

VI. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 14. Januar 2003

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	Seite
Zusammenfassung.....	1
I. Ausgangslage.....	2
II. Senkung der maximalen Klassengrösse.....	2
III. Interkantonaler Vergleich.....	3
IV. Kosten und Referendum.....	3
V. Antrag	4
Anhang 1 (Schülerzahlen in den einzelnen Abteilungen).....	5
Anhang 2 (Vergleich Klassengrössen).....	6
Entwurf (VI. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz)	9

Zusammenfassung

Die Regierung nimmt eine Gesetzesvorlage unverändert wieder auf, die der Kantonsrat in der Septembersession 2002 in erster und in der Novembersession 2002 in zweiter Lesung bis zur Beschlussreife beraten hat, die indessen in der Schlussabstimmung wegen ungenügender Präsenz der Ratsmitglieder zu Fall gekommen ist.

Gewandelte Bedürfnisse der Schulkinder legen es nahe, die Obergrenze der Klassengrössen in der Volksschule von 28 auf 24 Schülerinnen und Schüler zu senken. Dies ist wohl für einzelne betroffene Gemeinden, nicht jedoch über den ganzen Kanton gesehen mit nennenswerten Mehrkosten verbunden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben in der Septembersession 2002 in erster und in der Novembersession 2002 in zweiter Lesung der Senkung der maximalen Bestände der Regelklassen in der Volksschule im Rahmen eines VI. Nachtragsgesetzes zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) zugestimmt; dabei sind Sie ohne Änderung einem Entwurf der Regierung vom 3. April 2002 gefolgt. Wegen stark reduzierter Präsenz am Ende der Novembersession 2002 erreichte jedoch das Nachtragsgesetz in der Schlussabstimmung das vorgeschriebene qualifizierte Mehr (vgl. Art. 132 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 des Grossratsreglementes, sGS 131.11) knapp nicht und wurde abgelehnt. Wir haben nach der Novembersession 2002 festgestellt, dass die Ablehnung ausschliesslich formaler Natur war, denn nach den Beratungen in erster und zweiter Lesung durfte ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass Sie dem Nachtragsgesetz bei genügender Präsenz mit

grossem Mehr zustimmen würden. Wir unterbreiten Ihnen daher Botschaft und Entwurf für einen VI. Nachtrag zum Volksschulgesetz in unveränderter Form¹ ein zweites Mal.

I. Ausgangslage

Das Volksschulgesetz gibt für die Klassengrössen Bandbreiten vor. Diese betragen in der Primar- und Sekundarschule 20 bis 28 und in der Realschule 16 bis 28 Schülerinnen und Schüler. Für die Kleinklassen gilt eine besondere Bandbreite von 10 bis 15 Schülerinnen und Schüler. Im Rahmen der Bandbreiten sind Schulrat oder Schulleitung bei der Klassenbildung frei. Sie können die Bandbreite auch unter- oder überschreiten, solange die durchschnittliche Klassengrösse je Jahrgang der ganzen Gemeinde in der Bandbreite bleibt. Ist dies nicht der Fall, bedarf die Abweichung im Einzelfall einer Bewilligung durch das Amt für Volksschule (Art. 27 Abs. 1 und 2 VSG).

Das Amt für Volksschule verfolgt bei Ausnahmegewilligungen nach unten tendenziell eine grosszügige, bei solchen nach oben hingegen eine restriktive Praxis. Diese Praxis und das Bestreben der Gemeinden, pädagogisch verantwortbare Klassenbestände zu erreichen, haben dazu geführt, dass die Klassengrössen im Kantonsdurchschnitt am unteren Rand der Bandbreiten liegen. Die Anzahl von Klassen mit einer Grösse unterhalb der Bandbreiten ist entsprechend hoch. Umgekehrt ist die Zahl überdotierter Klassen sehr gering (vgl. Statistik in Anhang 1 zu dieser Botschaft).

Vom kantonalen Durchschnitt her würde sich somit eine Anpassung der Bandbreite nicht aufdrängen. Im Interesse der Schulkinder dürfen die Klassengrössen indessen nicht allein nach dem Kriterium des Durchschnittes gesteuert werden. Übergrosse Schulabteilungen sind pädagogisch und sozialpolitisch auch im Einzelfall fragwürdig geworden. Die Schülerinnen und Schüler benötigen auf Grund grösserer Unterschiede in Alter, Entwicklungsstand, Leistungsfähigkeit und Sozialverhalten vermehrt individuelle Zuwendung. Entsprechend sind an die Stelle des früheren Frontalunterrichts neue Unterrichtsformen (Werkstattunterricht, Wochenplan, Projektunterricht und dergleichen) getreten. Diese Unterrichtsformen bedingen, dass sich die Lehrkraft für das einzelne Kind Zeit nehmen kann. Dies wiederum ist ihr nur in Klassen möglich, die eine bestimmte Grösse nicht überschreiten. Zu grosse Klassen beeinträchtigen die Schulqualität.

II. Senkung der maximalen Klassengrösse

Durch Anpassung des Volksschulgesetzes sind Massnahmen gegen zu hohe Klassenbestände zu treffen. Es ist angezeigt, die Bandbreite der Regelklassen von oben her von 20/16 bis 28 auf 20/16 bis 24 zu verengen (Art. 27 Abs. 1 VSG gemäss Entwurf). Die Maximalzahl 24 ist als Referenzgrösse für Klassenorganisation und Schulraumplanung ideal. Der Mechanismus, wonach die Bandbreite im Einzelfall verlassen werden kann, solange sie nicht im Gesamtdurchschnitt je Jahrgang und Gemeinde verlassen wird, ist unverändert beizubehalten. Die Regierung ist jedoch zu beauftragen, durch Verordnung Vorschriften zur Entlastung überdotierter Klassen vorzusehen. Zu denken ist etwa an zusätzlichen Abteilungsunterricht oder Elemente des Team-Teachings (Art. 27 Abs. 3 VSG gemäss Entwurf).

Ob die Verengung der Bandbreite durch Änderung der Kindergartenverordnung (sGS 212.11; abgekürzt KGV) auch für den Kindergarten nachzuvollziehen ist (vgl. Art. 7 Abs. 1 KGV), wird die Regierung beim Vollzug des vorliegenden Nachtragsgesetzes prüfen. Zu beachten ist, dass schon heute nach Art. 7 Abs. 2 KGV während der Mehrzahl der Lektionen durch Gruppenbil-

¹ Vgl. einzig Abschnitt II des Entwurfs mit Hinweis auf ProtGR.

derung nicht mehr als 20 Kindergarten-Kinder gleichzeitig unterrichtet werden sollen. Insoweit ist die Notwendigkeit einer Änderung der Kindergartenverordnung eher zu verneinen.

III. Interkantonaler Vergleich

Anhang 2 zu dieser Botschaft gibt Aufschluss über die vorgeschriebenen und die durchschnittlichen Klassengrößen in den Ostschweizer und in einigen weiteren Kantonen. Bezüglich Maximalgrößen fällt auf, dass der Kanton St.Gallen in der Primarschule leicht über dem Mittelwert (28 gegenüber 27), in der Realschule massiv über dem Mittelwert (28 gegenüber 24,2) und in der Sekundarschule ebenfalls deutlich über dem Mittelwert (28 gegenüber 25,6) liegt. Mit der neuen Gesetzgebung kommt der Kanton St.Gallen in der Primarschule unter den Mittelwert (24 gegenüber 26,7), in der Realschule in den Bereich des Mittelwertes (24 gegenüber 23,8) und in der Sekundarschule leicht unter den Mittelwert (24 gegenüber 25,3) zu liegen.

IV. Kosten und Referendum

Im Schuljahr 2000/01 hätte sich im ganzen Kanton St.Gallen die Senkung der maximalen Klassengröße auf 494 „überzählige“ Kinder (Differenz zur Höchstzahl 24) aus 271 Klassen ausgewirkt (vgl. Anhang 1 zu dieser Botschaft). Von welchen organisatorischen Konsequenzen sie betroffen gewesen wären und was diese gekostet hätten, ist offen. Schulklassen werden in den Gemeinden und innerhalb dieser in Einzugsgebieten von Schulhäusern (Schulkreisen) gebildet. Dieser Prozess hängt von der geografischen und räumlichen Situation (Siedlungsstruktur, Schulwege, Raumreserven), von der Grösse der Schülerjahrgänge und von einem weiten Ermessen des Schulrates oder der Schulleitung ab. Die Klassenorganisation bildet – bezogen auf Stich-tage – das unkonstante Relief der demografischen und strukturellen Entwicklung innerhalb der Gemeindegrenzen ab. Daher lassen sich die Kosten der vorliegenden Gesetzesänderung nicht hochrechnen. Es lässt sich einzig für einzelne Gemeinden in Kenntnis aller Rahmenbedingungen retrospektiv untersuchen, wie die Klassen unter der Annahme einer Obergrenze 24 statt 28 hätten zusammengestellt werden können.

Eine entsprechende Betrachtung des Erziehungsdepartementes für 25 willkürlich ausgewählte Gemeinden unterschiedlicher Grösse (Mörschwil, Rorschacherberg, Rorschach, Widnau, Marbach, Eichberg, Oberriet, Haag, Mels, Kaltbrunn, Jona, Eschenbach, St.Gallenkappel, Alt St.Johann, Bütschwil, Oberstufe Mosnang, Gähwil, Lenggenwil, Oberuzwil, Uzwil, Flawil, Degersheim, Oberbüren, Niederbüren, Gossau) hat folgendes ergeben: In 23 Fällen hätte die tiefere Obergrenze keinerlei kostenwirksame Konsequenzen haben müssen, weil entweder die gleiche Klassenorganisation hätte getroffen oder unter Zusammenführung von Jahrgängen gleich viele Klassen hätten gebildet werden können. Einzig in Uzwil und Gossau hätte sich die Bildung je einer zusätzlichen Klasse aufgedrängt.

Diese Ergebnisse lassen die Voraussage zu, dass die Begrenzung der maximalen Klassengröße auf 24 Schülerinnen und Schüler wohl in einzelnen betroffenen Gemeinden, nicht aber über den ganzen Kanton gesehen nennenswerte Kosten verursacht. Dieser Schluss ist folgerichtig:

- Die Gemeinden können nach der unveränderten Bestimmung von Art. 27 Abs. 2 VSG, d.h. unter Einhaltung der gesetzlichen Bandbreite im Durchschnitt des Jahrgangs oder mit einer Ausnahmegewilligung des Amtes für Volksschule, auch in Zukunft einzelne Klassen mit Beständen über 24 Schülerinnen und Schülern führen. Dies wird nicht nur bei praktisch allen bestehenden Klassen, deren Struktur zur Wahrung der Kontinuität und aus räumlichen Gründen bis zum Abschluss des Organisationszyklus (2 bis 3 Jahre) beizubehalten ist, sondern auch bei manchen neu zu bildenden Klassen der Fall sein.

- Selbst in jenen Fällen, in denen die Überbestände auszugleichen sind, werden oft nicht mehr, sondern lediglich ausgewogenere, allenfalls jahrgangsgemischte oder grenzüberschreitende Klassen gebildet. Dies ergibt sich schon aus der baulichen Infrastruktur der Gemeinden. Im Übrigen entfallen mit den grossen Klassen auch zusätzliche Differenzierungslektionen, was die Mehrkosten teilweise kompensiert.

Der Mehraufwand beim Vollzug des VI. Nachtrags zum Volksschulgesetz ist primär durch die Gemeinden zu tragen. Der Kanton beteiligt sich im Rahmen des Finanzausgleichs knapp zur Hälfte. Der Mehraufwand überschreitet die Grenze für das obligatorische Finanzreferendum (1,5 Mio. Franken jährlich nach Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1) nicht.

V. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines VI. Nachtrags zum Volksschulgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
lic.iur. Peter Schönenberger

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

Anhang 1

Anhang 2

VI. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 14. Januar 2003

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 14. Januar 2003 Kenntnis genommen und erlässt als Gesetz:

I.

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

b) Grösse

Art. 27. Die Schülerzahl einer Klasse beträgt:

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

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

Die Regierung erlässt Vorschriften über:

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

II.

Im Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 wird unter Anpassung an den Text „Hilfen“ durch „Therapien und Stützunterricht“ sowie „Fachkräfte für Hilfen“ durch „Fachlehrkräfte für Therapien und Stützunterricht“ ersetzt.³

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

² sGS 213.1.

³ Vgl. ProtGR 2000/04 Nr. 380.