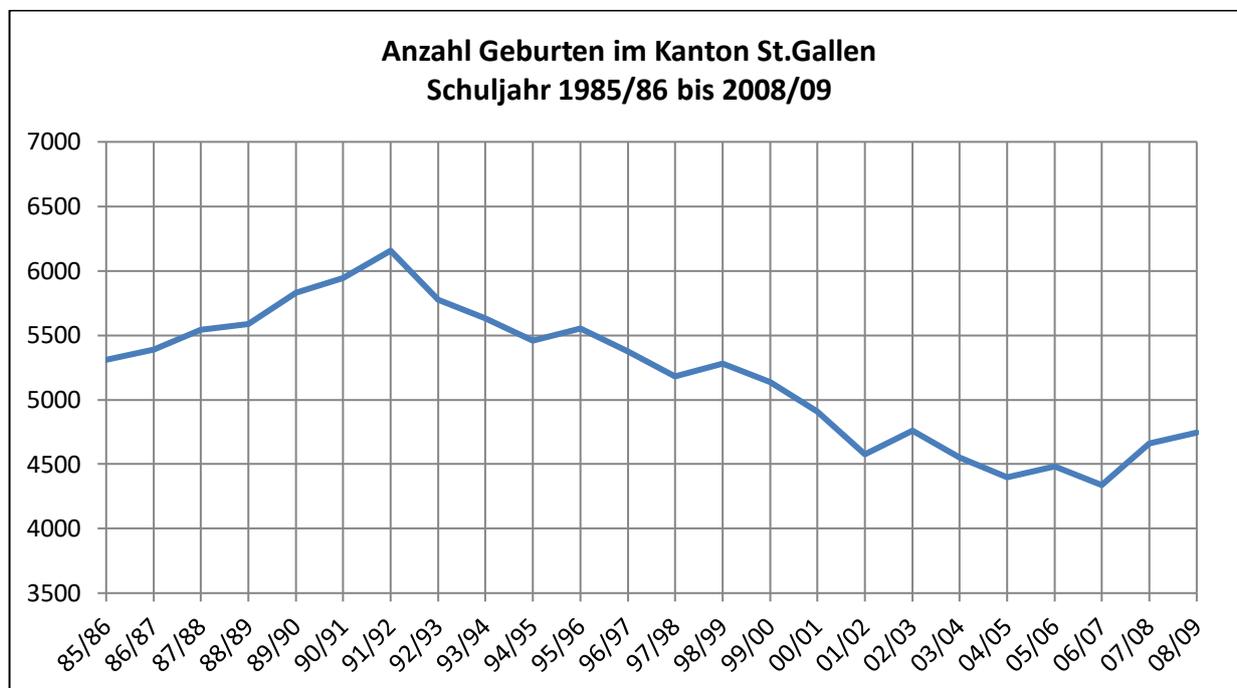


Abbildung 12: Geburten Schuljahre 1985/86 bis 2008/09

9.4. Lehrpersonen

Im Schuljahr 2009/10 werden die 4444 Vollzeitstellen in der öffentlichen Volksschule von insgesamt 6280 Lehrpersonen belegt. 73 Prozent der Lehrpersonen sind weiblich.

Stufe	Weiblich			Männlich			Total	
	Lehrpersonen	Prozent ¹	Pensen ²	Lehrpersonen	Prozent ¹	Pensen ²	Lehrpersonen	Pensen ²
Kindergartenlehrperson	854	99.6	610	3	0.4	3	857	613
Primarlehrperson	2217	77.2	1429	653	22.8	551	2870	1980
Reallehrperson	136	30.0	100	317	70.0	286	453	386
Sekundarlehrperson	391	39.6	266	596	60.4	496	987	762
Kleinklassenlehrperson mit Diplom	281	75.1	195	93	24.9	83	374	278
Kleinklassenlehrperson ohne Diplom	39	84.8	25	7	15.2	4	46	29
Fächergruppenlehrperson Oberstufe	343	93.5	208	24	6.5	13	367	221
Fächergruppenlehrperson Primarstufe	324	99.4	174	2	0.6	1	326	175
Total	4585	73.0	3007	1695	27.0	1437	6280	4444

¹ Prozentanteil in Bezug auf die Anzahl der Lehrpersonen (nicht der Pensen)

² Sämtliche Pensen umgerechnet auf Vollzeitstellen (Kindergarten 24 Lektionen; alle anderen 30 Lektionen)

9.5. Aufwendungen der öffentlichen Volksschule

Die öffentlichen Volksschulen im Kanton St.Gallen wenden jährlich rund 1 Mrd. Franken für ihren Betrieb auf. Rund zwei Drittel davon entfallen auf die Gehälter der Lehrpersonen und übrigen Angestellten. Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, wie sich der Aufwand auf die einzelnen Positionen verteilt (gemäss funktionaler Gliederung des St.Galler Kontenplans):

Nettoaufwendungen der öffentlichen Volksschule im Kanton St.Gallen		
Jahr: 2009 / Quelle: FISTA und Jahresrechnungen der Schulträger		
Bürgerschaft, Behörde, Verwaltung Gehälter Verwaltung und Schulleitung, Sitzungsgelder, Spesen, Drucksachen u.ä.	Fr.	57'390'333.00 5,84 Prozent
Kindergarten Gehälter, Zulagen und Sozialleistungen Lehrpersonal, Lehrmittel, Weiterbildung, Mobilien und Geräte u.ä.	Fr.	63'411'465.00 6,46 Prozent
Primarstufe Gehälter, Zulagen und Sozialleistungen Lehrpersonal, Lehrmittel, Weiterbildung, Mobilien und Geräte u.ä.	Fr.	261'725'890.00 26,65 Prozent
Oberstufe Gehälter, Zulagen und Sozialleistungen Lehrpersonal, Lehrmittel, Weiterbildung, Mobilien und Geräte u.ä.	Fr.	199'926'010.00 20,36 Prozent
Sonderpädagogische Massnahmen Gehälter, Zulagen und Sozialleistungen Lehrpersonal, Lehrmittel, Weiterbildung, Mobilien und Geräte u.ä.	Fr.	80'782'869.00 8,22 Prozent
Informatik Anschaffungen, Unterhalt, Support	Fr.	10'001'137.00 1,02 Prozent
Schulanlässe, Freizeitgestaltung Schulreisen, Klassenlager, Schulveranstaltungen u.ä.	Fr.	16'445'543.00 1,67 Prozent
Gesundheit, diverser Betriebsaufwand Schularztdienst, Schulzahnpflege, Schülertransporte, Schulpsy- chologischer Dienst, Schülerverpflegung	Fr.	21'913'525.00 2,23 Prozent
Betrieb und Unterhalt Schulanlagen Gehälter, Zulagen und Sozialleistungen Hauswarpersonal, bauli- cher Unterhalt, Maschinen und Geräte, Öl, Gas, Gebühren	Fr.	100'429'562.00 10,23 Prozent
Musikschule Beitrag an Musikschulen	Fr.	27'714'293.00 2,82 Prozent
Sonderschulen und Heime Aufwand für Sonderbeschulungen	Fr.	32'161'410.00 3,27 Prozent
Finanzvermögen und Diverses	Fr.	634'721.00 0,06 Prozent
Zinsen	Fr.	22'924'661.00 2,33 Prozent
Abschreibungen	Fr.	86'729'461.00 8,83 Prozent
Total	Fr.	982'190'880.00 100,00 Prozent