

Perspektiven der Volksschule

Bericht der Regierung vom 12. August 2014

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	7
2 Frühkindliche Bildung und Betreuung	9
2.1 Frühe Förderung im Kanton St.Gallen	9
2.2 Bildungschancen und die Bedeutung Früher Förderung	10
2.3 Strukturen und Zuständigkeiten	11
2.4 Heilpädagogische Frühförderung für Kinder mit Behinderung	12
3 Unterricht	15
3.1 Umgang mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen	15
3.2 Lehrplan 21	16
3.2.1 Erarbeitung des Lehrplans 21	16
3.2.2 Kernpunkte des Lehrplans 21	17
3.2.3 Einführung des Lehrplans 21 im Kanton St.Gallen	18
3.3 Fördern und beurteilen	19
3.3.1 Lern- und Testsysteme	19
3.3.2 Beurteilung und Promotion	21
3.4 Musikalische Bildung	23
3.4.1 Musikalische Grundschule	23
3.4.2 Klassenmusizieren	27
3.5 Medien und Informatik	29
3.6 Fremdsprachen	32
3.6.1 Zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe	32
3.6.2 Didaktische Neuausrichtung	33
3.6.3 Dispensation	35
3.6.4 Überprüfung der Sprachenstrategie	37
3.6.5 Weiteres Vorgehen	38
4 Schulstrukturen	40
4.1 Schuleingangsstufe	40
4.1.1 Ausgangslage	40
4.1.2 Aktuelle Situation	40
4.1.3 Ergebnisse aus den Schulversuchen Basisstufe	46

4.1.4	Bildungsforschung und internationale Entwicklungen	47
4.1.5	Handlungsbedarf	49
4.1.6	Weiteres Vorgehen	51
4.1.7	Finanzielle Aspekte	51
4.2	Primarstufe	52
4.3	Oberstufe	55
4.3.1	Grösse einer Oberstufe	55
4.3.2	Oberstufe 2012	56
4.3.3	Oberstufenmodelle	58
4.3.4	Volksschulabschluss	64
4.3.5	Übertritt Sekundarstufe II	65
4.4	Sonderpädagogik	67
4.4.1	Projekt Sonderpädagogik	67
4.4.2	Neuerungen in der Regelschule	67
4.4.3	Gesetzgebung	68
4.4.4	Sonderpädagogik-Konzept	68
4.5	Musikschulen	69
4.5.1	Ist-Zustand	70
4.5.2	Entwicklungsbereiche	71
4.5.3	Ausblick	71
5	Personalentwicklung	73
5.1	Berufsauftrag Volksschul-Lehrpersonen	73
5.2	Personalgesetz	74
5.3	Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen	75
5.4	Weiterbildungskonzept Volksschule	76
5.5	Schulführung	77
6	Schulqualitätsentwicklung und Schulaufsicht	79
6.1	Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden	79
6.2	Schulaufsicht	79
6.3	Schulqualitätsentwicklung	82
6.3.1	Standortbestimmung LFQ und SLQ	82
6.3.2	Referenzrahmen Schulqualität	83
6.4	Bildungsmonitoring	83
6.4.1	PISA	84
6.4.2	Überprüfung und Erhebung der Grundkompetenzen	85
6.4.3	Bildungsbericht Schweiz 2014	87
6.4.4	Kantonales Bildungsmonitoring	88

7	Koordination Vorhaben und Projekte	89
7.1	Übersicht aktuelle Geschäfte	89
7.2	Vernetzung und Abhängigkeiten	90
8	Finanzielle Aspekte	91
9	Antrag	93
Anhang: Statistische Daten		94
	Gemeindestrukturen	94
	Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen	96
	Lehrpersonen	99
	Finanzen	100

Zusammenfassung

Der Kantonsrat hat die Regierung seit dem Jahr 2011 in verschiedenen Vorstössen beauftragt, zu Fragen der Schulentwicklung in der Volksschule Bericht zu erstatten. An der Schnittstelle vom Kindergarten zur Primarschule betrifft dies das Postulat «Bericht über Modelle der Schuleingangsstufe». Im Bereich der Oberstufe sind dies die Postulate «Integrierte Oberstufe» und «Oberstufe 2012plus». Zum gleichen Thema ist die Motion «Altersdurchmisches Lernen auch auf der Oberstufe» überwiesen worden, auf die in diesem Bericht ebenfalls eingegangen wird. Weitere Vorstösse zum Thema Schulentwicklung betreffen die musikalische Bildung mit dem Postulat «Einführung von Klassenmusizieren im Kanton St.Gallen» sowie das Sprachenlernen mit dem Postulat «Fremdsprachenkonzept auf der Primarstufe – Überforderung für die Schülerinnen und Schüler?». Nebst der Beantwortung der politischen Vorstösse gibt der vorliegende Bericht «Perspektiven der Volksschule» einen Überblick über die laufenden Geschäfte und Vorhaben im Bereich der Volksschule, zeigt deren Vernetzung auf und macht einen Ausblick auf die weitere Entwicklung.

Im Bereich der «Frühen Förderung» liegt der Fokus der Berichterstattung auf dem Bereich der Bildung. Entwicklungen und Anstrengungen der Gemeinden in diesem Bereich sind zu unterstützen, da Bildungschancen durch eine frühzeitige Förderung verbessert werden. Bis zum Jahr 2015 wird eine Strategie «Frühe Förderung» erarbeitet. Ziel ist, die kommunale, regionale und kantonale Kooperation im Frühbereich zu stärken, den Zugang zu den Angeboten zu verbessern sowie die Qualität der Angebote an die Bedarfslagen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen anzupassen. Die «Heilpädagogische Frühförderung» richtet sich an alle Kinder mit Behinderung, die dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Förderung voraussichtlich nicht werden folgen können.

Mit dem «Lehrplan 21» wird erstmals eine Grundlage für die Lehrpläne der gesamten Deutschschweiz erarbeitet. Im neuen Lehrplan wird der Bildungsauftrag an die Schulen kompetenzorientiert beschrieben. Das Konzept zur Vorbereitung der Einführung des Lehrplans im Kanton St.Gallen liegt vor und dient als Grundlage für die Arbeiten zu den kantonalen Anpassungen sowie der Einführung des Lehrplans 21 in den Schulen. Der Zeitplan ist so angesetzt, dass der neue kantonale Lehrplan auf das Schuljahr 2017/18 in Kraft gesetzt werden kann.

Zur Überprüfung der erreichten Leistungsziele stehen den Lehrpersonen und den Schülerinnen und Schülern auf den verschiedenen Schulstufen unterschiedliche Lern- und Testsysteme zur Verfügung. Sie finden breite Akzeptanz und werden mittlerweile in den meisten deutschsprachigen Kantonen eingesetzt. Bei der Einführung des Lehrplans 21 muss auch die Beurteilung insbesondere in Bezug auf die Vereinbarkeit von Kompetenzorientierung und Notengebung thematisiert werden. Im Weiteren ist die Regelung von Promotionen und Übertritten an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sprachenstrategie und der Blockzeiten ist im Jahr 2008 durch den Einbezug der «Musikalischen Grundschule» im Kindergarten und in der Unterstufe ein Schwerpunkt zur musikalischen Bildung gesetzt worden. Bezüglich des Einsatzes der Lehrpersonen zeigt sich eine Diskrepanz: Einerseits wurde gefordert, dass die Musikalische Grundschule möglichst durch die Klassenlehrpersonen unterrichtet wird, andererseits wurde verlangt, dass dieser Unterricht durch spezifisch ausgebildete Lehrpersonen der Musikschulen zu erteilen sei. Die künftige Ausgestaltung der Musikalischen Grundschule wird im Rahmen des Projekts Lehrplan 21 festgelegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die im neuen Lehrplan verankerten Kompetenzen im Bereich Musik auch ohne das im Kanton St.Gallen existierende Zusatzangebot Musikalische Grundschule erreicht werden können.

Das «Klassenmusizieren» wird in einigen Kantonen erfolgreich praktiziert. Grundsätzlich ist festzustellen, dass an Schulen im Musikunterricht zunehmend musiziert wird und sich dies in unterschiedlichen Formen des Klassenmusizierens manifestiert. Auf die Schaffung eines Freifachs «Klassenmusizieren» in der Primarschule ist deshalb zu verzichten. Klassenmusizieren kann und soll im bestehenden Musikunterricht Platz finden. Es ist jedoch durchaus möglich, Kindern und Jugendlichen anlässlich einer Projekt- oder Sonderwoche den Instrumentalunterricht näherzubringen, gemeinsam zu musizieren und so deren Interesse für Musik zu wecken. Im Weiteren können auch im ausserschulischen Bereich und auf freiwilliger Basis Instrumentalklassen geführt werden.

Im Bereich der «Fremdsprachen» sind die Sprachenstrategie sowie das HarmoS-Konkordat mit Englisch ab der 3. und Französisch ab der 5. Primarklasse umgesetzt worden. Aufgrund von kritischen Stimmen, die eine mögliche Überforderung der Lernenden durch zwei Fremdsprachen in Betracht ziehen, sind eine Reihe von entlastenden Massnahmen in die Wege geleitet worden. Im Fokus der Diskussion um den Fremdsprachenunterricht steht die Dispensationsthematik. Mit der Umsetzung der Sprachenstrategie geht jedoch auch ein Umdenken in der Zielsetzung und der Didaktik des Fremdsprachenunterrichts einher. Im Vordergrund steht die Kommunikationsfähigkeit und weniger das formelhafte Sprachenlernen. Jede Schülerin und jeder Schüler soll das Recht haben, zwei Fremdsprachen zu lernen und dabei gemäss dem individuellen Lernstand gefördert zu werden.

An der Schnittstelle zwischen Kindergarten und Primarschule, haben sich in den letzten Jahren organisatorische und pädagogische Probleme gezeigt und eine Vielfalt von pädagogischen und organisatorischen Konzepten ist entwickelt worden. Dazu gehören die Einführungsklasse, das Einschulungsjahr, ein 3. Kindergartenjahr oder die integrative Förderung einzelner Schülerinnen und Schüler in der Regelklasse. Der Eintritt in die 1. Primarklasse stellt eine grosse Hürde dar, die für jedes achte Kind zu einem Bruch in der Schullaufbahn führt. Eine mögliche Lösung hätte mit der Basisstufe erreicht werden sollen, auf welche jedoch auf Beschluss des Kantonsrates zu verzichten ist. Auf Grund der aktuellen Situation, der Forschung und auch der Ergebnisse aus den Schulversuchen zur Basisstufe lässt sich Handlungsbedarf ableiten. Die Vielzahl der Varianten soll auf je ein Organisationsmodell mit und ohne separativem Angebot beim Stufenübertritt reduziert werden. Um der kontinuierlichen Förderung der Kinder mit Entwicklungsgefährdungen Rechnung tragen zu können, wird den Schulträgern das Organisationsmodell mit der integrierten schulischen Förderung (ISF) ab dem 1. Kindergartenjahr empfohlen. Im Sinne einer Übergangs-

regelung soll es nach wie vor möglich sein, den Besuch einer Kleinklasse (Einführungs- oder Einschulungsklasse) zu verfügen.

Die Reform der Oberstufe soll in Etappen angegangen werden. Ein erster Schritt dazu wurde mit der kooperativen Oberstufe mit Niveaugruppen ab Schuljahr 2012/13 realisiert. Bei der Beurteilung von Oberstufenmodellen steht nebst den qualitativen Aspekten meist die Kostenfrage im Zentrum der Diskussion. Zentraler Auslöser für die Schulkosten bilden die Klassengrössen und mit ihr die Anzahl Klassen. Eine Zusammenlegung von Schulstandorten ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, Kosten zu sparen und gleichzeitig die Qualität zu bewahren. Die Frage stellt sich, wieweit auf kleinere Schuleinheiten zugeschnittene, alternative Oberstufenmodelle die gleiche Unterrichtsqualität gewährleisten, ohne im Vergleich zu grösseren Schuleinheiten erhebliche Mehrkosten zu generieren. Es ist vorgesehen, eine Überarbeitung der Oberstufenstruktur neu zu diskutieren. Den Schulträgern soll künftig die Wahl zwischen zwei bis drei verschiedenen Organisationsmodellen offenstehen. Dazu gehören einerseits das traditionelle kooperative Oberstufenmodell mit Real- und Sekundarschule sowie einer Durchlässigkeit im Sinne von Niveaugruppen. Auf der anderen Seite soll als Variante auch ein Organisationsmodell mit verstärkter Durchmischung von Real- und Sekundarschülerinnen und -schülern zur Verfügung stehen. Damit verbunden ist die Möglichkeit des stufenübergreifenden Unterrichts. Auf eine reine Altersdurchmischung innerhalb einer getrennten Real- und Sekundarschule soll jedoch verzichtet werden.

Mit dem Projekt «Sonderpädagogik» wurde die Sonderschulung, die bis Ende 2007 durch den Bund (Invalidenversicherung) mit reguliert war, vollständig in den kantonalen und kommunalen Bestand der Sonderpädagogik eingebaut. Im Zug dieser Arbeit wurde die Sonderschulung auf Reformbedarf geprüft und soweit erforderlich neu geregelt. Ebenso konnte im Weiteren auch jener Teil der Sonderpädagogik, der seit jeher ausschliesslich in der kantonalen und kommunalen Verantwortung stand, nämlich das System der sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule, analysiert und justiert werden.

Musikschulen leisten mit dem Instrumentalunterricht eine wichtige Ergänzung zum Musikunterricht in der Volksschule und damit einen wertvollen Beitrag zum Bildungsauftrag der Volksschule im Kanton St.Gallen. Aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs im Jahr 2007 haben die Musikschulen ihre dünne rechtliche Grundlage verloren; es bot sich Handlungsbedarf an. Bevor eine rechtliche Verankerung geprüft werden kann, muss klar sein, wie der neue Art. 67a Bundesverfassung (BV) zur musikalischen Bildung umgesetzt werden soll.

Die Führung der Volksschule obliegt den Gemeinden. Die Kantonsverfassung bestimmt, dass die Gemeinden unter der Aufsicht des Kantons stehen. Das Gesamtkonzept Schulqualität aus dem Jahr 2003, in dem auch die «Schulaufsicht» geregelt wurde, wird überarbeitet. Nach den Beschlüssen des Kantonsrates zur Auflösung der regionalen Schulaufsicht und zum Verzicht auf eine Fremdevaluation ist die Schulaufsicht neu zu regeln. Im Vordergrund steht eine Aufsicht im Sinne einer Metaaufsicht. Die Schulbehörden sollen Rechenschaft ablegen, wie sie die Aufsicht in ihren Schuleinheiten wahrnehmen und die Qualität sicherstellen.

Im Weiteren informiert der Bericht über das nationale und kantonale Bildungsmonitoring, die Entwicklungen im Personalbereich mit dem neuen Berufsauftrag für Lehrpersonen und dem neuen Personalgesetz – welches auch für Lehrpersonen Anwendung findet – sowie über das Weiterbildungskonzept. Für alle in diesem Bericht beschriebenen Projekte und Vorhaben soll der Grundsatz gelten, dass diese sowohl beim Kanton wie auch bei den Gemeinden zu keinem finanziellen Mehraufwand führen sollen. Ihre Umsetzung hat im Wesentlichen unter der Vorgabe der Kostenneutralität zu erfolgen.

Ergänzt wird der Bericht mit einer Übersicht der laufenden Projekte, deren Vernetzung und Abhängigkeiten und mit einem Zeitplan mit den wichtigsten Meilensteinen. Der Anhang zum Bericht enthält die wichtigsten statistischen Kennzahlen der Volksschulbildung im Kanton St.Gallen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Bericht «Perspektiven der Volksschule» zur Beantwortung verschiedener Vorstösse im Bereich der Volksschule.

1 Einleitung

Der Kantonsrat hat die Regierung seit dem Jahr 2011 in verschiedenen Vorstössen beauftragt, zu Fragen der Volksschule Bericht zu erstatten. Nebst der Beantwortung der politischen Vorstösse zur Oberstufe, zur Schuleingangsstufe und zur musikalischen Bildung – die im vorliegenden Bericht einen Schwerpunkt bilden – gibt «Perspektiven der Volksschule» einen Überblick über die laufenden Geschäfte und Vorhaben im Bereich der Volksschule und zeigt Perspektiven und Wege für die künftige Entwicklung.

Vorstösse zur Oberstufe

In der Septembersession 2011 überwies der Kantonsrat die Motion 42.11.14 «Altersdurchmisches Lernen auch auf der Oberstufe» entgegen dem Antrag der Regierung. Die Regierung wurde eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, die den Schulträgern der Oberstufen das Führen von altersdurchmischten Klassen im Zusammenhang mit altersdurchmischem Lernen (ADL) ermöglichen sollen.

In der Junisession 2012 wandelte der Kantonsrat die Motion 42.12.02 «Integrierte Oberstufe» um in das Postulat 43.12.03 «Integrierte Oberstufe» mit folgendem Wortlaut: «Die Regierung wird eingeladen, auf der Grundlage des Projekts Oberstufe 2012 Bericht zu erstatten zur möglichen Weiterentwicklung der Oberstufe mit Einbezug von alternativen und integrativen Schulmodellen sowie einen allfälligen Gesetzgebungsbedarf aufzuzeigen». In der gleichen Session wandelte der Kantonsrat ebenfalls die Motion 42.12.06 «Oberstufe 2012plus» mit gleicher Stossrichtung um in das Postulat 43.12.04 «Oberstufe 2012plus» mit gleichem Wortlaut wie die Motion 42.12.06.

Weitere Vorstösse

In der Septembersession 2011 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.11.02 «Einführung von Klassenmusizieren im Kanton St.Gallen» gut. Mit dieser wurde die Regierung beauftragt, einen Bericht zu erstellen und einen Antrag zu formulieren, wie sie gedenkt, das Klassenmusizieren im Kanton St.Gallen zu fördern und im Regelunterricht zu ermöglichen.

Ebenfalls in der Septembersession 2011 behandelte der Kantonsrat die Motion 42.11.20 «Bericht Projekt Basisstufe», mit der die Regierung beauftragt wurde, den abschliessenden Bericht dem Parlament und die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur freiwilligen Einführung der Basisstufe vorzulegen. Er wandelte es um in das Postulat 43.11.08 «Bericht über Modelle der Schuleingangsstufe» mit folgendem Wortlaut: «Die Regierung wird eingeladen, einen Bericht zu Varianten zur Schuleingangsstufe vorzulegen.»

In der Junisession 2014 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.14.02 «Fremdsprachenkonzept auf der Primarstufe – Überforderung für die Schülerinnen und Schüler?» gut. Der vorliegende Bericht beleuchtet wesentliche Fragen, welche in diesem Postulat aufgeworfen worden sind.

Berichte der Regierung

Die Regierung hat bisher bereits in drei Berichten über den damaligen Stand und über die Perspektiven der obligatorischen Volksschule einen Überblick gegeben:

- Der Bericht 40.02.04 «Kindergarten und Primarschule im Wandel der Gesellschaft» vom 27. August 2002 war Grundlage für die beiden Schulentwicklungsprojekte Tagesstruktur und Basisstufe. Die Tagesstruktur ist im Gegensatz zur Basisstufe zwischenzeitlich mit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz umgesetzt.
- Der Bericht 40.06.01 «Perspektiven der Volksschule» vom 2. Mai 2006 beinhaltet u.a. die Auswirkungen des Bildungsartikels in der Bundesverfassung sowie der interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Volksschule (HarmoS-Konkordat). 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.
- Der Bericht 40.10.12 «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule» gibt einen Überblick über die drei Aspekte der Schulentwicklung Unterrichtsentwicklung, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung und setzt einen Fokus auf den Themenbereich Schule und Elternhaus.

Schulentwicklung umfasst das ganze System Schule und bezieht sich somit auf Entwicklungsprozesse hinsichtlich des Schulunterrichts (Unterrichtsentwicklung), der Schulorganisation (Organisationsentwicklung) und des in der Schule tätigen Personals (Personalentwicklung). Der vorliegende Bericht übernimmt diese Gliederung: Unterricht (Kapitel 3), Schulstrukturen (Kapitel 4) und Personalentwicklung (Kapitel 5). Die Schulqualitätsentwicklung ist den drei Aspekten übergeordnet und wird deshalb separat abgehandelt (Kapitel 6). Ergänzt wird der Bericht durch ein einleitendes Kapitel zur frühkindlichen Bildung und Betreuung (Kapitel 2), einem Überblick über die gesamten Vorhaben und Projekte (Kapitel 7) und den finanziellen Aspekten (Kapitel 8 und Anhang).

Das Kapitel zu den Schulstrukturen seinerseits folgt in seiner Gliederung der Schullaufbahn des Kindes vom Kindergarten bis zum Übertritt in die Sekundarstufe II. Das Kapitel Unterricht umfasst die aktuellen Themen, welche der Unterrichtsentwicklung zugeordnet werden können. Es erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; es kann nicht auf sämtliche relevanten Themen im Bereich der Volksschule eingehen. Insbesondere fehlen Bereiche, auf die in früheren Berichten ausführlich eingegangen wurde. Schwerpunkt der vorliegenden Berichterstattung bilden diejenigen Themen, welche die an der Schule Beteiligten aktuell am meisten beschäftigen.

2 Frühkindliche Bildung und Betreuung

2.1 Frühe Förderung im Kanton St.Gallen

Die Begriffe «Frühförderung», «Frühe Förderung», «Frühe Bildung», «Frühkindliche Bildung» u.a. werden im aktuellen wissenschaftlichen Diskurs nicht klar eingegrenzt verwendet. So kann die «Frühe Förderung» als ein Geflecht verschiedener Instrumente, Massnahmen und Prozesse mit unterschiedlichen Strukturen bzw. Handlungsorten im Lebensabschnitt des frühen Kindesalters verstanden werden. Die Bereiche Bildung, Betreuung und Erziehung lassen sich in der frühen Kindheit nicht voneinander trennen. Im vorliegenden Bericht liegt der Fokus der Berichterstattung auf dem Bereich der Bildung. Obwohl der Altersbereich von null bis vier Jahren nicht direkt in den Zuständigkeitsbereich des Bildungsdepartementes gehört, hat dieses ein grosses Interesse, die Entwicklungen und Anstrengungen der Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung zu unterstützen, da Bildungschancen durch eine frühe Förderung erwiesenermassen verbessert werden. Die Anstrengungen im Bereich der Frühen Förderung der Kleinkinder tragen Früchte im Kindergarten und in der Schule.

Die Frühe Förderung unterstützt die Lernprozesse der Kleinkinder ab Geburt bis zum Schuleintritt und fördert die motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten des Kleinkindes. Sie unterstützt Eltern und Erziehende darin, ein Umfeld zu schaffen, das der gesunden Entwicklung des Kleinkindes förderlich ist, und trägt zur Chancengerechtigkeit hinsichtlich der Bildungschancen bei. Frühe Förderung umfasst verschiedene Massnahmen und Angebote, die im Rahmen der Unterstützung von Familien, der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Gemeindeentwicklung, der Integrationsförderung, der Gesundheitsförderung und Prävention oder als Vorbereitung des Schuleintritts stattfinden. Die allgemeine Frühe Förderung richtet sich an alle Kleinkinder sowie ihre Eltern und nahen Bezugspersonen. Sie will ein anregendes Entwicklungs- und Lernumfeld für alle Kinder erreichen. Die spezifische Frühe Förderung richtet sich an Kleinkinder mit spezifischen Bedürfnissen und unterstützt ihre Eltern und nahen Bezugspersonen bei der Bereitstellung des auf die individuellen Bedürfnisse ausgerichteten Entwicklungsumfelds.

Der Kanton St.Gallen verfolgt in der Frühen Förderung die nachstehenden Grundsätze. Diese bilden eine Verständigungsbasis für die themenübergreifende, interdisziplinäre Zusammenarbeit:

- *Entwicklung und Umwelt*: Jedes Kleinkind ist neugierig und entwickelt sich. Die Entwicklungs- und Lernprozesse des Kleinkindes beruhen auf Erfahrungslernen im Alltag und finden im Austausch mit nahen Bezugspersonen und der Umwelt statt. Eine anregende Umwelt bietet jedem Kleinkind die Möglichkeit, sein individuelles Entwicklungspotenzial auszuschöpfen. Alle Kleinkinder haben ein Recht auf eine anregende und förderliche Umwelt und auf chancengleiche Teilhabe an der Gesellschaft.
- *Verantwortung der Eltern*: In erster Linie sind Eltern für die Erziehung der Kleinkinder, für den Aufbau einer tragfähigen Beziehung und damit auch für die frühe Förderung verantwortlich. Eltern sind gewillt, ihr Kleinkind bestmöglich zu fördern und ihm ein anregendes Lernumfeld für die Auseinandersetzung mit sich und der Welt zu bieten.
- *Angebote unterstützen primäre Bezugspersonen*: Angebote der Frühen Förderung sind keine Konkurrenz und kein Ersatz für die frühe Förderung durch die Eltern. Vielmehr schützen und stärken sie die Bindung und die Beziehung zwischen Kleinkind und Eltern und betrachten das Kleinkind stets in Verbindung zu seinen Eltern. Frühe Förderung bietet deshalb primär Unterstützung für Eltern und weitere Bezugspersonen in ihrer Erziehungsfunktion. Sie richtet sich mit ihren Angeboten sowohl an das Individuum (Einzelfallorientierung) als auch an die Gesellschaft (Strukturorientierung).
- *Koordinierte Schnittstellen*: Frühe Förderung findet potenziell überall dort statt, wo sich Kleinkinder bewegen und wo Kleinkinder betreut werden. Sie entfaltet ihre Wirkung in der bedürfnisorientierten Nutzung aufeinander abgestimmter Angebote. Die aktive Bearbeitung der Schnittstellen durch Information, Koordination und Kooperation zwischen den Akteuren und

Angeboten unterstützt die Bereitstellung eines strukturierten Dienstleistungsangebots «Frühe Förderung».

Im Kanton St.Gallen besteht auf Initiative kommunaler und privater Akteure bereits heute ein vielfältiges Angebot im Bereich der Frühen Förderung.

Auf Einladung des Departementes des Inneren, des Gesundheitsdepartementes und des Bildungsdepartementes fand am 1. März 2014 eine Tagung zur Frühen Förderung statt, an der Gemeindevorsteher und -verantwortliche im Bereich der frühen Förderung ihr Wissen austauschen und sich vernetzen konnten. An der Konferenz wurde der Frage nachgegangen, wie Gemeinden und der Kanton zusammen mit den Praxisakteuren aus der Frühen Förderung gute Bedingungen für Kleinkinder und Eltern schaffen können, damit jedem Kind gerechte Chancen für eine gelingende Lebensführung eröffnet werden.

Die Konferenz machte deutlich, dass bereits heute in den Gemeinden des Kantons St.Gallen ein vielfältiges Angebot im Bereich der Frühen Förderung besteht. Nicht nur die politischen Gemeinden ergreifen die Initiative zur Schaffung von Angeboten in der frühen Kindheit, sondern oft sind es auch die Schulträger. Mehrfach verdeutlicht wurde von Seiten der Schule, dass Förderung in der frühen Lebensphase die Bildungschancen von Kindern verbessert. Festgestellt wurde, dass der Bedarf an Aufbau und Weiterentwicklung von Angeboten der Frühen Förderung je nach Bevölkerungszusammensetzung sowie ländlicher und städtischer Struktur sehr unterschiedlich ist. Die Angebote der Frühen Förderung richten sich insbesondere an Familien mit Migrationshintergrund sowie bildungsferne, armutsbetroffene Familien. Die Erreichbarkeit dieser Familien stellt jedoch eine besondere Herausforderung dar. Die Absicht der drei Departemente, sowohl für Kleinkinder als auch für deren Eltern oder nahen Bezugspersonen möglichst optimale gesundheits- und entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten, findet Zustimmung. Eine Fortführung der interdepartementalen Zusammenarbeit und Weiterentwicklung des Themas ist erwünscht.

Die drei Departemente werden auch weiterhin im Austausch mit den Gemeinden, Städten und Akteuren das Thema bearbeiten. Dazu wird bis zum Jahr 2015 eine Strategie Frühe Förderung erarbeitet. Sie soll Auskunft geben über Ziele, Massnahmen und Zuständigkeiten in der Frühen Förderung im Kanton St.Gallen. Die Strategieentwicklung findet im Rahmen breit angelegter Regionalveranstaltungen statt. Dort sollen Handlungsfelder im Frühbereich diskutiert werden, die dann ihrerseits in die Strategieentwicklung der Departemente einfließen werden. Ziel ist, die kommunale, regionale und kantonale Kooperation im Frühbereich zu stärken, den Zugang zu den Angeboten zu verbessern sowie die Qualität der Angebote an die Bedarfslagen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen anzupassen.

2.2 Bildungschancen und die Bedeutung Früher Förderung

Entwicklungs- und Lebenschancen von Kindern in modernen Gesellschaften resultieren in erheblichem Mass aus Ausbildungschancen. Die Volksschule steht vor der wichtigen Aufgabe, alle Kinder und Jugendlichen in die Lage zu versetzen, Kompetenzen zu erwerben, die sie für den Zutritt und die Gestaltung ihres Erwerbslebens brauchen. Die Zusammenhänge in modernen Gesellschaften werden immer komplexer. Der Arbeitsmarkt fordert vermehrt hoch qualifizierte Personen. Der Übertritt in die Erwerbsarbeit – vor allem für niedrig qualifizierte Personen – wird dabei deutlich risikoreicher. Vor diesem Hintergrund gewinnt Bildung, bezogen auf die Lebenschancen des Einzelnen, einen entscheidenden Stellenwert. So sind zwar die kognitiven Grundfertigkeiten und die Intelligenz bedeutend für den Bildungserfolg von Kindern, aber nicht alleine massgebend. Tiefe gesellschaftliche Schichten sind nur mit einem kleinen Anteil an höheren Bildungsgängen beteiligt. Bildungschancen stehen, so zeigt die Forschung deutlich, in Abhängigkeit zu den sozialen und schichtspezifischen Lebensbedingungen eines Kindes. Um Bildungschancen

über alle Gesellschaftsschichten hinweg gerecht zu verteilen, sollten alle Kinder den Zugang zu Bildungsressourcen in optimaler Weise erhalten.

In besonderem Fokus sind Kinder aus bildungsfernen Milieus. Ihnen stehen auf dem Weg zu einer erfolgreichen Bildungslaufbahn verschiedene Hindernisse im Weg. Zwar vermag die Schule gewisse ungleiche soziale Lernvoraussetzungen zu kompensieren. Doch Schulleistungen der Kinder werden gesteigert, wenn schulische Interessen der Kinder durch die Eltern unterstützt werden und eine entsprechend anregende familiäre Atmosphäre herrscht. Auch das Verständnis und die Werthaltung der Eltern gegenüber dem Schulsystem sind entscheidend für den Schulerfolg. Kindern aus bildungsfernen Milieus fehlen oft förderliche Entwicklungsbedingungen im häuslichen Umfeld. In diesen Fällen wird auch der Kompensationscharakter der Schule beschränkt.

Die Schulleistungsnachteile von Kindern mit geringen sozialen und ökonomischen Ressourcen manifestieren sich sehr früh, denn die frühe Kindheit legt bereits wichtige Meilensteine in der sozialen, kognitiven, sprachlichen und körperlichen Entwicklung. Zwar sind die Entwicklungsunterschiede im frühen Kindesalter gross und die Entwicklungsprogression bis über die Unterstufe hinaus sehr heterogen. Kinder aus bildungsfernen oder einkommensschwachen Schichten können jedoch ihr Potenzial oft nur ungenügend ausschöpfen. Wenig elterliche Unterstützung oder eine fehlende altersgemässe Umgebung mindern den späteren Schulleistungserfolg auch bei guten intellektuellen Voraussetzungen erheblich. Neben dem Abbau von frühzeitigen Selektionschwellen im Bildungssystem und einem möglichst integrativen Ansatz ist eine ganzheitlich angelegte Entwicklungsförderung im frühen Kindesalter zentral. Der konsequente und Adressaten gerechte Einbezug der Eltern hat in der Frühen Förderung besondere Bedeutung und muss speziell berücksichtigt werden.

2.3 Strukturen und Zuständigkeiten

In den Gemeinden liegt die Zuständigkeit für die Frühe Förderung bei den politischen Gemeinden; diejenige der Schule beginnt erst mit dem Eintritt in den Kindergarten. Die Gemeinden sorgen für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe. Diese umfasst Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendschutz sowie Kinder- und Jugendberatung.¹ Sie sind daher auch zuständig für den Altersbereich von null bis vier Jahren. Jede Gemeinde hat kommunale Kinder- und Jugendbeauftragte bezeichnet, die in der Regel Mitglieder des Gemeinderates und für sämtliche kommunalen Kinder- und Jugendanliegen zuständig sind. Für die Angebote der ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung und des präventiven Kinderschutzes (sogenannt non-formale Bildung) bleiben die Gemeinden auch bei Schuleintritt der Kinder weiterhin in der Verantwortung.

Die Zuständigkeit für die formale Bildung liegt jedoch ab dem Eintritt in den Kindergarten (Schuleintritt) bei den Schulträgern. Gemäss Volksschulgesetz² unterstützt die öffentliche Volksschule die Eltern in der Erziehung des Kindes zu einem lebensbejahenden, tüchtigen und gemeinschaftsfähigen Menschen.³ 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.⁴ Gemäss Volksschulgesetz wird ein Kind am 1. August nach Vollendung des vierten Altersjahres schulpflichtig und wird grundsätzlich in das 1. Kindergartenjahr eingeschult.⁵ Als Folge der mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Vereinheitlichung

¹ Art. 58bis des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB.

² sGS 213.1; abgekürzt VSG.

³ VSG, Art. 3, Abs. 1.

⁴ VSG, Art. 3, Abs. 2.

⁵ VSG, Art. 45.

der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)⁶ verbundenen Einbindung des Kindergartens in die öffentliche Volksschule bzw. die um die Dauer des Kindergartens verlängerte obligatorische Schulpflicht reicht der Schuleintritt deutlich in den Frühbereich der kindlichen Entwicklung hinein. Das Interesse am Thema der Frühen Förderung ergibt sich durch die Schnittstelle der Einschulung und Fragen in Zusammenhang mit der Schnittstelle Gemeinde und Schule und dem Bestreben, Kindern möglichst gute Bildungschancen zu gewähren.

Auf Kantonsebene befassen sich die folgenden Stellen in den Departementen mit der Frühen Förderung:

- Die *Kinder- und Jugendkoordinationsstelle des Amtes für Soziales (AfSO)* des Departementes des Innern hat den Auftrag, die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen der Kinder- und Jugendförderung und des Kinder- und Jugendschutzes sowie den zuständigen Stellen von Staat und Gemeinden zu koordinieren. Die bestehenden Koordinations-tätigkeiten im Kinder- und Jugendbereich des AfSO werden mit aktiver Koordinationstätigkeit im Kleinkindbereich erweitert.
- Das *Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG)* im Departement des Innern setzt im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms 2014-2017 Massnahmen zur Frühen Förderung um. Ein Schwerpunkt fokussiert dabei auf den chancengleichen Zugang zu Angeboten der Frühen Förderung für Familien mit Migrationshintergrund. Im Rahmen des Förderprogramms werden zudem Weiterbildungsangebote für Fachpersonen aus dem Frühbereich unterstützt sowie eine Praxisbegleitung für Spielgruppenleiterinnen angeboten. Ziel des Programms ist es, Kinder mit Migrationshintergrund in ihrer Sprachentwicklung so zu fördern, dass sie gut Deutsch lernen, gleichzeitig aber auch ihre Kompetenzen in der Herkunftssprache erweitern. Im Bereich der Elternarbeit wurde der Elternratgeber «Sprich mit mir und hör mit zu!» neu aufgelegt. Er enthält einfach umsetzbare Anregungen, wie Kleinkinder beim Spracherwerb unterstützt werden können.
- Das *Amt für Gesundheitsvorsorge (AfGVo)* des Gesundheitsdepartementes beschäftigt sich im Bereich der Frühen Förderung in Verbindung mit Schwangerschaft, Geburt und der Nachsorge während der ersten Lebensmonate eines Kindes. Nicht nur die medizinisch präventiven Aspekte in der vorgeburtlichen Phase sind relevant. Erwiesenermassen ist der gelungene Bindungsaufbau zwischen Mutter und Kind in den ersten Lebensmonaten bedeutsam für die weitere Entwicklung des Kindes und gleichermassen durch verschiedene Faktoren störanfällig und fragil. Der Bedarf nach finanziellen Unterstützungsleistungen für bedarfsgerechte Angebote im Bereich in der Säuglingsphase ist deutlich vorhanden. Das AfGVo ist bestrebt, diese Anliegen in verschiedenen Arbeitsgruppen zu vertreten und mit der Abteilung Gemeinden und Netzwerke und den Netzwerkaufbau im frühesten Altersbereich in den Gemeinden zu fördern.
- Das *Amt für Volksschule (AVS)* des Bildungsdepartementes unterstützt die Zusammenarbeit zwischen der Schule und den Gemeinden im Kanton St.Gallen. Eine gute Koordination und Vernetzung der beiden Akteurinnen ist dabei erfolgversprechend. Das AVS ist in verschiedenen Gremien vertreten, in denen Schnittstellen zur Frühen Förderung bestehen und Handlungsbedarf aus der Perspektive der öffentlichen Volksschule festgestellt wird.

2.4 Heilpädagogische Frühförderung für Kinder mit Behinderung

Die Heilpädagogische Frühförderung richtet sich an alle Kinder mit Behinderung ab Geburt bis zum Schuleintritt, die dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Förderung voraussichtlich nicht werden folgen können. Dies betrifft Vorschulkinder mit einer allgemeinen Entwicklungsverzögerung oder mit einem Entwicklungsrückstand, Kinder mit einer Hör- oder Sehbehinderung oder Kinder mit einer Spracherwerbsstörung. Behinderungsspezifische Dienste oder freiberuflich Tätige übernehmen die Förderung und Unterstützung der Kinder und die Beratung der Eltern.

⁶ sGS 211.4.

Die Abklärung und Anmeldung erfolgt in der Regel durch eine von der Durchführungsstelle unabhängige Abklärungsstelle, beispielsweise durch Spezialärztinnen oder Spezialärzte, durch das Kinder- oder Kantonsspital oder den Schulpsychologischen Dienst (SPD). Die Kinderärztinnen und -ärzte oder Schulpsychologinnen und -psychologen sind auch zuständig für die Koordination der Massnahmen im Frühbereich.

Um den Übergang in die Regel- oder Sonderschule möglichst gut vorzubereiten, behandeln und fördern die spezialisierten Fachpersonen der Heilpädagogischen Frühförderung Kinder mit einer Behinderung ab Geburt bis zum Schuleintritt. Die Vorschulkinder werden mit heilpädagogischer bzw. therapeutischer Unterstützung gefördert. Die Eltern werden durch die präventiven und beratenden Angebote der Frühförderung in ihrer erschwerten Erziehungsaufgabe unterstützt und angeleitet. Die Massnahmen im Frühförderbereich werden nur im Einverständnis und in Anwesenheit der Eltern oder in Anwesenheit anderer mit der Erziehung betrauter Personen durchgeführt. Die HFF findet in der Regel zu Hause als «Hausfrüherziehung» statt, die Logopädie im Vorschulalter in der Praxis der Logopädin oder des Logopäden.

Der Begriff Heilpädagogische Frühförderung wird als Oberbegriff verwendet. Er umfasst folgende sonderpädagogischen Therapie- und Behandlungsangebote für Kinder mit einer Behinderung im Vorschulalter:

- Heilpädagogische Früherziehung (HFE)
- Spezialisierte Heilpädagogische Früherziehung (Sehen und Hören):
 - Low Vision-Pädagogik (HFE-LV) für Sehbehinderungen
 - Audiopädagogik (HFE-Audio) für Hörbehinderungen
- Logopädie im Vorschulalter

Die *Heilpädagogische Früherziehung* fördert Kinder mit einer allgemeinen Entwicklungsverzögerung und/oder mit Entwicklungsrückständen von der Geburt bis zur 1. Klasse. Sie unterstützt die Kinder in ihren besonderen Erziehungs-, Entwicklungs- und Bildungsbedürfnissen.

Im Rahmen der *spezialisierten Heilpädagogischen Früherziehung* fördert und unterstützt die Low Vision-Pädagogik die Kinder mit einer Sehbehinderung von der Geburt bis zum Schuleintritt in der Entwicklung ihrer Fähigkeiten. Sie passt die Hilfsmittel den Bedürfnissen der Kinder an, macht Mobilitätstraining und Sehschulung.

Die *Audiopädagogik* fördert und unterstützt Kinder mit einer Hörbehinderung von der Geburt bis zum Schuleintritt. Sie passt Hilfsmittel den Bedürfnissen der Kinder an und schult die auditive Wahrnehmungsfähigkeit.

Die *Logopädie im Vorschulalter* fördert und unterstützt Kinder mit einer Spracherwerbsstörung bis zum Schuleintritt. Logopädie im Vorschulalter richtet sich an Kinder, deren Entwicklung im Bereich der Sprache, des Sprechens, der Stimme, des Schluckens, des Redeflusses und/oder der Kommunikation verzögert ist oder gestört verläuft.

Die medizinisch-therapeutischen Massnahmen wie Ergo-, Physio- und Psychotherapie gehören nicht zu den sonderpädagogischen Massnahmen und damit nicht zur Heilpädagogischen Früherziehung.

Ende 2013 erhielten im Kanton St.Gallen 322 Kleinkinder Heilpädagogische Frühförderung in der besonderen Form der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE). Rund je 30 Kleinkinder mit einer Seh- oder Hörbehinderung wurden von spezialisierten Diensten im Frühförderbereich gefördert, der Heilpädagogische Früherziehung Low Vision (HFE-LV) oder der Heilpädagogischer Früherziehung Audiopädagogik (HFE Audio). 261 Kleinkinder erhielten Logopädie im Vorschulalter. Die Audiopädagogik und die Low Vision-Pädagogik weisen kein markantes Wachstum auf. Die Nach-

frage nach Logopädie im Vorschulalter und die Heilpädagogische Früherziehung wächst stetig. Namentlich die HFE wird immer stärker für Kinder im Kindergarten beansprucht.

Bis Ende 2007 lagen die Zuständigkeit und damit auch die Finanzierung aller Massnahmen der Heilpädagogischen Frühförderung bei der Invalidenversicherung (IV). Seit dem 1. Januar 2008 bzw. seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton ist hierfür der Kanton vollumfänglich zuständig, bis ein genehmigtes Sonderschulkonzept vorliegt. Der Kanton St.Gallen hat im Jahr 2011 im Rahmen der Heilpädagogischen Frühförderung für die HFE für Kinder bis zum Eintritt in die Schule 3.8 Mio. Franken und für die Logopädie für Kinder bis zu vier Jahren 900'000 Franken aufgewendet. Die Aufwendungen für Audiopädagogik und Low Vision-Pädagogik sind wesentlich tiefer und fallen im Vergleich zur Logopädie und der HFE nicht ins Gewicht.

Mit dem Erlass des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz⁷ hat der Kantonsrat für die neue Sonderpädagogik einen Meilenstein gesetzt und die Stossrichtung des Konzepts bestätigt. Auf dieser Basis ist nun unter Mitwirkung der Sozialpartner die operative Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts erarbeitet worden. Alle kantonalen Angebote im Rahmen der Heilpädagogischen Frühförderung enden auf den 1. Januar 2015 mit dem Schuleintritt. Zu diesem Zeitpunkt ist ab dem Kindergarten der Schulträger für die heilpädagogische Förderung der Kinder zuständig.

⁷ nGS 22.13.01.

3 Unterricht

Die St.Galler Volksschulen erfüllen ihren Bildungsauftrag auf hohem Niveau. Die grossen, vor allem auch strukturellen Neuerungen von 2008 – wie die Umsetzung der Blockzeiten, die Einführung der zweiten Fremdsprache Englisch auf der Primarstufe, das Projekt «fördern und fordern» und die vielfältigen Präventionsaufgaben der Schule – sind in einer Konsolidierungsphase. Eine Bildungslandschaft ist jedoch im steten Wandel und die pädagogische und fachliche Ausrichtung der Volksschule muss sich regelmässig für unterschiedliche gesellschaftliche und politische Vorstellungen rechtfertigen. Diesen Herausforderungen stehen Schulen immer wieder und seit jeher gegenüber, insbesondere stellt sich stetig die Frage nach den Auswirkungen auf den Unterricht und die Unterrichtsentwicklung.

3.1 Umgang mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen

Die Herausforderung der Schule besteht darin, einen Unterricht für Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen zu gestalten. Die Schülerinnen und Schüler einer Klasse unterscheiden sich sowohl durch gegebene Voraussetzungen wie Alter, Geschlecht, Intelligenz bzw. Begabung, aber auch durch anderweitige Faktoren wie Vorwissen, individuellen Entwicklungsstand, Lernmotivation, elterliches Stützsystem, soziales Verhalten oder soziale Herkunft. Nicht zu unterschätzen sind zudem der kulturelle Hintergrund sowie die Beherrschung der deutschen Sprache.

Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Schule Kinder und Jugendliche mit unterschiedlichsten Lernvoraussetzungen, Entwicklungsständen, Verhaltensmustern sowie sprachlichen und kulturellen Bindungen optimal fördern kann. Kinder benötigen für ihre Entwicklungs- und Lernschritte unterschiedlich viel Zeit. Die Entwicklung variiert von Kind zu Kind und kann vor allem beim Eintritt in die öffentliche Schule nicht allgemein verbindlich festgelegt werden. Einerseits entwickeln sich die Kinder individuell und andererseits wurde der Eintritt in die obligatorische Schule als normative Setzung und als allgemeingültiger Orientierungspunkt auf das Alter des Kindes abgestimmt. Trotz dieser Voraussetzungen soll die Schule eine wirksame Weiterentwicklung des Kindes garantieren. Chancengerechtigkeit bedeutet, dass für jedes Kind nicht die gleiche, sondern die beste Bildung ermöglicht wird. Dabei steht die gezielte Förderung der einzelnen Schülerinnen und Schüler in der Klasse im Zentrum. Diese Vertiefung der integrativen Förderung durch eine binnendifferenzierte Lernorganisation stellt eine Abwendung von der separierenden, äusseren Differenzierung dar.

Ziel des Unterrichts ist, dass die Schülerinnen und Schüler in ihrem jeweiligen Entwicklungsstand abgeholt und gefördert werden. Dabei muss darauf geachtet werden, dass

- Lernangebote in einer guten Passung zu den individuellen Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler stehen;
- der Unterricht methodisch reichhaltig, interessant und anregend ist;
- ein angstfreies und von Vertrauen geprägtes Klima vorhanden ist;
- die Schülerinnen und Schüler genügend Zeit zum Lernen haben;
- die Schülerinnen und Schüler förderorientiert beurteilt werden;
- Lehrpersonen Schülerinnen und Schüler bei ihren Lernprozessen begleiten und unterstützen, so dass sie Erfolgserlebnisse haben;
- die Wichtigkeit von Selbst-, Methoden- und Sozialkompetenz als Voraussetzung für gelingende Lernprozesse erkannt wird und diese Kompetenzen entsprechend gefördert und mit den fachlichen Inhalten verknüpft werden.

Didaktische und organisatorische Massnahmen ermöglichen, auf die Vielfalt der Schülerinnen und Schüler einzugehen. Dazu gehören z.B. strukturelle Anpassungen wie jahrgangs- und/oder niveaudurchmischte Lerngruppen, innere Differenzierung wie Planarbeit mit Lerncoaching und andere differenzierende Lernformen. Lehrmittel müssen so konzipiert sein, dass sie auch im Un-

terrichtet mit heterogenen Lerngruppen eingesetzt werden können. Sie müssen sich für leistungsstärkere wie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler gleichermaßen eignen. Sie sollten sich für eigenständiges Lernen eignen und förderdiagnostisch und förderdidaktisch unterstützend sein.

Im Bereich der Leistungsbeurteilungen muss es möglich sein, individuelle Fortschritte der Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen. Dies steht im Widerspruch zu standardisierten Lernstandserfassungen, die für alle Schülerinnen und Schüler dieselben Anforderungen stellen und dieselben Massstäbe anwenden.

Ein weiterer systematischer Beitrag wird in der Weiterentwicklung der Lehrpersonenausbildung geleistet. Diese Aufgabe wird im Kanton St.Gallen von der Pädagogischen Hochschule St.Gallen erfüllt. Nebst der fachlichen Ausbildung wird auf die essenzielle pädagogische Ausbildung Wert gelegt. Hier lernt die Lehrperson den Umgang mit den Herausforderungen des zukünftigen Alltags, wie zum Beispiel den Umgang mit heterogenen Lerngruppen. Die Ausbildung einer Lehrperson ist dementsprechend ein wichtiger Baustein, damit die Schulen sich im stetig ändernden Umfeld behaupten können.

Ein erfolgreicher Unterricht in heterogenen Lerngruppen kann neben den methodischen Lehr- und Lernorganisationen vor allem durch die Inhalte und die Qualität der Lernprozesse und der Unterstützungsleistungen geleistet werden. Die Lehrpersonen benötigen dazu nebst einer fundierten Ausbildung Weiterbildungsangebote, welche sie auf die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen vorbereiten.

3.2 Lehrplan 21

3.2.1 Erarbeitung des Lehrplans 21

Mit Beschluss vom 11. Mai 2010 hat die Regierung der Beteiligung an der Ausarbeitung eines gemeinsamen sprachregionalen Lehrplans namens «Lehrplan 21» zugestimmt. Die Zahl 21 steht für die 21 beteiligten Projektkantone und für das angebrochene 21. Jahrhundert. Im Sommer 2013 wurde der Lehrplan von der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren Konferenz (D-EDK) den Kantonen zur Konsultation vorgelegt. Aufgrund der Konsultationsantworten wird diese Lehrplanvorlage aktuell überarbeitet. Voraussichtlich Ende 2014 wird der ausgearbeitete Lehrplan 21 den Kantonen übergeben. Im Kanton St.Gallen bildet der Lehrplan 21 anschliessend die Grundlage für einen neuen kantonalen Lehrplan.

Gemäss Art. 8 des HarmoS-Konkordats⁸ verpflichten sich die beigetretenen Kantone, ihre Lehrpläne sprachregional zu harmonisieren. Die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erteilte am 9. März 2006 den Auftrag, die konzeptionellen Grundlagen für einen sprachregionalen Lehrplan im Rahmen eines Projekts 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 auf ihre eigenen Bedürfnisse zu adaptieren bzw. zu ergänzen. Gemäss dem Auftrag soll der Lehrplan so ausgestaltet sein, dass ihn alle Kantone unabhängig von einem Beitritt zum HarmoS-Konkordat einsetzen können. Am Lehrplanprojekt konnten daher sämtliche deutsch- und mehrsprachigen Kantone teilnehmen.

In einer ersten Phase wurde ein Grundlagenbericht erarbeitet, der im Kanton St.Gallen in einer breit angelegten Vernehmlassung Anfang 2009 eine hohe Zustimmung fand. Der Erziehungsrat

⁸ Ausführungen über das schweizerische Schulkonkordat «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schulzeit» (HarmoS) sind im Bericht der Regierung 40.10.12 «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule» aus dem Jahr 2010 nachzulesen.

traf deshalb den Grundsatzentscheid, dass sich der Kanton St.Gallen am Projekt Lehrplan 21 beteiligt. Am 11. Mai 2010 ermächtigt die Regierung das Bildungsdepartement, eine Projektvereinbarung zur Ausarbeitung des Lehrplans 21 zu unterzeichnen.⁹ Daraufhin startete im Herbst 2010 die Erarbeitung des Lehrplans 21. Im Sommer 2013 wurde der Lehrplan den Kantonen zur Konsultation vorgelegt. Eine kantonsinterne Konsultation hatte ein breites Echo ausgelöst und es sind zahlreiche konstruktive Beurteilungen des neuen interkantonalen Lehrplans beim Bildungsdepartement eingegangen. Basierend auf den fachlichen Einschätzungen der schulnahen Organisationen, der Sozialpartner, der im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie der Landeskirchen hatte die Regierung auf Antrag des Erziehungsrates am 10. Dezember 2013 eine Konsultationsantwort zuhanden der D-EDK verabschiedet. Die St.Galler Antwort macht deutlich, dass die Stossrichtung des neuen Lehrplans mit Kompetenzorientierung und der damit verbundenen interkantonalen Angleichung des Volksschulauftrags begrüsst wird. Der vorliegende Lehrplan 21 soll jedoch einer inhaltlichen Überprüfung unterzogen werden. Ein Lehrplan soll praktikierbare Anforderungen an die Volksschule definieren und dabei die Gesamtheit aller Schülerinnen und Schüler und die verfügbaren Zeitgefässe vor Augen halten. Diese Ansprüche muss auch der Lehrplan 21 erfüllen.

Die Lehrplanvorlage wird auf Basis der Konsultationsantworten aktuell überarbeitet und soll Ende 2014 fertiggestellt sein. Voraussichtlich Ende 2014 steht der Lehrplan 21 den Kantonen zur Verfügung.

3.2.2 Kernpunkte des Lehrplans 21

Mit dem Lehrplan 21 wird erstmals eine Grundlage für die Lehrpläne der gesamten Deutschschweiz erarbeitet. Bei bisherigen Lehrplanprojekten beschränkte sich die Zusammenarbeit auf informelle Kontakte zwischen den Lehrplanverantwortlichen in den Kantonen. Kernpunkte des neuen Lehrplans sind:

- *Kompetenzorientierung*: Im neuen Lehrplan wird der Bildungsauftrag an die Schulen kompetenzorientiert beschrieben. Es wird beschrieben, was alle Schülerinnen und Schüler wissen und können müssen. Der Lehrplan 21 zeigt, wie die einzelnen Kompetenzen über die ganze Volksschulzeit aufgebaut werden. Mit der Kompetenzorientierung ergibt sich eine veränderte Sichtweise auf den Unterricht: Der Kompetenzorientierung entspricht ein Lernverständnis, wonach Lernen als aktiver, selbstgesteuerter, reflexiver und dialogischer Prozess verstanden wird. Kompetenzen lassen sich nicht kurzfristig erwerben, sie müssen aufgebaut werden.
- *Leistungsorientierung*: Der Lehrplan ist nach wie vor leistungsorientiert. Im Zentrum stehen die Lernergebnisse der Schülerinnen und Schüler. Mit der Erreichung einer Kompetenz wird sichtbar, über welche Kenntnisse jemand verfügt, welche Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Problemlösung vorhanden sind und welche Bereitschaften, Haltungen oder Einstellungen gezeigt werden.
- *Lehrplan für elf Schuljahre*: Aufgrund der Integration des Kindergartens in die Volksschule deckt der Lehrplan 21 elf Schuljahre ab. Im Kanton St.Gallen ist dies bereits umgesetzt. Seit 2008 ist der Bildungsplan des Kindergartens ein integraler Bestandteil des Lehrplans.
- *Ausrichtung auf drei Zyklen*: Die Volksschule wird in drei Zyklen¹⁰ unterteilt. Diese Aufteilung unterscheidet sich im Kanton St.Gallen sowohl im Kindergarten wie auch auf der Primarstufe von der gewohnten Stufeneinteilung. Eine Anpassung der bestehenden Strukturen ist jedoch nicht nötig.
- *Grundansprüche*: Der Lehrplan legt Grundansprüche fest und formuliert weiterführende Kompetenzstufen. Die Grundansprüche in den Fachbereichen Mathematik, Fremdsprachen, Schul-

⁹ RRB 2010/330.

¹⁰ Der Lehrplan 21 unterteilt die elf Schuljahre in drei Zyklen. Der 1. Zyklus umfasst zwei Jahre Kindergarten und die ersten zwei Jahre der Primarstufe (bis Ende 2. Klasse). Der 2. Zyklus umfasst vier Jahre Primarstufe (3. bis 6. Klasse) und der 3. Zyklus die drei Jahre der Sekundarstufe I (7. bis 9. Klasse).

sprache und Naturwissenschaften orientieren sich an den Grundkompetenzen¹¹ (nationale Bildungsstandards).

- *Überfachliche Kompetenzen und Themen:* Neben fachlichen Kenntnissen spielen überfachliche Kompetenzen wie methodische (z.B. Arbeitstechnik, Präsentationstechnik), personale (z.B. eigenständiges Planen, Selbstmotivierung) und soziale Kompetenzen (z.B. Kooperationsfähigkeit, Empathie) eine wesentliche Rolle. Ebenso sind fächerübergreifende Themen wie berufliche Orientierung / ICT und Medien / Demokratie und Menschenrechte / Gender und Gleichstellung / Gesundheit / Globale Entwicklung und Frieden / Kulturelle Identität und interkulturelle Verständigung / Umwelt und Ressourcen / Wirtschaft und Konsum in den Lehrplan eingearbeitet.
- *Fachbereiche:* Die Fächereinteilung entspricht weitgehend derjenigen des st.gallischen Lehrplans aus dem Jahr 1997. So spricht man z.B. vom Fachbereich «Natur und Technik» statt von den Fächern Biologie, Physik und Chemie. Neu ist der Fachbereich «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt».

3.2.3 Einführung des Lehrplans 21 im Kanton St.Gallen

Der Erziehungsrat hat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2013 das Konzept zur Vorbereitung der Einführung des zukünftigen Lehrplans im Kanton St.Gallen erlassen. Das Konzept dient als Grundlage für die nun folgenden Arbeiten zu den kantonalen Anpassungen sowie der Einführung des Lehrplans in den Schulen. Der Zeitplan ist so angesetzt, dass der neue kantonale Lehrplan auf das Schuljahr 2017/18 in Kraft gesetzt werden kann.

Das Konzept zur Einführung des neuen Lehrplans beschreibt im Kern die zu leistenden Arbeiten und die Projektstruktur. Das Projekt «Lehrplan 21» besteht aus den beiden untergeordneten Projekten «Kantonale Anpassungen» und «Einführung Lehrplan 21».

Im Projekt «Kantonale Anpassungen» werden Fragen und Rahmenbedingungen bezüglich der kantonalen Ausgestaltung des zukünftigen Lehrplans geklärt. Auf der Grundlage der bereits erfolgten ersten Einschätzung des Handlungsbedarfs wurden drei Teilprojekte definiert. Diese leiten sich ab aus einem Vergleich des aktuellen Lehrplans des Kantons St.Gallen und den aktuellen Themen der Schulentwicklung.

- *Rahmenbedingungen:* Im Teilprojekt «Rahmenbedingungen» werden insbesondere die Stundentafel erarbeitet sowie weitere organisatorische Rahmenbedingungen wie Hausaufgaben, Verkehrskunde u.a. konkretisiert. Dazu gehören auch die zukünftige Einbindung der Musikalischen Grundschule sowie die Rollenklärung zwischen Kirche und Schule im Bereich von Religion und Ethik.
- *Beurteilung:* Im Teilprojekt «Beurteilung» werden alle Fragen in Zusammenhang mit der kompetenzorientierten Beurteilung bearbeitet. Dazu gehören die Überarbeitung des Promotionsreglements, die Klärung der Schnittstellen in einer Schullaufbahn einer Schülerin bzw. eines Schülers sowie die Ausgestaltung des Zeugnisses. Mit dem Projekt «fördern und fordern» ist im Kanton St.Gallen bereits eine Grundlage gelegt worden, auf der aufgebaut werden kann. Ebenfalls soll die Beurteilungsthematik mit der Weiterentwicklung der Instrumente zur individuellen Standortbestimmung (Lern- und Testsysteme) koordiniert werden und mit der Einführung des neuen Lehrplans abgestimmt sein.
- *Lehrmittel:* Im Teilprojekt «Lehrmittel» werden vor allem die obligatorischen, alternativ obligatorischen und die empfohlenen Lehrmittel geprüft und analysiert. Ziel ist, Anpassungen bis zur geplanten Inkraftsetzung des neuen kantonalen Lehrplans im Schuljahr 2017/18 umzusetzen oder zumindest in die Wege zu leiten.

¹¹ Vgl. Kapitel 6.4.2 «Überprüfung und Erhebung der Grundkompetenzen».

Das Projekt «Einführung Lehrplan 21» umfasst die Vorbereitungsarbeiten zur Einführung des Lehrplans sowie die Durchführung und die Begleitung in den Schulen. Die Schulen setzen sich ab dem Schuljahr 2015/16 dezentral und integriert in der lokalen Schul- und Unterrichtsentwicklung während drei bis vier Jahren mit dem zukünftigen Lehrplan auseinander. Die Einführung soll für alle Schulen verbindlich erfolgen. Folgende Elemente der Einführung sollen zum Tragen kommen:

- *Basisthemen*: Auf kantonaler Ebene erfolgt die Einführung in die Inhalte des Lehrplans 21 in einem Umfang von insgesamt vier Tagen, verteilt auf drei bis vier Jahre. Dabei handelt es sich um Basisthemen, die zum Verständnis und zur Anwendung des neuen Lehrplans dienen, sowie spezifische, auf Stufen- und Fachbereiche bezogene Weiterbildungsangebote.
- *Wahlmodule*: Für die lokale und schulinterne Einführung stehen den Schulen Wahlmodule zu verschiedenen Themen im Umfang von insgesamt sechs Tagen zur Verfügung. Ziel ist, Basisthemen zu vertiefen und in die jeweiligen Schulprogramme zu integrieren. Pädagogische Themen, die im Kontext des neuen Lehrplans in den Schulen bereits aufgenommen werden, können auch zur Vertiefung genutzt werden.
- *Individuelle Weiterbildung*: Die individuelle Vertiefung in einzelne Themen aus dem Lehrplan 21 erfolgt im Rahmen der bestehenden Vorgaben und wird mit der Schulleitung vor Ort besprochen und geplant.
- *Kantonale Begleitpersonen*: Eine kantonale Begleitperson ist Bindeglied zwischen Schulträger und der Leitung des Projekts «Einführung Lehrplan 21» und sorgt dafür, dass die vom Erziehungsrat vorgegebenen Zielsetzungen verbindlich erreicht werden.

Es ist vorgesehen, den Lehrplan 21 nach der offiziellen Übergabe durch die D-EDK an die Kantone Mitte 2015 durch den Erziehungsrat zu erlassen und durch die Regierung zu genehmigen. Der Vollzug des neuen st.gallischen Volksschullehrplans ist wie bereits erwähnt auf Beginn des Schuljahres 2017/18 vorgesehen.

3.3 Fördern und beurteilen

3.3.1 Lern- und Testsysteme

Zur Überprüfung der erreichten Leistungsziele stehen den Lehrpersonen und den Schülerinnen und Schülern auf den verschiedenen Schulstufen unterschiedliche Lern- und Testsysteme zur Verfügung, die vom Lehrmittelverlag St.Gallen entwickelt wurden. Sie finden breite Akzeptanz und werden mittlerweile in den mehreren deutschsprachigen Kantonen eingesetzt.

In den meisten Kantonen ist eine Umsetzung des Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2017/18 geplant. Dies verlangt, dass die bestehenden Instrumente überarbeitet, angepasst und weiterentwickelt werden. Erziehungsrat und Bildungsdepartement des Kantons St.Gallen haben beschlossen, die bestehenden Lern- und Testsysteme auf diesen Zeitpunkt hin an die Bedürfnisse des zukünftigen kantonalen Lehrplans anzupassen.

Kompetenzorientierte Hilfsinstrumente erleichtern den Lehrpersonen die Umsetzung des Lehrplans 21, da die den Erwerb der Kompetenzen «messen» und dementsprechend Lernprozesse sichtbar machen. Messen allein reicht aber nicht. Die Instrumente und Materialien der Lern- und Testsysteme sollen die Lehrpersonen unterstützen und als Grundlage dazu dienen, die Schülerinnen und Schüler in ihren personalen, sozialen und methodischen Kompetenzen zu fördern und zu fordern. Mit dem Umbau und der Erweiterung der einzelnen Instrumente stehen Lehrpersonen wie Schülerinnen und Schülern Lernförderungsangebote zur Verfügung, welche die oben genannten Aspekte in einem einheitlichen Konzept aufgreifen. Mit Orientierungshilfen sowie standardisierten, adaptiven Tests können Lernstand und Lernfortschritt individuell ausgewiesen werden. Lernmaterialien, online und als Printversionen, erlauben, gezielt Lücken zu schliessen oder Stärken auszubauen. Die zusätzlichen digitalen Organisationsinstrumente helfen bei der Planung

des Lernprozesses und dokumentieren den Lernfortschritt in Bezug auf Bildungsstandards und Lehrplan 21.

Die Weiterentwicklung der Lern- und Testsysteme konzentriert sich auf folgende Elemente:

1. Zyklus	LernLOT	Orientierungshilfe 2. Primarklasse Prüfung weiterer Angebote
2. Zyklus	Lernlupe	Standortbestimmung und Lernförderung für 3. bis 6. Primarklasse
3. Zyklus	Lernpass	Lernförderung für die 1. bis 3. Oberstufe
	Stellwerk 8	Standortbestimmung im 8. Schuljahr Stellwerk+ (Ergänzungen zu Stellwerk 8)
	Stellwerk 9	Standortbestimmung Ende Oberstufe
	Jobskills	Profilvorgaben verschiedener Lehrberufe Implementierung Anforderungsprofile

Tabelle 1: Lern- und Testsysteme

LernLOT ist eine Orientierungshilfe für die 2. Primarklasse, die Lehrpersonen auf mögliche Lücken bei einzelnen Schülerinnen und Schülern aufmerksam macht. Es werden die Grundanforderungen in den Fachbereichen Deutsch und Mathematik überprüft. In einem klar strukturierten Heft bearbeiten die Schülerinnen und Schüler auf mehrere Tage verteilt die Aufgaben in sechs Teilbereichen. Für die Auswertung steht den Lehrpersonen eine Papier- oder Online-Auswertung zur Verfügung.

Lernlupe umfasst als erstes Instrument Funktionen zur Standortbestimmung und Lernförderung, um die vom Lehrplan 21 geforderten Kompetenzen zu überprüfen und zu fördern. Das für die 3. bis 6. Primarklasse konzipierte Orientierungssystem wird in Kooperation mit dem Lehrmittelverlag Zürich entwickelt und beinhaltet online-basierte und gedruckte Lern- und Testmaterialien.

Das adaptive Testsystem *Stellwerk* – erstmals im Jahr 2006 in mehreren Kantonen eingesetzt – hat sich als schulische Standortbestimmung auf der Oberstufe durchgesetzt. Die Schülerinnen und Schüler machen in den fünf Fachbereichen Mathematik, Deutsch, Natur und Technik, Französisch und Englisch ihren Fähigkeiten angepasste Tests; die Ergebnisse werden im Leistungsprofil ausgewiesen. Das schultypenunabhängige Ergebnis gibt Hinweise sowohl zu Stärken als auch Lücken und unterstützt die Lehrperson bei der individuellen Förderplanung der Schülerinnen und Schüler. Zunehmend wird Stellwerk 9 auch an Brückenangeboten, in Berufsfachschulen und weiteren Institutionen eingesetzt, um bei Lernenden den aktuellen Leistungsstand in Bezug auf die schulischen Kernkompetenzen zu erfassen. Ausbildungsverantwortliche vertrauen auf das Leistungsprofil im Bewerbungsdossier als Ergänzung zum Zeugnis und verzichten auf Eignungstests. Eine Erweiterung zum schulischen Leistungsprofil bieten die Orientierungshilfen unter dem Titel «Stellwerk+». Diese standardisierten, linearen Tests geben den Schülerinnen und Schülern im Berufswahlprozess zusätzliche Inputs zu ihren personellen Kompetenzen.

In Kooperation mit dem Lehrmittelverlag Zürich wird *Lernpass* für die beiden Fachbereiche Deutsch und Mathematik aufgebaut und danach mit den Sprachen Englisch und Französisch erweitert. Das auf dem Referenzrahmen von Stellwerk 8 basierende Hilfsmittel für die individuelle Förderung unterstützt die Schülerinnen und Schüler beim eigenständigen Lernen, indem ihnen Tools für die Planung, Orientierungstests zur Standortbestimmung und auf die ausgewiesenen Fähigkeiten abgestimmte Lernmaterialien zur Verfügung stehen. Diese Kompaktlösung für die Oberstufe wurde schwerpunktmässig für das 3. Schuljahr entwickelt, als Beitrag zur besseren Vorbereitung auf Berufslehren oder weiterführende Schulen.

Als Ergänzung zum Testsystem Stellwerk steht den Schülerinnen und Schülern unter dem Titel *Jobskills* ein Vergleich mit Profilvergaben verschiedener Lehrberufe zur Verfügung. Diese geben ihnen Hinweise, über welche schulischen Kernkompetenzen sie verfügen sollten. Diese in Zusammenarbeit mit dem Amt für Berufsbildung St.Gallen und Expertinnen und Experten festgelegten Profilvergaben wurden in den vergangenen Jahren laufend erweitert. Bis zur Einführung des Lehrplans ist vorgesehen, die vom Schweizerischen Gewerbeverband (sgv) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gemeinsam erarbeiteten Anforderungsprofile für die beruflichen Grundbildungen und die Ergebnisse von Stellwerk aufeinander abzustimmen. Die Profile von Jobskills und die schulischen Anforderungsprofile des sgv ermöglichen den Abgängerinnen und Abgängern der Oberstufe somit einen Vergleich zwischen individuellem Leistungsstand und beruflichem Anforderungsprofil.

Klassenscockpit, als Orientierungshilfe für die Klassenlehrpersonen entwickelt, ermöglicht dreimal jährlich für die beiden Fachbereiche Deutsch und Mathematik der Vergleich der Klasse mit einer repräsentativen Stichprobe. Klassenscockpit wird in der bisherigen Form wenigstens bis zur Einführung des neuen kantonalen Lehrplans weiterhin im Angebot geführt, die Dienstleistungen bleiben sichergestellt. Auf eine spezifische Anpassung an den neuen Lehrplan wird jedoch verzichtet. Mit Lernlupe auf der Mittelstufe und Stellwerk bzw. Lernpass auf der Oberstufe stehen umfassende Lern- und Testsysteme zur Verfügung, welche die wesentlichen Funktionen von Klassenscockpit nicht nur abdecken, sondern auch erweitern.

Zu LernLOT, Klassenscockpit und Stellwerk hat der Erziehungsrat mit Vollzug ab 1. Oktober 2010 verbindliche Rahmenbedingungen festgelegt und Weisungen zum Umgang mit diesen standardisierten Testsystemen erlassen. Der Erziehungsrat hat auch festgehalten, dass die Ergebnisse der Testsysteme als Instrument zur Beurteilung der Lehrpersonen oder für ein Ranking der Lehrpersonen durch die Schulleitung und die Schulbehörde ungeeignet sind. Die qualitative Interpretation der Daten auf der Lehrpersonen- und Schulebene ist jedoch zukünftig in Betracht zu ziehen. Gerade auf diesen Ebenen könnten durch empiriegestützte und leitbare Massnahmen gute Wirkungen auf das Lernen aller Schülerinnen und Schüler erzielt werden.

Bei der Weiterentwicklung der Lern- und Testsysteme für die Volksschule arbeiten der Kanton Zürich und der Kanton St.Gallen eng zusammen und entwickeln gemeinsam neue Produkte. Der hohe Qualitätsanspruch an die Lern- und Testsysteme wird dank der engen Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG) und der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) im psychometrischen und fachdidaktischen Bereich gewährleistet. Für die Normierung gemäss nationaler Vorgaben ist das Institut Professionsforschung und Kompetenzentwicklung der PHSG zuständig. Die fachliche Beurteilung sowie die Beurteilung der Kompatibilität mit dem zukünftigen Lehrplan erfolgen durch die PHZH. Die Zusammenarbeit mit den pädagogischen Hochschulen wird noch intensiviert.

Die Lern- und Testsysteme werden auf dem Lehrplan 21 basieren. Sie orientieren sich somit auch an den Grundkompetenzen der EDK und deren Überprüfung im Rahmen des nationalen Bildungsmonitorings. Die Vergleichbarkeit der Leistungsmessung der EDK mit derjenigen der Lern- und Testsysteme – insbesondere von Stellwerk – wird sichergestellt.

3.3.2 Beurteilung und Promotion

Mit Beschluss vom 21. Mai 2008 bezeichnete der Erziehungsrat die Broschüre «fördern und fordern, Schülerinnen- und Schülerbeurteilung in der Volksschule»¹² als verbindliche Grundlage für die Regelung der Beurteilungspraxis in der Volksschule. Im Zentrum steht dabei die ganzheitliche und förderorientierte Beurteilung der Schülerinnen und Schüler. Den Lehrpersonen wurden ver-

¹² Nüesch Birri, Helen / Bodemann, Monika / Birri, Thomas (2008): fördern und fordern. Schülerinnen- und Schülerbeurteilung in der Volksschule. Amt für Volksschule, St.Gallen. Abrufbar unter www.schule.sg.ch (→ Volksschule → Unterricht → Beurteilung).

schiedene Instrumente wie beispielsweise Beurteilungsbogen zum Lern-, Arbeits- und Sozialverhalten oder Kompetenzraster in Form eines Instrumentenkoffers zur Verfügung gestellt. In über 200 obligatorischen Weiterbildungskursen wurden in den Jahren 2009 bis 2012 die Schulteams mit den Grundbegriffen und den Kernideen einer gesamtheitlichen und förderorientierten Beurteilung vertraut gemacht. Die zentralen Anliegen wie Ziel- und Anforderungstransparenz, Bedeutung der Noten, Entflechtung der Normen und eine zunehmend bessere Kohärenz bei der Beurteilung beginnen zu greifen. Die Erfahrungen zeigen aber, dass die Beurteilung nach wie vor ein sensibles Thema ist. Das Spannungsfeld zwischen förderorientierter Beurteilung und selektiver Notengebung stellt für die Lehrpersonen eine anspruchsvolle Herausforderung dar.

Das Promotions- und Übertrittsreglement (PÜR)¹³ legt ein grosses Gewicht auf die Zeugnisnoten. Wird eine bestimmte Notensumme nicht erreicht, erfolgt eine Nichtpromotion, was eine Klassenwiederholung zur Folge hat.¹⁴ Dies setzt Lehrperson und Lernende unter Druck, was weder für das Lehren noch für das Lernen förderlich ist. Obwohl das Reglement explizit auch eine Promotion nach Ermessen ermöglicht, spielen in der Praxis die Noten immer noch eine prägende Rolle für eine Relegation. Klassenwiederholungen bringen gemäss diversen Forschungsergebnissen¹⁵ kaum Verbesserungen in den schulischen Leistungen und können lediglich bei Entwicklungsverzögerungen oder sehr langer Abwesenheit sinnvoll sein. In diesen Fällen erfolgt eine Klassenwiederholung nicht aufgrund eines ungenügenden Notendurchschnitts. Eine Repetition wird in sorgfältiger Absprache mit Eltern und wo erforderlich unter Einbezug von Fachpersonen analog zum Überspringen einer Klasse vereinbart. In Fällen von ungenügender schulischer Lern- und Leistungsfähigkeit erweist sich eine ungebrochene Schullaufbahn mit entsprechender Unterstützung als sinnvoller. Dies insbesondere, weil leistungsschwache Schülerinnen und Schüler oftmals Qualitäten und Lebenstüchtigkeit zeigen, welche im Schulunterricht notenmässig nicht ausschlaggebend sind. Ziel müsste sein, diesen Menschen trotz schulischen Misserfolgen eine Schullaufbahn zu ermöglichen, die auch ihnen Vertrauen in die eigene Zukunftsgestaltung auf der Basis ihrer Fähigkeiten gibt. Das PÜR hingegen ist praktisch ausschliesslich selektionierend ausgelegt und damit für diese Lernenden nicht förderlich. Bildung soll in erster Linie qualifizierend sein. Noten sollen Anreiz für gute Leistungen bilden. Um eine Übereinstimmung des PÜR mit den Vorgaben einer gesamtheitlichen, förder- und gleichzeitig leistungsorientierten Beurteilung sicherzustellen, hat der Erziehungsrat 11. April 2012 den Auftrag erteilt, eine Überarbeitung des PÜR für die gesamte Volksschule zu prüfen.

Bei der Einführung des neuen kantonalen Lehrplans auf Basis des Lehrplans 21 muss die Beurteilung insbesondere in Bezug auf die Vereinbarkeit von Kompetenzorientierung und Notengebung thematisiert werden. Der Sprachunterricht in Deutsch und in den Fremdsprachen erfolgt in den aktuellen obligatorischen Lehrmitteln bereits kompetenzorientiert. Mit Blick auf die anstehende Einführung des Lehrplans 21, der generell kompetenzorientiert aufgebaut ist, ergeben sich so schon heute Gelegenheiten, die kompetenzorientierte Beurteilung zu praktizieren. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können bei der Umsetzung des Lehrplans 21 auf weitere Fachbereiche ausgeweitet werden.

¹³ SchBI 7–8/2008, S. 501–510.

¹⁴ Vgl. Art. 9, 27, 30, 35, 40 und 44 PÜR.

¹⁵ Vgl. beispielsweise Hattie, John (2013): Lernen sichtbar machen. Deutschsprachige Ausgabe von «Visible learning», Übersetzung von Beywl, Wolfgang / Zierer-Baltmannsweiler, Klaus. Hohengehren.

3.4 Musikalische Bildung

Musik ist ein wesentliches Fundament unserer Kultur und dient unter anderem auch dem Erhalt von Traditionen. Mit Musik kommt die gesamte Bevölkerung in unterschiedlichen Kontexten in Kontakt, eine Welt ohne Musik ist nicht denkbar. Musik unterstützt die Selbst- und Identitätsfindung und ist ein Mittel zur sozialen Kontaktaufnahme. Sie fördert die emotional-psychische Entwicklung der Menschen jeder Altersstufe, dient ihrer Selbstverwirklichung, prägt ihre Persönlichkeiten mit, vergrössert ihre kommunikativ-sozialen Kompetenzen und fördert ihre Kreativität. Unter allen Künsten gelingt es wohl der Musik am nachhaltigsten, kollektives Erinnern durch Emotionen zu verankern: Jedes Land kennt ein typisch empfundenes Liedgut, oft werden staatliche Akte durch Musik als solche identifiziert und legitimiert. Jede Generation kennt Lieder und Kompositionen, welche Ausdruck einer bestimmten Haltung, einer spezifischen Zugehörigkeit oder eines gemeinsamen Lebensgefühls sind.

Der Erziehungsrat hat sich am 11. Januar 2011 mit der musikalischen Bildung grundsätzlich auseinandergesetzt und die Relevanz und Akzeptanz der musikalischen Bildung als bedeutend eingestuft. Verschiedene wissenschaftliche Studien, der Bericht des Bundesrates «Musikalische Bildung in der Schweiz» (2005), die Projektgruppe «Kunst und Bildung» der Schweizerischen UNESCO-Kommission (2009/10) sowie die Annahme des im Jahre 2012 in Kraft gesetzten eidgenössischen Verfassungsartikels zur Stärkung der musikalischen Bildung von Kindern und Jugendlichen zeigen die Wichtigkeit der musischen Bildung – insbesondere der musikalischen Bildung – deutlich auf. Aus diesen Beiträgen zieht der Kanton St.Gallen folgende leitende Erkenntnisse und Überlegungen zur musikalischen Bildung:

- Musische Fächer, insbesondere Musik, führen zu einer höheren Strukturierung des Gehirns und damit zu einer differenzierteren Wahrnehmung und Verarbeitung von Informationen.
- Eine aufmerksame und feinfühligere Wahrnehmung bildet den Grundstein zu einer hoch entwickelten Problemlösekompetenz.
- Durch musikalische Bildung können grundlegende Fertigkeiten erworben sowie individuelle Begabungen und Neigungen entfaltet werden, die für die Persönlichkeitsentwicklung, für die emotionale Stabilität, die Selbstverwirklichung und das Selbstvertrauen von zentraler Bedeutung sind.
- Ein kreativer Geist unterstützt das intellektuelle und affektive Gleichgewicht und fördert ein harmonisches Verhalten.

Grundsätzlich soll deshalb die musikalische Bildung im schulischen und ausserschulischen Bereich gestärkt werden. Dies bekräftigte die Regierung auch in der Beantwortung der Interpellation «Konzept Musikalische Bildung in der Volksschule in der Praxis umgesetzt?»¹⁶, in welcher der Stellenwert, die Umsetzung in der Praxis und die bestehenden Rahmenbedingungen der Musikalischen Grundschule ausführlich dargelegt werden.

3.4.1 Musikalische Grundschule

Der Kanton St.Gallen ist bestrebt, die musikalische Bildung im schulischen Bereich zu stärken und nachhaltig zu verankern. Anlässlich der Überarbeitung der Lektionentafel im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sprachenstrategie und den Blockzeiten beschloss der Erziehungsrat, im Kindergarten und in der Unterstufe einen Schwerpunkt zur musikalischen Bildung zu setzen. So erliess er am 23. Oktober 2006 die Lektionentafel im 2. Kindergartenjahr und in der 1. Primar-klasse mit je einer Wochenlektion Musikalische Grundschule.

¹⁶ Interpellation 51.13.10 «Konzept Musikalische Bildung in der Volksschule in der Praxis umgesetzt?» vom 24. Februar 2013. Von der Regierung beantwortet am 14. Mai 2013.

Rahmenbedingungen

Am 19. September 2007 erliess der Erziehungsrat ein vorläufiges Kreisschreiben zur Musikalischen Grundschule¹⁷. Im Hinblick darauf, dass für die Umsetzung im 2. Kindergartenjahr eine Übergangsfrist bis 2011 festgelegt worden war, hat der Erziehungsrat das Kreisschreiben als «vorläufig» bezeichnet. Ursprünglich vorgesehen war, diese bestehende provisorische Regelung auf Beginn des Schuljahres 2011/12 in eine definitive Lösung überzuführen. Im Hinblick auf den Lehrplan 21, der ab dem Schuljahr 2017/18 umgesetzt werden soll und auch Anpassungen an der Lektionentafel erforderlich machen wird, wurde die Gültigkeit des vorläufigen Kreisschreibens bis zu einer definitiven Lösung im Lehrplan 21 verlängert. Die Musikalische Grundschule, welche seit dem Schuljahr 2008/09 im ganzen Kanton in der Praxis umgesetzt wird, findet dementsprechend im Grundsatz weiterhin verpflichtend im 2. Kindergartenjahr und in der 1. Primarklasse im Umfang von je einer Wochenlektion statt. Wie in der Interpellation «Musikalische Bildung»¹⁸ nochmals dargelegt, ist ein Wechsel zu einem anderen Organisationsmodell ausgeschlossen. Eine verpflichtende Reorganisation der bestehenden Praxis wurde jedoch nicht als dringlich eingestuft. So wird in der Stadt St.Gallen – entgegen des kantonalen Konzepts – die Musikalische Grundschule in der 1. und 2. Primarklasse durchgeführt, wie bereits vor der flächendeckenden kantonalen Einführung im Jahr 2008. Dies wird bis zu einer definitiven Lösung im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 im Status einer Übergangsregelung beibehalten.¹⁹

Den Fachunterricht Musikalische Grundschule kann der Schulträger mittels Leistungsauftrag der regionalen Musikschule übertragen oder diesen selber durchführen, soweit ausreichend qualifizierte Lehrpersonen zur Verfügung stehen. Die Verantwortung für die Sicherstellung der Unterrichtsqualität liegt beim Schulträger. Die Organisation und der Einbau der Musikalischen Grundschule in den Stundenplan erfolgen durch die Schule in Absprache mit der regionalen Musikschule. Die wöchentliche Lektion dauert 50 Minuten und wird in einer Primarklasse in der Regel in Halbklassen unterrichtet.²⁰

Die Musikalische Grundschule erfüllt zwei Aufgaben: Erstens wird mit dem Obligatorium bzw. dem Einbau der Musikalischen Grundschule im Kindergarten und in der Unterstufe in die Lektionentafel ein Schwerpunkt Musik gesetzt, indem die Lektionenzahl leicht erhöht worden ist. Musik zeigt einen positiven Einfluss sowohl für die ganzheitliche Bildung wie auch für die Förderung der Sprachkompetenzen. Die Musikalische Grundschule ist somit eine Ergänzung und Vertiefung des regulären Musikunterrichts. Zweitens bildet die Musikalische Grundschule nach wie vor die Grundlage für den weiterführenden Musikunterricht und den Instrumentalunterricht.

Die Ziele des regulären Musikunterrichts sowie der Musikalischen Grundschule ergänzen sich. In der Mehrzahl der Fälle werden die beiden Teilbereiche durch zwei verschiedene Lehrpersonen unterrichtet: Klassenlehrperson und Fachlehrperson. Die zusätzliche Lektion Musikalische Grundschule ermöglicht Differenzierungslektionen für die Klassenlehrpersonen. Vermehrter individualisierter Unterricht wird möglich. Zudem eröffnen sich Möglichkeiten für die Zusammenarbeit und für gemeinsame Aktivitäten wie z.B. Musiktheater und Projektwochen.

Ausbildung und Qualifikation der Lehrpersonen

Mit der Festlegung der Musikalischen Grundschule als obligatorischer Bestandteil der Volksschule sah sich die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) herausgefordert, Studierende für dieses Fach auszubilden. Es wurde im Diplomtyp A ein Spezialisierungsstudium

¹⁷ SchBI 2007/10, S. 571–572.

¹⁸ Interpellation 51.13.26 «Musikalische Bildung» vom 4. Juni 2013. Von der Regierung beantwortet am 20. August 2013.

¹⁹ Ein Überblick über die effektive Umsetzung der Musikalischen Grundschule im Kanton St.Gallen ist am Ende des Kapitels zu finden.

²⁰ Siehe dazu «Weisungen zur Klassenbildung in der Volksschule» vom 29. August 2007, Art. 8, und «Vorläufiges Kreisschreiben zur Musikalischen Grundschule» vom 19. September 2007.

geschaffen, welches Studierende mit guten musikalischen Fähigkeiten im letzten Jahr ihrer Ausbildung besuchen können. Es umfasst zwei Blockwochen, einen Tag Unterricht während zwei Semestern sowie Praxiseinsätze. Der Rat der PHSG verabschiedete das entsprechende Konzept am 13. Dezember 2007, welches auch die Nachqualifikation im Rahmen eines zweijährigen DAS-Studiengangs²¹ für Lehrkräfte der Kindergarten- und Primarstufe sowie für Instrumental- und Gesangslehrkräfte beinhaltet. Das Weiterbildungsangebot «DAS Musikalische Grundschule» dauerte in der Regel zwei Jahre und umfasst 33 ECTS-Punkte. Die PHSG hat in besonderen Fällen auch Personen ohne Diplom für Regel- oder Musikunterricht in das Weiterbildungsangebot aufgenommen. Der Erziehungsrat wurde darüber durch das Amt für Volksschule orientiert und hat am 15. Dezember 2010 die Anforderungen für die Erteilung der Wahlfähigkeit für diejenigen Absolventinnen und Absolventen des Weiterbildungslehrgangs «DAS Musikalische Grundschule» verbindlich erklärt. Auf Grund des hohen Aufwandes interessierten sich nicht mehr genügend Lehrpersonen für diesen Ausbildungsgang. Das Nachqualifikationsangebot wurde daher auf Ende Schuljahr 2010/11 eingestellt. Anstelle dessen bietet die PHSG einen CAS-Lehrgang²² «Musikalische Grundschule» für Lehrpersonen der Volksschule und für Instrumentallehrpersonen mit Lehrdiplom an, wobei das Studium je nach Vorbildung mit Auflagen verbunden werden kann.

Fachperson vs. Klassenlehrperson

Eine im Vorfeld des Projekts «Musikalische Bildung» durchgeführte Umfrage zeigte eine Diskrepanz bezüglich des Einsatzes von Fachlehrpersonen im Kindergarten und auf der Unterstufe auf. Einerseits wurde gefordert, dass die Musikalische Grundschule möglichst durch die Klassenlehrpersonen zu erteilen sei, andererseits wurde verlangt, dass dieser Unterricht – wie bis anhin – durch spezifisch ausgebildete Lehrpersonen der Musikschulen erteilt wird.

Die Verantwortung für die Sicherstellung der Schulqualität liegt beim Schulträger, ungeachtet des Umstands, ob die Musikalische Grundschule nun von qualifizierten Lehrpersonen²³ oder von Fachpersonen der Musikschulen unterrichtet werden. Aktuell werden die Lektionen der Musikalischen Grundschule vorwiegend durch Lehrpersonen erteilt, die bei der Musikschule angestellt, aber sehr unterschiedlich qualifiziert sind. Erst wenige Kindergarten- und Primarlehrpersonen unterrichten in ihrer eigenen Klasse Musikalische Grundschule. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich dies in naher Zukunft nicht ändern wird.

Für Lehrpersonen des Kindergartens und der Unterstufe ist es vorderhand nicht attraktiv, die Weiterbildung zum Unterrichten der Musikalischen Grundschule zu absolvieren. Während der Weiterbildung können sie nur mit einem reduzierten Pensum unterrichten, was zu einer erheblichen Lohneinbusse führt. Da es sich bei der Musikalischen Grundschule um einen Fachunterricht handelt, zieht die Weiterbildung jedoch keine Lohnwirksamkeit nach sich.²⁴ Auch für ausgebildete Instrumentallehrpersonen ist die Weiterbildung zum Unterrichten der Musikalischen Grundschule unattraktiv. Sie müssen für den Fachunterricht an Primarschulen, im Vergleich zum Instrumentalunterricht, eine Lohneinbusse in Kauf nehmen. Zudem ist das Unterrichten von Einzellektionen mit häufig wechselnden Gruppen und Standorten oft sehr anspruchsvoll. Aus diesen Gründen ist anzunehmen, dass es in Zukunft für den Unterricht Musikalische Grundschule zu Engpässen in der Rekrutierung von qualifizierten Lehrpersonen kommen könnte.

²¹ Diploma of Advanced Studies (DAS), 30 ECTS-Punkte respektive etwa 600 Stunden Arbeitsaufwand.

²² Certificate of Advanced Studies (CAS), 10–15 ECTS-Punkte respektive etwa 300–450 Stunden Arbeitsaufwand.

²³ Für die Erteilung der Musikalischen Grundschule qualifiziert sind entweder Lehrpersonen mit einem Diplom für den Regelklassenunterricht und einer Zusatzqualifikation für Musikalische Grundschule oder Musikalische Frühförderung oder Musiklehrpersonen mit einem Abschluss für Musikalische Grundschule.

²⁴ Bei der Musikalischen Grundschule handelt es sich um Fachunterricht nach Art. 3 des Gesetzes über den Lohn der Volksschullehrer (sGS 213.51; abgekürzt LLG) und nach Art. 19 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.14; abgekürzt VAL). Die Gehaltseinstufung für den Fachunterricht richtet sich nach Art. 18 VAL.

Am Beispiel der Musikalischen Grundschule zeigt sich das Spannungsfeld zwischen Allroundern und spezialisierten Lehrpersonen. Spezialistinnen und Spezialisten bringen einerseits eine hohe Qualität an Expertenwissen und -fähigkeiten in die Volksschule ein. Andererseits steigt so die Anzahl der Bezugspersonen für die Schulkinder und oft auch die Anzahl der Teilzeitpensen an einer Schule. Hier stellt sich die Frage nach den Prioritäten und damit nach der strategischen Ausrichtung, inwieweit Expertinnen und Experten in die Volksschule eingebunden werden sollen.

Im Bereich der Primarschule spricht sich die Regierung für den Einsatz von Allrounder-Lehrpersonen aus. Das heisst, dass die Klassenlehrperson in der eigenen Klasse möglichst viele Fächer unterrichtet und dass die Anzahl Lehrpersonen je Klasse möglichst tief gehalten wird. Kindergarten- und Primarlehrpersonen sollen künftig vermehrt in ihrer eigenen Klasse Musikalische Grundschule unterrichten. Dies bedingt jedoch, dass diese Allrounder-Lehrpersonen auch für das Erteilen dieses Fachs qualifiziert werden.

Ausblick

Die künftige Ausgestaltung der Musikalischen Grundschule wird im Rahmen des Projekts Lehrplan 21 im Teilprojekt Kantonale Anpassungen – Rahmenbedingungen festgelegt. Aufgrund der aufgegriffenen kritischen Hinweise und im Rahmen der Qualitätssicherung ist es angezeigt, die Vereinbarkeit der Musikalischen Grundschule mit dem Lehrplan 21 zu prüfen. Die im neuen Lehrplan definierten Kompetenzen im Bereich Musik können auch ohne das im Kanton St.Gallen existierende Zusatzangebot Musikalische Grundschule erreicht werden. Dementsprechend kann der Kanton die konkrete Ausgestaltung und die Rahmenbedingungen der Musikalischen Bildung individuell festlegen. Mit einem den Musikunterricht gemäss Lehrplan 21 ergänzenden Angebot der Musikalischen Grundschule erfahren die Schülerinnen und Schüler eine entsprechend bessere Unterstützung beim Kompetenzerwerb, da die Bearbeitungstiefe dementsprechend grösser ist. Es ist vorgesehen, eine definitive Lösung mit dem Erlass des Lehrplans zu verbinden. Der Erziehungsrat hat festgehalten, dass das vorläufige Kreisschreiben über die Musikalische Grundschule vom 19. September 2007 weiterhin Gültigkeit hat und die Übergangsregelung, wonach die Einbindung der Musikalischen Grundschule in das 2. Kindergartenjahr bis zum Schuljahr 2011/12 zu erfolgen hätte, bis zu einer definitiven Lösung im Lehrplan 21 nicht durchgesetzt wird.

Erhebung Umsetzung Musikalische Grundschule

Im Zusammenhang mit der Einführung des Lehrplans 21 wurden im Frühjahr 2014 sämtliche Schulleitungspersonen der Primar- und Kindergartenstufe aufgefordert, eine Rückmeldung zu der lokalen Umsetzung und den gemachten Erfahrungen mit der Musikalischen Grundschule zu geben. Die Auswertung²⁵ zeigt, dass in sämtlichen befragten Schuleinheiten der Musikalische Grundschul-Unterricht eingeführt ist. Mehrheitlich findet er während je einer Lektion im 2. Kindergartenjahr und 1. Primarschuljahr statt, dabei werden die Schülerinnen und Schüler von Fachpersonen mit Zusatzqualifikation unterrichtet. Die Musikalische Grundschule stösst bei den Schulleitungen auf grosse Zustimmung und wird als wertvoll und bereichernd wahrgenommen. Obwohl der organisatorische Aufwand von den Schulleitungen geleistet werden muss, resultiert für sie ein positives Aufwand-Ertrags-Verhältnis. Einzig negativer Punkt wird darin gesehen, dass auf der Kindergartenstufe oft deutlich mehr Zeit aufgewendet werden muss, bis die Kinder bereit für den Unterricht sind. Hauptgrund ist nebst der höheren Unselbständigkeit der Kinder die Tatsache, dass der MGS-Unterricht nicht auf demselben Areal stattfinden kann.

Auf die zukünftige Ausgestaltung angesprochen, wünschen die Hälfte der Schulleitungspersonen, die Musikalische Grundschule in der jeweils praktizierten Umsetzung beizubehalten. Optimierungspotential wird hauptsächlich darin gesehen, den effektiven Durchführungszeitpunkt inner-

²⁵ An der Online-Befragung haben 133 von 180 angeschriebenen Schulleitungen teilgenommen, was einer Rücklaufquote von 73.3 Prozent entspricht.

halb des 1. Zyklus in die Kompetenz der Schulen zu übergeben. So könnte stärker auf lokale Gegebenheiten reagiert werden.

Im Hinblick auf die Einbindung der Musikalischen Grundschule in die künftige Lektionentafel hat der Erziehungsrat eine erste Weiche gestellt. Er sieht vor, die Organisation der Musikalischen Grundschule im 1. Zyklus den Schulträgern in zwei Varianten zu ermöglichen: Entweder soll die musikalische Grundschule – wie bis anhin geregelt – mit je einer Lektion im 2. Kindergartenjahr und in der 1. Primarklasse stattfinden oder mit je einer Lektion in der 1. und 2. Primarklasse angesetzt werden. Die Modellwahl liegt in der Entscheidungskompetenz der Schulträger.

3.4.2 Klassenmusizieren

Das Klassenmusizieren erfreut sich auch in der Schweiz zunehmender Beliebtheit und wird in einigen Kantonen erfolgreich praktiziert. Grundsätzlich ist festzustellen, dass an Schulen im Musikunterricht zunehmend musiziert wird und sich dies in unterschiedlichen Formen des Klassenmusizierens manifestiert. Trotz der steigenden Verbreitung hat sich noch kein einheitliches musikpädagogisches oder organisatorisches Konzept herausgebildet, das als verbindlicher Rahmen betrachtet werden kann. In den meisten Fällen arbeitet die Musik erteilende Lehrperson der Schule nicht alleine, sondern wird durch die örtliche Musikschule unterstützt.

Ebenso uneinheitlich wird der Begriff «Klassenmusizieren» verwendet. Unter ihm subsumieren sich bis anhin alle praktischen Tätigkeiten mit Instrumenten oder der eigenen Stimme in Gruppen beziehungsweise in der Klasse. Einige Kennzeichen des Klassenmusizierens lassen sich jedoch definitorisch festhalten, wenngleich Modelle in der Praxis existieren, die nicht alle Kennzeichen²⁶ aufweisen: Klassenmusizieren findet im Pflichtunterricht der Volksschule statt. Die Schülerinnen und Schüler einer Klasse lernen gemeinsam verschiedene Instrumente, ausgewählt nach eigener Präferenz. Meistens werden dafür Instrumente einer Instrumentengruppe verwendet, z.B. Bläser- oder Streichinstrumente. Der Unterricht findet dabei entweder zusammen oder teilweise differenziert in kleineren Gruppen statt und wird von Fachpersonen begleitet. Eine Besonderheit des Klassenmusizierens ist, dass von Beginn weg mit den Instrumenten gemeinsam musiziert wird.²⁷

In der Schweiz wird das Klassenmusizieren als Pilotprojekt in mehr oder weniger willkürlich ausgewählten Schulkreisen angeboten. Ausnahme bildet die Stadt Zürich, welche ihren Fokus bewusst auf Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder aus bildungsfernen Familien richtet. Inspiriert von der Pisa-Studie²⁸ zielt das Projekt dabei auf Sozialisation, auf das Gemeinschaftserlebnis und weniger auf die Musik als solche. Ein Beispiel aus Deutschland zeigt zudem ein weiteres motivierendes Element: Das Programm «Jedem Kind ein Instrument» im Ruhrgebiet Nordrhein-Westfalen war auch eine Antwort auf die stark rücklaufenden Schülerinnen- und Schülerzahlen in den Musikschulen und dem damit hervorgehenden Reputations- und Imageverlust.²⁹

Klassenmusizieren in der st.gallischen Volksschule

Zur Förderung der musikalischen Bildung im Kanton St.Gallen ist im Zusammenhang mit der Schaffung einer neuen Stundentafel im Jahr 2008 der ordentliche Unterricht im 2. Kindergartenjahr und in der 1. Primarklasse um die Musikalische Grundschule ergänzt worden. Diese ist Vorstufe und Fundament für den weiterführenden Instrumentalunterricht, der durch die Musikschulen angeboten wird. Die Schülerinnen und Schüler erhalten dabei die Möglichkeit, ihre musikalischen Fähigkeiten zu entdecken, und werden zu einer aktiven Beschäftigung mit Musik ermuntert. Um

²⁶ Dies zeigen auch die Ausführungen zu den nachfolgend aufgenommenen Beispielen aus der Schweiz.

²⁷ Kriterien nach Loritz, Martin D. (2008): Klassenmusizieren – Versuch einer Momentaufnahme im Raum München. Umfrage unter Musiklehrern, die Klassenmusizieren praktizieren.

²⁸ «Programme for International Student Assessment» bzw. «Programm zur internationalen Schülerbewertung», abgekürzt PISA.

²⁹ Vgl. Müller, Gerhard (2009): Jeki – auch in der Schweiz? In: Schweizer Musikzeitung, 10, S. 11-12.

die Möglichkeiten einer musikalischen Weiterentwicklung aufzuzeigen und jedes Kind zu fördern, kommt der Instrumentenkunde eine wesentliche Bedeutung zu.

Der Lehrmittelverlag St.Gallen hat ein neues Musiklehrmittel «MusAik» entwickelt. Dieses orientiert sich am Lehrplan 21 und bietet Lehr- und Lernmaterialien für den 1. und 2. Zyklus an, inklusive Kindergarten. Es macht explizit Bezüge zu den Kompetenzbereichen des Lehrplans. Das Lehrmittel wird ergänzt mit Hörbeispielen auf CDs mit einem direkten Bezug zu den Lerninhalten. Der Erziehungsrat hat am 11. September 2013 beschlossen, dieses Musiklehrmittel für die 1. bis 6. Klasse als obligatorisches Lehrmittel einzuführen. Das Lehrmittel sieht häufig die Verwendung verschiedener Musikinstrumente vor (z.B. eine einfache Mundharmonika), welche zum Teil aber von den Schulen neu beschafft werden müssten; diese sind explizit auch für das Klassenmusizieren vorgesehen. Diese Instrumente sind vergleichbar mit Materialien, wie sie auch im Mathematikunterricht zwingend notwendig sind: Zirkel, Taschenrechner, Massstab und Geodreieck. Mit diesem Lehrmittel wird ein für die Schulen machbarer und finanziell verkraftbarer Weg aufgezeigt, um die Anliegen des Postulats «Einführung vom Klassenmusizieren im Kanton St.Gallen»³⁰, zu erfüllen. Die Umsetzung ist in den regulären Musiklektionen gemäss Lektionentafel möglich.

Die Volksschule hat den Auftrag, grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln. Deshalb ist eine Spezialisierung innerhalb der Fachbereiche – im vorliegenden Fall im Fach Musik – nicht vorgesehen. Im Rahmen des bestehenden Angebots wird den Lehrpersonen und Schulträgern jedoch die Freiheit geboten, ihren Wünschen und Fähigkeiten entsprechende vertiefende Angebote für ihre Klasse zu realisieren. In der Oberstufe besteht jedoch schon heute die Möglichkeit, ein Freifach im Bereich des Klassenmusizierens anzubieten, zum Beispiel in der Form eines Bläserorchesters. Unter dem Titel «Angebot Schule/Kirchen» steht den Schulen ein Zeitgefäss von zwei Wochenlektionen je Klasse zur Verfügung, welches durchaus für ein solches Angebot eingesetzt werden kann. Eine Anpassung des Lehrplans ist dazu nicht erforderlich; die Zuständigkeit liegt beim Schulträger.

Diskussion und Ausblick

Die Position und das Ansehen des Faches Musik im Fächerkanon an den allgemeinbildenden Schulen konnte in den letzten Jahren gestärkt werden. Belegt wird das durch verschiedene Studien, welche eine positive Wirkung der Musik auf die Persönlichkeitsentwicklung und das Sozialverhalten aufzeigen. Zweifellos hat aber auch das Klassenmusizieren, welches in den letzten Jahren an verschiedenen Orten umgesetzt wird, eine positive Wirkung. Ob und in welcher Form das Klassenmusizieren auch im Kanton St.Gallen umgesetzt werden soll, muss umsichtig abgewogen werden. Einerseits steht fest, dass der Zugang zu kostenpflichtigen ausserschulischen Bildungsangeboten – wie dem Instrumentalunterricht – stark von der sozialen Herkunft des Kindes abhängig ist. Gemeinsames Musizieren als Pflichtangebot kann integrierend wirken und Sozialhürden abbauen. Eine flächendeckende Einführung des Klassenmusizierens in der Volksschule kann sich auf andere Institutionen kontraproduktiv auswirken. Bietet die Schule die Möglichkeit, kostenlos ein Instrument zu erlernen, könnte dies zu Lasten der Musikschulen gehen, indem der Bedarf zumindest für den Anfängerunterricht sinkt. Umgekehrt besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass das im Klassenmusizieren eingeführte Instrument die Motivation weckt und im Anschluss das Beherrschen des Instruments in Form von Musikstunden an Musikschulen vertieft wird. Dieses Angebot ist jedoch mit erhöhten Kosten seitens der Eltern verbunden, was die Gefahr einer Segmentierung auf Grund der sozialen Herkunft mit sich bringt.

Grundsätzlich unterstützt und anerkennt die Regierung Bestrebungen, das Erlernen eines Musikinstrumentes zu fördern. Die Wichtigkeit der musischen Bildung, insbesondere der musikalischen Bildung, ist auf nationaler wie kantonaler Ebene erkannt. Im Kanton St.Gallen ist im Zusammen-

³⁰ Postulat 43.11.02 «Einführung vom Klassenmusizieren im Kanton St.Gallen» vom 6. Juni 2011. Antrag der Regierung am 30. August 2011.

hang mit der Überarbeitung des Lehrplans im Jahr 2008 ein Schwerpunkt zur musikalischen Bildung gesetzt worden. Seit Dezember 2012 ist zudem auch auf nationaler Ebene eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen worden, um eine konkrete Umsetzung des vom Volk angenommenen Artikels zur Jugendmusikförderung³¹ auszuarbeiten. Ihre Ergebnisse gilt es abzuwarten.

Ungeachtet dessen gilt zur Verankerung des Klassenmusizierens in den Lehrplan Folgendes festzuhalten: Grundsätzlich strebt der Lehrplan eine ganzheitliche Bildung an, muss aber gleichzeitig im Umfang überschaubar bleiben. Demensprechend werden fachspezifische Spezialisierungen vermieden und es findet eine rigide Selektion aller geäusserten Anliegen statt. Der Lehrplan sieht für die st.gallische Primarschule auch keine fakultativen Angebote im Sinne von Freifächern vor. Wie in der Antwort zur Interpellation «Klassenmusizieren im Kanton St.Gallen»³² dargelegt, könnte die Schaffung eines Freifachs «Klassenmusizieren» in der Primarschule Begehrlichkeiten wecken und wäre ein Präjudiz zur Schaffung weiterer fakultativer Angebote; dies könnte zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Klassenmusizieren kann und soll im bestehenden Musikunterricht Platz finden. Auf die Einführung eines verbindlichen Instrumentalunterrichts – zum Beispiel in Form von Bläserklassen – ist jedoch zu verzichten. Anlässlich von Projekt- oder Sonderwochen besteht die Möglichkeit, Kindern und Jugendlichen den Instrumentalunterricht näherzubringen und gemeinsam zu musizieren und so ihr Interesse für Musik zu wecken. Im Weiteren können auch im ausserschulischen Bereich und auf freiwilliger Basis Instrumentalklassen durch Vereine oder durch Musikschulen geführt werden und sie können so einen Beitrag zur musikalischen Förderung der Kinder und Jugendlichen leisten.

Um das Klassenmusizieren erfolgreich und nachhaltig einzuführen, muss eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein und Massnahmen müssen getroffen werden. Neben hohem Engagement der Kooperationspartner sind das vor allem entsprechend qualifiziertes Personal, Unterstützungsangebote für die Anbieter und zumindest mittelfristig neue, stabile Finanzierungsmodelle. Eine mögliche Realisierung muss mit der aktuellen kantonalen Schulentwicklung – insbesondere mit der Einführung des Lehrplans 21 – abgestimmt und koordiniert werden. In Anbetracht der noch in Ausarbeit stehenden nationalen Richtlinien ist mit einem isolierten, kantonsspezifischen Vorgehen zuzuwarten. Den Schulen steht es jedoch frei, im Rahmen des ordentlichen Musikunterrichts mit der ganzen Klasse zu musizieren. Zudem findet in den Volks- und Musikschulen bereits heute eine breite Förderung der Kinder und Jugendlichen im Bereich der musikalischen Bildung bzw. des Instrumentalunterrichts statt.

3.5 Medien und Informatik

Medien prägen den heutigen Alltag und beeinflussen nicht nur die ausserschulische, sondern auch die schulische Lebenswelt der Heranwachsenden in hohem Mass. Die Schule wird mit neuen Herausforderungen konfrontiert und muss entsprechend darauf reagieren. Medienkompetenz hat sich zu einer neuen Schlüsselkompetenz entwickelt, die in der heutigen Gesellschaft immer wichtiger wird. Lernende müssen wissen, dass Medien strategisch eingesetzt werden können. Darum ist ein bewusster und kritischer Umgang zentral. Die Entwicklung von Urteilsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein im Umgang mit neuen Medien gehört ebenso zur Medienkompetenz. Für die Schule ergibt sich daraus die Aufgabe, die Kinder bei der Entwicklung dieser neuen Schlüsselkompetenz zu unterstützen. Hier setzt dann auch die schulische Medienbildung an: «Kinder und Jugendliche sollen Kenntnisse und Einsichten, Fähigkeiten und Fertigkeiten erwerben, die ihnen ein sachgerechtes, selbstbestimmtes, kreatives und sozial verantwortliches Han-

³¹ In der Volksabstimmung vom 12. September 2012 stimmte das Schweizer Stimmvolk Art. 67a der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) «Musikalische Bildung» mit grosser Mehrheit zu und befürwortete eine hochwertige musikalische Bildung.

³² Interpellation 51.10.66 «Klassenmusizieren im Kanton St.Gallen» vom 22. September 2010. Von der Regierung beantwortet am 18. Januar 2011.

deln in einer von Medien stark beeinflussten Welt ermöglichen»³³. Für die Vermittlung dieser zentralen Schlüsselkompetenz braucht es medienkompetente Lehrpersonen. Diese benötigen ihrerseits Unterstützung bei dieser anspruchsvollen Aufgabe.

ICT-Strategie im Kanton St.Gallen

Seit dem Jahr 2001 wird im Kanton St.Gallen eine konsequente ICT-Strategie verfolgt, indem die Integration von ICT in den Unterricht mittels diverser Anstrengungen wie Konzepte, Weiterbildungsangebote, Lehrplan, Kompetenzraster, Lehrmittel sowie unterstützender Angebote im Internet gefördert werden. Im Jahr 2001 wurde ein Hardwarekonzept erlassen, in dem die für die Schule und den Unterricht benötigte Menge an Geräten definiert wurde. Dieses wurde von allen Schulträgern bis 2005 umgesetzt. In der Folge werden von den Schulträger jährlich rund 10 Mio. Franken für die Informatik in den Volksschulen aufgewendet.

In den Jahren 2003 bis 2006 wurden sämtliche Lehrpersonen der Volksschule im Einsatz von Computern im Unterricht geschult. Im Jahr 2008 wurde der Lehrplan mit dem Teilbereich «ICT im Unterricht» ergänzt. Damit wurden für alle Stufen verbindliche Grobziele definiert. Die Inhalte des Lehrplans werden fächerübergreifend erarbeitet. Dafür steht auf der Primarstufe ein Zeitgefäss von einer halben Wochenlektion zur Verfügung. Auf der 1. Oberstufe steht für das Fach ICT/Medien ein Zeitgefäss von zwei Lektionen zur Verfügung. In der 2. und 3. Oberstufe kann ein Wahlfachangebot im Bereich ICT/Medien von je einer Wochenlektion angeboten werden. Zur Unterstützung bei der Umsetzung der Lehrplanziele wurde ein Kompetenzraster für die Primarstufe entwickelt. Der Lehrmittelverlag St.Gallen hat zudem das Lehrmittel «inform@» (Ideen für Kindergarten bis Oberstufe) herausgegeben. Im Weiteren stehen den Schulen die Lehrmittel «Medienkompass 1» für die Mittelstufe und «Medienkompass 2» für die Oberstufe als empfohlenes Lehrmittel zur Verfügung. Mit einem breiten Weiterbildungsangebot, das auf alle schulentwicklungsrelevanten Ebenen ausgerichtet ist, werden Schulleitungen und Lehrpersonen im Aufbau und in der Weiterentwicklung ihrer Informatik- und Medienkompetenz unterstützt.

Evaluation des Informatikkonzepts

Im Laufe des Schuljahres 2009/10 wurde das Informatikkonzept der Volksschule durch die Pädagogische Hochschule St.Gallen evaluiert. Der Evaluationsbericht³⁴ zeigt auf, dass die Ausstattung der Volksschulen als ausreichend beurteilt wird und die Computerzahl den Bedingungen in anderen Kantonen entspricht. Die vorhandenen Infrastrukturen werden durch die Beteiligten weitgehend positiv beurteilt. Die Anzahl der zur Verfügung stehenden Geräte ist stufenabhängig. Während im Kindergarten durchschnittlich ein PC pro Klasse zur Verfügung steht, sind es auf der Primarstufe gut drei Geräte. An der Oberstufe der St.Galler Schulen stehen den Schülerinnen und Schülern mit durchschnittlich knapp sechs Computern pro Klasse fast doppelt so viele Geräte zur Verfügung wie auf der Primarstufe. Konsequenterweise ist auch in der Nutzung im Unterricht die gleiche ansteigende Entwicklung sichtbar.

Lehrpersonen nutzen den Computer vor allem für organisatorische und administrative Arbeiten und zur Unterrichtsvorbereitung. Er hat sich zu einem unverzichtbaren Einsatzgerät entwickelt und ist nicht mehr aus dem Arbeitsalltag wegzudenken.

Die Computer kommen im Unterricht jedoch trotz verbindlicher Lehrplanziele, umfangreicher Unterrichtsmittel und einem breiten Weiterbildungsangebot erst eingeschränkt zum Einsatz. Die

³³ Tulodziecki, Gerhard / Herzig, Bardo (2002): Computer & Internet im Unterricht – Medienpädagogische Grundlagen und Beispiele. Berlin: Cornelsen Verlag Scriptor. S.151.

³⁴ Bericht Evaluation des Informatikkonzepts in der Volksschule des Kantons St.Gallen 2010; Dipl. Psych. Werner Fuchs und Dr. phil. Dölf Looser. Evaluationsdesign: a) Dokumentenanalyse und Kurzerhebung bei allen Schulträgern der Volksschule im Kanton mittels Fragebogen (Stichprobe: 87 Schulen); b) Detaillierte Erhebung bei ausgewählten Schulen mit einem Fragebogen für Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler sowie Fokusgespräche mit Lehrpersonen (Stichprobe: 6 Vertiefungsschulen, 102 Lehrpersonen, 521 Schülerinnen und Schüler); c) Experteninterviews zu den Evaluationsergebnissen (Stichprobe: 6 Fachpersonen).

Erhebung zeigt, dass 58 Prozent der Lehrpersonen ICT regelmässig nutzen (wöchentlich oder täglich), 29 Prozent gelegentlich und 13 Prozent selten oder nie. Die diversen Unterstützungsangebote scheinen in der Lehrerschaft noch zu wenig bekannt zu sein. Im technischen Bereich sind die Schulen dank internem und externem Support gut organisiert. Die Unterstützung der Lehrperson in Form eines pädagogischen ICT-Supports hingegen ist erst in wenigen Schulen eingeführt.

Herausforderungen

Es muss davon ausgegangen werden, dass die technische Entwicklung auch in Zukunft in hohem Tempo weitergehen wird und vor der Schule nicht Halt machen wird. Die persönliche Ausstattung der Kinder und Jugendlichen mit digitalen Medien sowie deren Medienerfahrungen werden weiter zunehmen. Fragen rund um Jugendmedienschutz werden noch verstärkter ins Zentrum rücken, so dass Medienkompetenz und Prävention unverzichtbar werden. Zudem wird die Zusammenarbeit mit den Erziehenden rund um Medienfragen vermehrt Teil der Elternarbeit werden, denn auch Eltern sind in diesen Fragen auf Unterstützung angewiesen. Auch im Bereich der Unterrichtsmaterialien stehen Herausforderungen an: Digitale Lehrmittel sind auf die technischen Gegebenheiten auszurichten und die neuen Lernvoraussetzungen müssen berücksichtigt werden.

Lokales Medien- und ICT-Konzept

Ein durch die Schule erstelltes, lokales Medien- und ICT-Konzept unterstützt diese auf dem Weg zur Integration von ICT in den Unterricht und im Umgang mit den beschriebenen Herausforderungen. Ein solches Konzept beschreibt die Rahmenbedingungen für das Lehren und Lernen mit Medien und ICT. Es legt die Ziele und Inhalte der schulischen Medienbildung fest und beschreibt die Nutzung von digitalen Medien als Informations- und Kommunikationsinstrument der Schulträger oder Schulteams. Das Medien- und ICT-Konzept jeder Schuleinheit muss sich an den lokalen Begebenheiten orientieren und sich auf die Individualität einer Schule ausrichten. Das heisst, es muss in enger Zusammenarbeit vor Ort und individuell entwickelt werden. Das Amt für Volksschule unterstützt die Schulen auf dem Weg zu einem lokalen Medienkonzept. Nebst Handreichungen können Schulen von einem Beratungsangebot profitieren, zudem werden fachliche Weiterbildungen angeboten.

Lehrplan 21

Im Lehrplan 21 werden die neuen Herausforderungen voraussichtlich unter den Begriffen «Medienbildung und Informatik» aufgenommen. Ziel soll es sein, dass Schülerinnen und Schüler an der Mediengesellschaft selbstbestimmt, kreativ und mündig teilhaben können und sich dabei sowohl sachgerecht wie auch sozial verantwortlich verhalten. Die endgültige inhaltliche Aufarbeitung des Themas im Lehrplan 21 steht noch aus. Erwartet wird ein Modullehrplan, gegliedert in die drei Kompetenzbereiche Medien, Informatik und Anwenderkompetenzen. Module umfassen zeitlich und inhaltlich begrenzte Aufgaben der Schule, für die die Kantone Zeitgefässe bereitstellen und die Zuständigkeiten regeln.

Medienkompetenz und Bibliotheken

In der Verfolgung der Unterrichtsziele im Bereich Medien und Informatik müssen auch die Bibliotheken einbezogen werden. In ihrer Funktion sollen die Schulhausbibliotheken den Zugang zu Information und Wissen gewähren. Vor allem auf der Oberstufe könnten sie auch Lern- und Arbeitsorte sein, die zudem Raum, Möglichkeit und Angebote für den kulturellen und sozialen Austausch bieten. Das bibliothekarische Angebot wird zudem vielerorts ergänzt mit Inhalten im digitalen Bereich, indem elektronische Lehr- und Lernressourcen und interaktive Lernumgebungen oder digitale Bücher zugänglich gemacht werden. Dies fordert nebst den Recherchemöglichkeiten die Informations- und Medienkompetenz der Schülerinnen und Schüler. Koordiniert mit der sich in Ausarbeitung befindenden kantonalen Bibliotheksstrategie müssen dazu gezielte Angebote geschaffen werden, um den von den neuen Medien geprägte Alltag zu bewältigen und auch die erweiterten Angebote der Bibliotheken effektiv zu nutzen. Sie sind in enger Absprache mit Lehrpersonen zu erarbeiten und sollen deren Unterricht in sinnvoller Weise ergänzen. Ziel ist es, die

Lese-, Medien- und Informationskompetenz der Schülerinnen und Schüler verschiedener Altersgruppen jeweils stufengerecht zu fördern.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Kanton St.Gallen im Bereich Medien und Informatik ein breites Unterstützungsangebot zur Verfügung steht. Zudem besteht für Schulbehörden, Schulleitungen sowie für Lehrpersonen ein umfangreiches Weiterbildungsangebot. Dadurch können die verschiedenen Anspruchsgruppen ihre Kompetenzen im Bereich von ICT und Medien erweitern. Die Schülerinnen und Schüler werden somit durch medienkompetente Lehrpersonen unterrichtet und auf das Leben in der Mediengesellschaft gut vorbereitet. Die ICT-Strategie im Kanton St.Gallen soll konsequent weitergeführt werden. Zentral ist, dass Schulbehörden und Schulleitungen auf aktuelle Informationen zurückgreifen können und über Kenntnisse über Zusammenhänge, Inhalte, Verbindlichkeiten, Möglichkeiten sowie rechtliche Grundlagen verfügen. Der Schwerpunkt der weiteren Arbeit wird auf der Aufbereitung aktueller Informationen und Unterstützungsangebote liegen. Zudem werden die Weiterbildungsangebote im Bereich Medienbildung in den Jahren 2015 und 2016 weiterentwickelt.

3.6 Fremdsprachen

3.6.1 Zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erliess am 25. März 2004 auf der Grundlage des Gesamtsprachenkonzepts³⁵ die Strategie zum Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule. Die wichtigsten Inhalte sind in der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) verankert und somit für die Kantone, die dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, verbindlich. Die Sprachstrategie hat unter anderem das Ziel, das Sprachenlernen insgesamt zu verbessern und die Mehrsprachigkeit des Landes zu respektieren. Vorgesehen ist, die erste Fremdsprache spätestens ab dem 3. Schuljahr und die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr zu unterrichten. Als Sprachen sollen eine zweite Landessprache und Englisch gewählt werden. Die Reihenfolge der unterrichteten Sprachen wird regional koordiniert. In 14 Kantonen ist Englisch, in 12 Kantonen eine zweite Landessprache die erste Fremdsprache. Per Ende der obligatorischen Schulzeit sind in beiden Sprachen vergleichbare Kompetenzen zu erreichen.

In 20 Kantonen erfolgt der Fremdsprachenunterricht heute (Stand Schuljahr 2013/14) nach den strukturellen Eckwerten dieser Strategie: Die erste Fremdsprache wird spätestens ab dem 3. Schuljahr und die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr unterrichtet. Dabei kennen die Kantone Graubünden und Tessin teilweise eigene Lösungen, die ihrer jeweiligen kantonalen Sprachensituation entsprechen. Im Kanton Tessin lernen die Schülerinnen und Schüler nicht nur zwei, sondern drei Fremdsprachen.

Die Umsetzung dieser Vorgabe ist im Kanton St.Gallen mit Englisch ab der 3. Klasse und Französisch ab der 5. Klasse seit dem Schuljahr 2008/09 abgeschlossen. Erstmals werden im Sommer 2015 Schülerinnen und Schüler aus der Volksschule austreten, die ab der 3. Primarklasse in Englisch unterrichtet wurden.

Schon vor der flächendeckenden Umsetzung der Reform meldeten sich kritische Stimmen, die eine mögliche Überforderung der Lernenden durch zwei Fremdsprachen in Betracht zogen.³⁶ Im August 2010 gab das Bildungsdepartement eine Informationsbroschüre für Lehrpersonen der

³⁵ EDK (Hrsg.) (1998): Sprachenkonzept Schweiz. Welche Sprachen sollen Schülerinnen und Schüler während der obligatorischen Schulzeit lernen? Bericht der Expertengruppe «Gesamtsprachenkonzept». Bern.

³⁶ Vgl. Bleichenbacher, Lukas (2006): Sprachwahl im Schweizer Fremdsprachenunterricht. In: Bulletin suisse de linguistique appliquée, 83/1, S. 159–167 und Stotz, Daniel (2008): Mehrsprachigkeit, Identität und Sprachenlernen in Schweizer Schulgemeinden: Schlussbericht. Bern. Schweizerischer Nationalfonds, NFP 56, Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz. In: www.edudoc.ch/record/31166/files/zu09011.pdf (17.09.2013).

Primarstufe zum Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen im Fremdsprachenunterricht heraus.³⁷ Dieser Praxiswegweiser zeigt auf, wie Differenzierung und Förderunterricht sowie eine förderorientierte Beurteilung gelingen können. In jüngster Zeit wird von verschiedenen Seiten vermehrt gefordert, den Status einer der beiden Fremdsprachen im Curriculum zu hinterfragen. Die politischen Vorstösse³⁸ und Anfragen aus der Lehrerschaft zielen mehrheitlich darauf ab, leistungsschwache Lernende vom Unterricht in einer oder beiden Fremdsprachen zu dispensieren. Der Erziehungsrat hat die Bedenken zur Kenntnis genommen und ein Bündel von Massnahmen in die Wege geleitet:

- Die überarbeiteten Weisungen zum Fremdsprachenunterricht «Übergang Primarschule – Sekundarstufe I» vom 9. Mai 2012³⁹ schreiben den regelmässigen Erfahrungsaustausch zwischen abgebenden und übernehmenden Lehrpersonen im Bereich der Fremdsprachen vor, um den Übertritt zu harmonisieren und die Kontinuität des Spracherwerbsprozesses zu sichern sowie den Lernerfolg zu fördern.
- Im Bericht «Umsetzung des Fremdsprachenunterrichtes an der Volksschule, Standortbestimmung» vom 26. Juni 2013⁴⁰ werden die Dispensationsthematik beschrieben und praxisnahe Umsetzungsmöglichkeiten aufgezeigt.
- Mit einem breiten Kreis von Betroffenen wurde im Mai 2013 ein Hearing durchgeführt, an dem Handlungsmassnahmen diskutiert wurden. In der Folge hat der Erziehungsrat beschlossen, den bereits vorliegenden Praxiswegweiser zum Fremdsprachenunterricht für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen auszuweiten, so dass er auch die Oberstufenjahre umfasst.
- Der Erziehungsrat erliess am 21. August 2013 die Handreichung «Dispensation vom Fremdsprachenunterricht».⁴¹ Diese ist den Schulbehörden und Schulleitungen zugestellt worden.

Im Fokus der Diskussion um den Fremdsprachenunterricht steht seit der Einführung des Früh-Englisch im Sommer 2008 die Dispensationsthematik. Mit der Umsetzung der Sprachenstrategie geht jedoch auch ein Umdenken in der Zielsetzung und der Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts einher. Auf diese beiden Aspekte wird nachstehend kurz eingegangen.

3.6.2 Didaktische Neuausrichtung

Während Fremdsprachenunterricht lange Zeit geprägt war von Grammatik- und Vokabellernen, richtet er sich heute hauptsächlich auf die Sprachverwendung mit dem Ziel der Kommunikationsfähigkeit. In Bezug auf die sprachlichen Kompetenzen orientiert sich der Lehrplan am gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER), welcher ausdrücklich den kommunikativen Aspekt der Sprachkompetenzen betont.⁴² Diese umfassen die Fähigkeit,

- sich mündlich und schriftlich in verschiedenen Situationen auszudrücken und verständlich zu machen (produktive Kompetenzen);
- Gehörtes und Gelesenes in verschiedenen Situationen zu verstehen (rezeptive Kompetenzen);
- über Sprache nachzudenken (reflexive Kompetenzen);
- formale Regelungen dem Lernalter entsprechend wahrzunehmen und normenkorrekt umzusetzen (Sprachwissen).

Mit dem Ziel der «funktionalen Mehrsprachigkeit» wird angestrebt, dass jede Person ihre Muttersprache sicher beherrscht und in wenigstens zwei Sprachen so vertraut ist, dass sie sich auf eine Kommunikation einlassen und sie in Grundzügen erfassen kann. Kommunikationsfähigkeit schliesst alle Möglichkeiten der Verständigung mit ein, sowohl die lücken- und fehlerhafte als

³⁷ www.schule.sg.ch (Volksschule → Unterricht Volksschule → Themen/Fachbereiche → Fremdsprachen).

³⁸ Motion 42.11.17 «Dispensationsmöglichkeit auch auf der Primarschulstufe» vom 27. April 2011. Antrag der Regierung vom 23. August 2011.

³⁹ SchBI 2012/06, S. 504–505.

⁴⁰ www.schule.sg.ch (Volksschule → Unterricht Volksschule → Themen/Fachbereiche → Fremdsprachen).

⁴¹ SchBI 9/2013, S. 601–605.

⁴² www.sprachenportfolio.ch.

auch die nonverbale Verständigung und die gegenseitige Verständigung in der je eigenen Muttersprache. Im Erlernen dieser Fähigkeiten können Lernende einen «Gebrauchswert» erkennen, was einer Grundbedingung für erfolgreiches Lernen entspricht.

Mit dem frühen Erlernen von Fremdsprachen in der Schule wird den Schülerinnen und Schülern generell mehr Zeit für das Fremdsprachenlernen gewährt. Zudem werden günstige Zeitfenster für das Lernen adäquat ausgenutzt: Aussprache und Intonation erwerben die jüngeren Kinder leichter und besser als in der Pubertät, zudem haben sie auch weniger Hemmungen, sich spontan zu äussern und mit Sprache zu experimentieren. Der Spracherwerb erfolgt bis zum Alter von etwa zehn Jahren selbständig und unbewusst in Verbindung mit Personen, Handlungen und Situationen. Ab etwa zwölf Jahren gewinnt dann der analytische Spracherwerb an Bedeutung, bei dem Grammatik, Syntax, Regeln und Vokabeln als strukturierte Lernhilfen unterstützend wirken. Für ein nachhaltiges Fremdsprachenlernen ist von Bedeutung, dass allen Schülerinnen und Schülern das Lernen in diesen Entwicklungsstadien ermöglicht wird.

In der Primarstufe richtet sich die Aufmerksamkeit hauptsächlich auf das Hör- und Leseverständnis sowie auf das Sprechen. Das Schreiben wird zu Beginn vor allem als Werkzeug eingesetzt. Mit zunehmender sprachlicher Sicherheit der Lernenden werden insbesondere auf der Sekundarstufe auch Fertigkeiten im freien Schreiben ausgebildet. Die Primarschule erbringt demnach gesicherte Vorleistungen in Bezug auf das Verstehen von mündlichen und schriftlichen Anweisungen sowie die mündliche Berichterstattung und zum Führen von einfachen Gesprächen. Im Bereich Schriftlichkeit schafft die Primarschule Grundlagen für den weiteren Spracherwerb: Rechtschreibbewusstsein beim Schreiben nach Vorlage, Mitteilungsbereitschaft beim freien Schreiben.

Das Auftreten von Fehlern beim Sprachenlernen ist eine natürliche Erscheinung, die für den Erwerbsprozess genutzt werden kann. Unterstützende Rückmeldungen lenken und fördern den individuellen Lernprozess. Im Korrekturverhalten werden die Erwerbsstufen der Lernenden berücksichtigt, indem zunehmend eine korrektere Sprache verlangt wird. Die Schule hat dabei die Balance zwischen Vermittlung von formal korrektem Sprachgebrauch und Ermutigung zu unbefangener Sprachanwendung in Kommunikationssituationen zu leisten. Grundlage dazu ist eine konstruktive, positive Fehlerkultur, welche insbesondere schwache Lernende entlastet.

Mittels häufigeren Lernkontrollen erhalten die Schülerinnen und Schüler eine gezielte und förderorientierte Rückmeldung, welche sie für das weitere Lernen motiviert und ihnen die Möglichkeit einräumt, genau dort zu üben, wo sie noch Bedarf haben. Summative Lernkontrollen, die zur Notengebung eingesetzt werden, prüfen Gelerntes und Geübtes und werden im Vorfeld unter Angabe der Lernziele angekündigt.

Trotz intensiver Bemühungen und umfassender Information von Lehrpersonen und Behörden über die Neuausrichtung des Sprachenunterrichts halten sich tradierte Vorstellungen von einem mehrheitlich nach Sprachwissen und formaler Wiedergabe von regelhaft Gelerntem ausgerichteten Sprachenunterricht. Es kann beobachtet werden, dass im Schulalltag in Eigenregie erarbeitete Lehrpläne zum Einsatz kommen, welche nicht lehrplankonform sind und leistungsschwächere Lernende überfordern. Lehrpersonen, welche den Paradigmenwechsel im Sprachenunterricht vollzogen haben, konsequent die Ziele des Lehrplans anstreben und den Unterricht entsprechend gestalten, haben nachweislich Erfolg. Sie sehen sich aber auch mit kritischen Fragen und «guten» Ratschlägen konfrontiert, seitens von Kollegen wie auch von Eltern. Für eine erfolgreiche Umsetzung der Gesamtsprachenstrategie muss sich die neue Zielrichtung des Fremdsprachenunterrichts weiter etablieren. Dies muss mit einer aktiven Informationspolitik und Überzeugungsarbeit gelingen, um das «neue» Fremdsprachenerlernen nachhaltig zu implementieren.

Der aktuell gültige Lehrplan für den Englischunterricht aus dem Jahr 2008 ist durch die Ostschweizer Kantone im Rahmen der EDK-Ost gemeinsam entwickelt worden. Er ist kompetenzori-

entiert und basiert auf der vorstehend beschriebenen Didaktik. Im Lehrplan 21 ist dieser weitgehend übernommen und auch für den Französischlehrplan adaptiert worden. Es ist davon auszugehen, dass im Zug der bevorstehenden Einführung des Lehrplans 21 dieser neuen Didaktik der Durchbruch gelingen wird.

Für den Englischunterricht steht bereits heute ein die beschriebene Didaktik unterstützendes Lehrmittel zur Verfügung. Für den Französischunterricht wird aktuell das neue Lehrmittel «dis donc!» entwickelt. Dieses steht in der Erprobungsphase mit einzelnen Klassen. Es wird zudem den Anschluss von der Primar- in die Oberstufe besser gewährleisten: Der Lehrgang wird die ganzen fünf Jahre des Französischunterrichts in der St.Galler Volksschule von der 5. Primarklasse bis zur 3. Oberstufe abdecken.

3.6.3 Dispensation

Mit seiner Handreichung «Dispensation vom Fremdsprachenunterricht» verfolgt der Erziehungsrat eine restriktive Dispensationspraxis im Fremdsprachenunterricht, die darauf abzielt, ungerechtfertigte Chancenungleichheiten zu verhindern. Aus gesellschaftspolitischer Sicht gefährdet die Dispensation von einem obligatorischen Fach die Gleichberechtigung. Eine Dispensation kann daher nur im Einzelfall aufgrund einer genauen Abklärung durch den Schulpsychologischen Dienst unter Würdigung aller massgebenden Faktoren verantwortet werden. Die Eltern und die Lernenden müssen in die Entscheidungsfindung einbezogen und eingehend über die möglichen Konsequenzen informiert werden.

Fördern statt dispensieren steht im Vordergrund: Jede Schülerin und jeder Schüler soll das Recht haben, zwei Fremdsprachen zu lernen und dabei gemäss dem individuellen Lernstand gefördert zu werden. Gegebenenfalls können vom Schulrat individuelle Lernziele verfügt werden, so dass die Noten in diesem Fach nicht promotionswirksam sind.

In einem abgestuften Förderkonzept wird in einem ersten Schritt die innere Unterrichtsdifferenzierung vorgegeben. Diese liegt in der Verantwortung der Lehrperson, welche den Unterricht so organisiert, dass genügend Zeit vorhanden ist für individuelles Arbeiten, für Betreuung und Beobachtung der Lernprozesse. Sollten über längere Zeit trotz Unterrichtsdifferenzierung und individuellen Fördermassnahmen ungenügende Leistungen erbracht werden, können individuelle Lernziele verfügt werden. Wenn ein Kind spezifisch diagnostizierte Lernschwächen aufweist und/oder in der ersten Fremdsprache bereits an individuellen Lernzielen arbeitet, so kann eine Lernzielanpassung verfügt werden. In diesem Fall übernimmt in diesem Fach die Schulische Heilpädagogin bzw. der Schulische Heilpädagoge die Verantwortung über die Förderung für das betroffene Kind.

Ein abgestuftes Förderkonzept von individueller Förderung mit innerer Differenzierung zu individuellen Lernzielen gewährleistet das Angebot für beide Fremdsprachen über die ganze Schulzeit hinweg, lässt aber auf der Oberstufe die Möglichkeit offen, je nach Interesse und Berufsziel im Rahmen des Wahl- und Wahlpflichtangebotes den Besuch des Fremdsprachenunterrichts bewusst zu wählen.

Der Erziehungsrat hat im Sinne einer sorgfältigen Beobachtung der weiteren Entwicklung der Dispensations- und Förderproblematik im Fremdsprachenunterricht und als Grundlage für allfällige Entscheide zu einem späteren Zeitpunkt die Schulträger angehalten, dem Amt für Volksschule Anzahl und Gründe für Dispensationen im Fremdsprachenunterricht zu melden.

Umfrage bei den Schulträgern

Eine Erhebung des Amtes für Volksschule bei den Schulträgern vom März 2014 ergab, dass derzeit in der 5. bzw. der 6. Primarklasse lediglich 0.44 Prozent der Lernenden (effektiv 38) vom Französischunterricht dispensiert sind. Im Fach Englisch sind es nur gerade 0.05 Prozent der Lernenden (9) der 3. bis 6. Primarklasse. Erhoben wurde auch die Anzahl verfügbarer individueller Lernziele. Im Fach Französisch sind davon kantonsweit 0.99 Prozent der Primarschulkinder betroffen (85), im Fach Englisch sind es 0.94 Prozent (160). Der grosse Unterschied bei den effektiven Zahlen zwischen den beiden Fremdsprachen ist darauf zurückzuführen, dass Französisch lediglich während zwei Primarschuljahren unterrichtet wird, Englisch hingegen während vier.

Rücklauf der Schulträger		
	Rücklauf	Prozent
Anzahl Schulträger (N=84)	72	85.71%
Anzahl Schülerinnen und Schüler (N=18918)	17068	90.22%
Französisch		
Verfügte individuelle Lernziele	85	0.99%
5. Schuljahr	38	0.87%
6. Schuljahr	47	1.11%
Dispensationen	38	0.44%
5. Schuljahr	16	0.37%
6. Schuljahr	22	0.52%
Englisch		
Verfügte individuelle Lernziele	160	0.94%
3. Schuljahr	21	0.50%
4. Schuljahr	34	0.80%
5. Schuljahr	42	0.96%
6. Schuljahr	63	1.49%
Dispensationen	9	0.05%
3. Schuljahr	0	0.00%
4. Schuljahr	2	0.05%
5. Schuljahr	3	0.07%
6. Schuljahr	4	0.09%

Tabelle 2: Erhebung Situation des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule

Die Regierung schliesst aus den Resultaten dieser Erhebung, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente zur Entlastung von Schülerinnen und Schülern mit Lernschwierigkeiten im Bereich der Fremdsprachen in den Schulen greifen sowie gezielt und nach sorgfältiger Prüfung der individuellen Lernsituation des betreffenden Kindes eingesetzt werden. Soweit trotz der Möglichkeit, individuelle Lernziele oder sogar eine Dispensation zu verfügen, Rufe nach Entlastung für überforderte Kinder im Fremdsprachenunterricht laut werden, kann dies darauf zurückgeführt werden, dass die Schulen allenfalls diese Massnahmen nur sehr zurückhaltend einsetzen.

In der 3. bis 6. Primarklasse werden nur 47 von über 17'000 Primarschulkindern vollumfänglich von einer Fremdsprache dispensiert, was als erfreulich zu erachten ist. Von einer Dispensation oder von individuellen Lernzielen sind insgesamt 293 Kinder betroffen. Dies entspricht einem Prozentanteil von 1.72 der Gesamtschülerzahl der 3. bis 6. Primarklassen. Damit sind für eines von 58 Kindern diese Entlastungsmassnahmen im Fremdsprachenlernen ergriffen worden. Aus der Erhebung lässt sich schliessen, dass die Schulen auch für schwächere Schülerinnen und Schülern das Erlernen von Fremdsprachen in der Primarschule sicherstellen. Dies für ihre berufliche und private Zukunft in Hinblick auf eine zunehmend globalisierte Welt, in der Sprachkennt-

nisse einen stets grösseren Wert darstellen, von nicht zu unterschätzendem Wert. Die Ergebnisse dieser Umfrage zeigen auf, in welchem Ausmass die möglichen schulischen Massnahmen angewendet werden. Eine Pauschalisierung der Ergebnisse bezüglich der Belastungssituation seitens Schülerinnen und Schüler wie auch der Lehrpersonen kann jedoch nicht vorgenommen werden.

3.6.4 Überprüfung der Sprachenstrategie

In den Medien äussern sich kritische Stimmen zur Sprachenstrategie. Insbesondere wird gefordert, auf der Primarstufe nur noch Englisch als erste Fremdsprache zu unterrichten und die zweite Landessprache Französisch erst in der Oberstufe einzuführen. Dies ist auch die Stossrichtung der Interpellation 51.14.18 «Eine obligatorische Fremdsprache auf der Primarstufe»⁴³. In ihrer Antwort hat die Regierung zu einer allfälligen Anpassung der Sprachenstrategie Stellung genommen:

Die Grundlage für den Fremdsprachenunterricht bildet die von der EDK am 25. März 2004 verabschiedete Sprachenstrategie, welche mit dem HarmoS-Konkordat rechtlich verankert wurde. Da diese in den meisten Kantonen erst wenige Jahre in Kraft ist, kann man noch nicht von fundierten Erfahrungen ausgehen. Die EDK sieht vor, mit der Überprüfung der Erreichung der Grundkompetenzen im Jahr 2017 in der ersten Fremdsprache am Ende der Primarschule eine erste Evaluation durchzuführen.

Auf nationaler Ebene hielt der Bundesrat in seiner Antwort auf eine Interpellation 13.4079 «Einhaltung des Sprachengesetzes. Französischunterricht und nationaler Zusammenhalt» am 12. Februar 2014 fest, dass kantonale Lösungen, die zu einer Benachteiligung der zweiten Landessprache führen könnten, den nationalen Zusammenhalt und die nötige Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gefährden würden. Eine solche Benachteiligung läge beispielsweise vor, wenn auf der Primarschulstufe als Fremdsprache nur noch Englisch unterrichtet würde. Wenn die Kantone beim Fremdsprachenunterricht keine koordinierte Lösung im Sinne des HarmoS-Konkordats erreichen, müsste der Bundesrat die Situation prüfen, namentlich im Hinblick auf die in der Verfassung (Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV) stipulierte Pflicht zur Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen und die Anwendung der subsidiären Bundeskompetenz. Dies bedeutet, dass der Bund die Kantone verpflichten könnte, die zweite Landessprache bereits als Erstsprache in der 3. Klasse der Primarschule einzuführen.

Das HarmoS-Konkordat ist ein interkantonaler Vertrag. Als solcher kann es in der Grundsubstanz nur auf dem gleichen Weg geändert werden, wie es ursprünglich erlassen worden ist, d.h. durch ein neues, geändertes Konkordat mit neuem Beitrittsverfahren der Kantone. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf das nationale Sprachengesetz sowie die Interpretation der Verfassung durch den Bundesrat sieht die Regierung für die EDK wenig Spielraum, erfolgversprechend ein Revisionsverfahren mit dem Ziel zu lancieren, dass das HarmoS-Konkordat den Kantonen vorschreibt oder empfiehlt, die zweite Landessprache in die Oberstufe zu verlagern.

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 2007⁴⁴ genehmigt. Gegen den Kantonsratsbeschluss 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. Bevor eine Verlagerung des Französischunterrichts auf die Oberstufe erfolgen könn-

⁴³ Interpellation 51.14.18 «Eine obligatorische Fremdsprache auf der Primarstufe» vom 25. Februar 2014. Antwort der Regierung vom 6. Mai 2014.

⁴⁴ sGS 211.4 / 211.40.

te, müsste das HarmoS-Konkordat aufgekündigt werden, was einen diesbezüglichen Beschluss des Kantonsrates erfordern und wiederum dem fakultativen Referendum unterstehen würde.

Die Regierung vertritt die Auffassung, dass die im HarmoS-Konkordat verankerte nationale Sprachenstrategie auch in Zukunft vollzogen werden soll. Der Erziehungsrat klärt aktuell Wege für eine noch bessere Unterstützung des Französischunterrichts in der Primarschule ab. Dabei steht eine intensive Weiterbildung der Lehrpersonen in Bezug auf die unerlässlich anzuwendende neuzeitliche Methodik und Didaktik im Vordergrund. Ziel ist es, die hohe Qualität und die breite Akzeptanz des Französischunterrichts und letztlich des Fremdsprachenunterrichts allgemein sicherzustellen.

3.6.5 Weiteres Vorgehen

Die Sprachenstrategie der EDK wird im Kanton St.Gallen seit 2008 einlaufend umgesetzt. Neben dem bisherigen Französisch-Unterricht ab der 5. Primarklasse lernen die Schülerinnen und Schüler neu ab der 3. Primarklasse die Fremdsprache Englisch. Die Lehrpersonen, die dieses Fach unterrichten, wurden intensiv darauf vorbereitet: Neben einem zweiwöchigen methodisch-didaktischen Kurs und einem dreiwöchigen Assistenzeinsatz an einer Schule im englischsprachigen Raum mussten sie das Sprachniveau C1 ablegen, um die Unterrichtsbefähigung für Englisch auf Primarstufe zu erlangen. Die Einführung des Fachs Englisch auf Primarstufe darf als gelungen bezeichnet werden: Der Unterricht in dieser ersten Fremdsprache ist unbestritten. Hingegen hat seit der Einführung von Englisch die zweite Fremdsprache Französisch einen erschwerten Stand. Dies hat den Erziehungsrat dazu veranlasst, in Zusammenarbeit mit den Pädagogischen Kommissionen unterstützende Massnahmen zur Umsetzung der EDK-Sprachenstrategie zu erarbeiten.

Die Französisch-Lehrpersonen, welche die Unterrichtsbefähigung für Englisch nicht erlangt haben, sind nicht nach aktuellem Stand des Fremdsprachenunterrichts ausgebildet. Mit der Einführung des neuen Französischlehrmittels «dis donc!» – eine einlaufende Einführung ist ab dem Schuljahr 2017/18 vorgesehen – bietet sich die Chance, auch diese Lehrpersonen im Bereich der modernen Mehrsprachendidaktik weiterzubilden. Mittels Einführungskursen können die zeitgemässen Unterrichtsgrundsätze für den Fremdsprachenunterricht vermittelt werden, so dass sich auch der Französischunterricht vermehrt an Ressourcen als an Defiziten orientiert und den Fokus verstärkt auf Mündlichkeit denn auf Schriftlichkeit richtet. Diese Weiterbildung soll nach Möglichkeit koordiniert werden mit den obligatorischen Einführungsveranstaltungen für den Lehrplan 21.

Den Schulen im Kanton St.Gallen steht eine ganze Reihe von Informationsbroschüren und weiteren Unterlagen zum Fremdsprachenunterricht zur Verfügung. Diese Dokumente sind inhaltlich von hoher Qualität und decken die Bedürfnisse der Abnehmer weitgehend ab. Obwohl sie grösstenteils noch aktuell sind, sind die Unterlagen teilweise in Vergessenheit geraten. Es gilt, die breite Palette an gutem Informationsmaterial zusammengefasst bereitzustellen und sie wieder ins Bewusstsein zu rufen. Eine übersichtliche und gut zugängliche Zusammenstellung mit allen verfügbaren Informationen zum Thema kann wertvolle Unterstützung im Bereich der Kommunikation von Grundlagen und Hinweisen bieten.

Wer seine Sprachkenntnisse im «echten Leben» einsetzen muss, um sich verständlich zu machen, erfährt den Sinn des Sprachenlernens und wird dadurch zusätzlich motiviert. Verschiedene Anbieter – wie etwa die ch-Stiftung – organisieren und unterstützen den Austausch von Klassen oder Lehrpersonen aus anderen Sprachregionen. Das Bildungsdepartement kann in diesem Bereich noch stärker informierende und vermittelnde Tätigkeit übernehmen und dadurch Schulen anregen, Partnerschaften auf Ebene Klasse oder Team einzugehen. So wird die französische Sprache nicht nur im Klassenzimmer gelernt, sondern sie wird konkret im Alltag erlebt.

Bezüglich Promotionsreglement und Notengebung sind derzeit speziell im Bereich der Fremdsprachen keine Anpassungen vorgesehen. Benotungsfragen sollen nicht isoliert auf ein oder zwei Fächer bezogen behandelt werden, sondern sind in einer Gesamtsicht zu diskutieren. Eine Abschaffung der Promotionswirksamkeit oder der gänzliche Verzicht auf Beurteilung durch Noten in einem einzelnen Fachbereich könnte dieses zusätzlich in seiner Bedeutung schwächen.

Für die nachhaltige Umsetzung einer Reform muss diese begleitet und evaluiert werden, damit mögliche Anpassungen oder Nachsteuerungen vorgenommen werden können. Der Realisierung in der Unterrichtspraxis muss jedoch ausreichend Zeit gewährt werden, damit eine gewisse Verankerung und Konsolidierung stattfinden kann. Da erst Ende Schuljahr 2013/14 die ersten Schülerinnen und Schüler die Volksschule verlassen haben, welche die Schulzeit vollständig mit zwei Fremdsprachen absolvierten, kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine umfassende und routinierte Integration der Reform ins schulische Curriculum schon erfolgt ist. Demensprechend ist zum jetzigen Zeitpunkt eine gewissenhafte Evaluation im Sinne des Postulats 43.14.02 «Fremdsprachenkonzept auf der Primarstufe – Überforderung für die Schülerinnen und Schüler?»⁴⁵ nur bedingt zielführend. Es bietet sich vorerst an, Ergebnisse von ausserkantonale Evaluationen des Fremdsprachenunterrichts in den kantonalen Kontext zu übertragen. Erste Erkenntnisse konnten schon aus dem NFP-56 Projekt⁴⁶ gezogen werden. Anzudenken ist zudem zu einem späteren Zeitpunkt ein koordiniertes Vorgehen mit umliegenden Kantonen, um so zu aussagekräftigen Ergebnissen in finanzierbarem Rahmen zu kommen.

⁴⁵ Postulat 43.14.02 «Fremdsprachenkonzept auf der Primarstufe – Überforderung für die Schülerinnen und Schüler?» vom 24. Februar 2014. Antrag der Regierung vom 6. Mai 2014.

⁴⁶ Nationales Forschungsprogramm 56: Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz. Ergebnisse zusammengefasst in Haas, Walter (Hrsg.) (2010): Do you speak Swiss? Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz. NFP 56. Zürich: NZZ Libro.

4 Schulstrukturen

Wie können gute Bildungschancen und der Verlauf der Bildungslaufbahn aller Schülerinnen und Schüler zu Beginn und während der obligatorischen Schule sichergestellt werden? Mit dieser gesellschafts- und bildungspolitischen Frage setzten sich alle Kantone auseinander, dies nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Dauer der obligatorischen Schule, der strukturellen Organisation der ersten Schuljahre und der Entwicklung der sprachregionalen Lehrpläne.

4.1 Schuleingangsstufe

4.1.1 Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 26. April 2011 anlässlich der Beratung zum Bericht der Regierung 40.10.12 «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschulen» mit 61 zu 37 Stimmen der Regierung den Auftrag erteilt, das Projekt Basisstufe endgültig abzubrechen und somit auch die fakultative Einführung der Basisstufe nicht weiter zu verfolgen. Begründet wurde dies einerseits mit den als zu hoch beurteilten Kosten für die Umsetzung der Basisstufe sowie mit der bereits bestehenden Möglichkeit, altersdurchmischtes Unterrichten in zahlreichen Varianten umsetzen zu können.

Mit Beschluss vom 22. Juni 2011 beauftragte der Erziehungsrat das Amt für Volksschule, die Konsequenzen aus dem Auftrag des Kantonsrates zur Basisstufe zu analysieren, auf der Grundlage des Abschlussberichts des st.gallischen Projekts «Basisstufe» einen Überblick zu den verschiedenen aktuellen Varianten zur Ausgestaltung der Schuleingangsphase auszuarbeiten und mögliche Varianten zu bewerten. Die Richtlinien zur Schaffung von Alternativen zu Einführungsklassen⁴⁷ vom 13. Juli 2001 seien einzubeziehen und es sei zu prüfen, ob die Vielzahl der Angebote erhalten oder eingeschränkt werden solle. In diesem Zusammenhang sei auch der Vollzug des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz⁴⁸ zu prüfen: Seit 2008 ist der Kindergarten ein obligatorisch zu besuchendes Angebot der Volksschule, die Einschulung erfolgt dementsprechend in den Kindergarten. Die Ergebnisse der Bewertung sind vornehmlich in Bezug auf die Kleinklassen in den ersten Schuljahren in das Sonderpädagogik-Konzept eingeflossen, im Bereich der Ausgestaltung der sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule.

Am 27. Juni 2012 hat der Erziehungsrat vom Bericht «Einschulung in den Kindergarten – Übertritt in die Primarschule»⁴⁹ Kenntnis genommen und beschlossen, die Ergebnisse des Berichts zu konkretisieren.

4.1.2 Aktuelle Situation

In den vergangenen 25 Jahren haben sich vermehrt organisatorische und pädagogische Probleme beim Stufenübertritt vom Kindergarten zur Primarschule gezeigt. Mit den Richtlinien zur Schaffung von Alternativen zu Einführungsklassen aus dem Jahr 2001 wurde eine Vielfalt von pädagogischen und organisatorischen Konzepten für die Schuleingangsphase zugelassen, die zu einem späteren Zeitpunkt in die lokalen Förderkonzepte der Gemeinden aufgenommen worden sind. Der Entwicklungsheterogenität beim Stufenübertritt wollte man mit nach wie vor aktuellen Organisationsformen und pädagogischen Konzepten gerecht werden. Dazu gehören die Einführungsklasse, das Einschulungsjahr, ein 3. Kindergartenjahr oder die integrative Förderung und punktuelle Unterstützung einzelner Schülerinnen und Schüler in der Regelklasse. Die verschiedenen Wege, die ein Kind in den ersten Schuljahren durchlaufen kann, sind vielfältig und je nach Schulort sehr unterschiedlich ausgestaltet. Es kann davon ausgegangen werden, dass rund

⁴⁷ SchBI 7–8/2001, S. 557–561.

⁴⁸ nGS 43–85.

⁴⁹ www.schule.sg.ch (→ Volksschule → Unterricht → Themen/Fachbereiche → Einschulung).

85 Prozent der Kinder direkt vom 2. Kindergartenjahr in eine 1. Primarklasse übertreten.⁵⁰ Gemäss der Schülerinnen- und Schülerstatistik des Schuljahres 2013/14 besuchen 420 Kinder eines Jahrgangs beim Stufenübertritt nicht die 1. Primarschulklasse, sondern eine Einführungsklasse oder ein Einschulungsjahr.⁵¹ Das entspricht neun Prozent des Jahrgangs. Und rund sechs Prozent der Kinder besuchen ein 3. Kindergartenjahr und/oder Überspringen eine Klasse.

4.1.2.a Bestehende rechtliche Grundlagen

Im *Volksschulgesetz* gemäss geltender Fassung bis Ende 2014 ist als sonderpädagogische Massnahme die Einführungsklasse gesetzlich verankert: Der Schulrat kann teilweise schulreife Kinder mit Zustimmung der Eltern und nach Anhören der Lehrperson der Einführungsklasse zuweisen.⁵² In der Einführungsklasse wird der Unterrichtsstoff der 1. Primarklasse in zwei Jahren vermittelt und dient als Vorbereitung für die 2. Regelklasse. Ist der Übertritt in die 2. Regelklasse nicht möglich, erfolgt er in die 2. Kleinklasse. Mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz mit Vollzug ab dem 1. Januar 2015 ist die Einführungsklasse nicht mehr ausdrücklich erwähnt, in dessen unter Subsumierung der neu allgemein geregelten Kleinklassen weiterhin grundsätzlich praktikierbar.⁵³

Mit dem *Bildungs- und Lehrplan des Kantons St. Gallen* aus dem Jahr 1997⁵⁴ ist eine Grundlage geschaffen worden, welche die didaktischen Elemente sowohl des Kindergartens als auch der Primarschule einbezieht. Die Bildungsarbeit wird als fächerübergreifende, ganzheitliche und am Entwicklungsstand des Kindes orientierte Bildung hervorgehoben. Die Vorläuferfertigkeiten sind im Lehrplan des Kindergartens beschrieben. Dazu werden Richt- und Grobziele formuliert. Im Lehrplan der Primarschule (Unterstufe) werden diese Vorläuferfertigkeiten aufgenommen und in den formalen Erwerb der Kulturtechniken überführt. Der Lehrplan bildet den Erwerb der Kulturtechniken als Prozess ab. Daher ist es möglich, die verschiedenen didaktischen Konzepte (vom spielerischen zum aufgabenorientierten Lernen, altersgemischtes Lernen usw.) zu realisieren. Im Lehrplan 1997 gibt es keine Hinweise dazu, ab welchem Zeitpunkt ein Kind Zahlen und Buchstaben schreiben darf oder soll und wann dies formal eingeübt wird. Der Beginn des formalen und systematischen Erwerbs der Kulturtechniken wie Lesen, Schreiben und Rechnen wird also nicht durch den Lehrplan, sondern einerseits durch die Unterrichtskultur in den Stufen und andererseits durch den offiziellen und verbindlichen Gebrauch der für die 1. Klasse vorgesehenen Lehrmittel zum Erstlesen und Erstrechnen bestimmt.

An der Schnittstelle zwischen Kindergarten und Primarschule sind folgende für die Schuleingangsstufe wesentlichen Regelungen getroffen worden:

– *Richtlinien zur Schaffung von Alternativen zur Einführungsklasse*

Mit den Richtlinien zur Schaffung von Alternativen zu Einführungsklassen⁵⁵ vom 13. Juni 2001 hat der Erziehungsrat auf eine zunehmende Anzahl von Einführungsklassen reagiert und dabei eine Vielfalt von pädagogischen und organisatorischen Konzepten für die Schuleingangsphase zugelassen, die zu einem späteren Zeitpunkt in die lokalen Förderkonzepte der Gemeinden aufgenommen worden sind. Der Entwicklungsheterogenität beim Stufenübertritt wollte man mit – nach wie vor aktuellen – Organisationsformen und pädagogischen Konzepten gerecht werden. Dazu gehören die Einführungsklasse, das Einschulungsjahr, ein 3. Kindergartenjahr oder die integrative Beschulung mit heilpädagogischer Unterstützung.

– *Weisungen über die fördernden Massnahmen*

Fördermassnahmen dienen der Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem

⁵⁰ Vgl. Bericht zur Einschulung in den Kindergarten – Übertritt in die Primarschule. vom Erziehungsrat zur Kenntnis genommen am 27. Juni 2012 (ERB 2012/270)

⁵¹ Vgl. Tabelle 15: Detaillierte Schülerinnen- und Schülerzahlen in Schuljahr 2013/14 im Anhang.

⁵² Art. 35bis Abs. 1 VSG.

⁵³ Art. 35bis Abs. 1 VSG, Fassung gemäss XIV. Nachtrag.

⁵⁴ Vom Erziehungsrat erlassen und von der Regierung genehmigt in den Jahren 1997 und 2008.

⁵⁵ SchBI 7-8/2001, S. 557–559.

Förderbedarf. Dazu gehören Lernende mit Schulschwierigkeiten und solche mit besonderen Begabungen. Die Förderung der Schülerinnen und Schüler wird einerseits mit Massnahmen im Rahmen des Klassenunterrichts und andererseits mit unterrichtsergänzenden Massnahmen sichergestellt. Für Schülerinnen und Schüler mit intensivem oder speziellem sonderpädagogischem Förderbedarf stehen Kleinklassen, Sonderschulen oder ambulante Sonderschulmassnahmen zur Verfügung. Mit dem Erlass der Weisungen über die fördernden Massnahmen⁵⁶ vom 9. Februar 2006 hat der Erziehungsrat die Schulträger verpflichtet, im Rahmen der Qualitätsentwicklung ein lokales Förderkonzept zu erstellen. Die Konzepte richten sich nach den kantonalen Vorgaben und formulieren darüber hinaus die spezifischen, lokalen Bedingungen. In der Ausgestaltung der fördernden Massnahmen sind die Schulträger frei; es können auch Kleinklassen geführt werden. Präventive Massnahmen, insbesondere im Kindergarten und in der Unterstufe, tragen dazu bei, dass weniger intensivere und länger dauernde Fördermassnahmen in Anspruch genommen werden. Der Inhalt der Weisungen über die fördernden Massnahmen wird, koordiniert und aktualisiert, in den Teil Regelschule des kantonalen Sonderpädagogik-Konzepts mit Vollzug ab dem Jahr 2015 einfließen.

– *X. Nachtrag zum Volksschulgesetz*

Mit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz⁵⁷ wurde der Kindergarten ab 1. August 2008 Teil der Volksschule. Ein Kind wird am 1. August nach Vollendung des vierten Altersjahres schulpflichtig und grundsätzlich in das 1. Kindergartenjahr eingeschult. Die Einschulung erfolgt somit mit dem Eintritt in den Kindergarten und die bisherige Einschulung in die 1. Primarklasse wird zu einem Übertritt.

– *Kreisschreiben zur Einschulung in den Kindergarten*

Seit der Umsetzung des Kindergartenobligatoriums auf das Schuljahr 2008/09 wird die Einschulung mit dem Eintritt in den Kindergarten vollzogen. Im Kreisschreiben zur Einschulung in den Kindergarten⁵⁸ vom 29. November 2007 empfiehlt der Erziehungsrat den Schulen, bestehende lokale Konzepte den neuen Rahmenbedingungen anzupassen.

– *Promotions- und Übertrittsreglement*

Das vom Erziehungsrat erlassene Promotions- und Übertrittsreglement⁵⁹ vom 25. Juni 2008 umschreibt die Einschulung sowie den Stufenübertritt. Dazu gehört – auf der Basis von Vorschriften im Volksschulgesetz über den Aufschub und die Rückstellung⁶⁰ sowie das Wiederholen und Überspringen einer Klasse⁶¹ – auch die Flexibilität bei der Einschulung und beim Übertritt in die Primarschule. Bei der Einschulung ist ein Aufschub möglich. Kinder können auch ein halbes Jahr später eintreten oder im ersten Semester den Kindergarten in reduzierter Form besuchen. Der Übertritt in die 1. Primarklasse kann um ein Jahr vorverlegt werden. In den ersten drei Monaten des 1. Primarschuljahres kann eine Rückstellung in das 2. Kindergartenjahr erfolgen.

4.1.2.b Organisationsmodelle beim Stufenübertritt

Nach Vollendung des vierten Altersjahres treten die Kinder grundsätzlich in den Kindergarten ein (Einschulung im Sinn des Beginns der Erfüllung der Schulpflicht). Nach zwei Jahren erfolgt grundsätzlich der Übertritt in die Primarschule (Stufenübertritt).

Die Klassen im Kindergarten werden jahrgangsgemischt geführt. In der Primarschule werden Jahrgangsklassen oder jahrgangsgemischte Klassen geführt.

⁵⁶ SchBI 7–8/2006, S. 540–546.

⁵⁷ nGS 43–85.

⁵⁸ SchBI 12/2007, S. 675–676

⁵⁹ SchBI 7–8/2008, S. 501–510.

⁶⁰ Art. 46 VSG.

⁶¹ Art. 31 Abs. 1 Bst. b und Art. 31bis VSG.

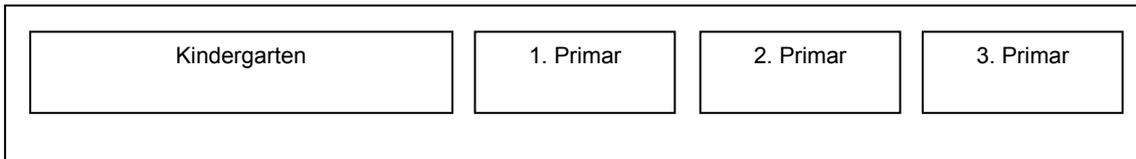


Abbildung 1: Reguläre Schullaufbahn

Eine gewisse Flexibilisierung des Eintritts in den Kindergarten und des Übertritts in die 1. Klasse ist möglich: Verlangt es der Entwicklungsstand, kann der Schulrat die Einschulung in den Kindergarten aufschieben.⁶² Ausgeschlossen ist dagegen der vorzeitige Eintritt in den Kindergarten vor Vollendung des vierten Altersjahrs.⁶³ Unter Berücksichtigung des Entwicklungsstands kann der Schulrat hingegen den Übertritt in die Primarschule um ein Jahr vorverlegen.⁶⁴ Umgekehrt ist ein späterer Übertritt in die Primarschule möglich.⁶⁵

Jahrgangsgemischte Klassen in Kindergarten/Primarschule

Zur Vermeidung von unterdotierten Klassen kann seit der rechtlichen Integration des Kindergartens in die Volksschule auch eine jahrgangsgemischte Klasse Kindergarten/Unterstufe⁶⁶ gebildet werden. Eine Kindergarten- und eine Primarlehrperson arbeiten dabei eng zusammen. Sie erstellen einen Stundenplan, der den Unterricht in Sprache und Mathematik in Jahrganggruppen sicherstellt. In den andern Fächern – beispielsweise Gestaltung und Musik oder Mensch und Umwelt – wird der Unterricht in jahrgangsgemischten Gruppen organisiert. Die Lehrpersonen planen den Unterricht stufenübergreifend flexibel und kooperativ. Diese Klassenorganisation bedingt eine Bewilligung des Amtes für Volksschule.

In den letzten Jahren sind vermehrt jahrgangsgemischte Klassen gebildet worden. Rund 30 Prozent der Schulträger führen auf der Unterstufe ausschliesslich jahrgangsgemischte Klassen (in der Kombination der 1./2. oder 2./3. oder 1./3. Klasse). Die Ursache für die Zunahme dieser Organisationsform ist nicht alleine in der demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden Gefahr von unterdotierten Jahrgangsklassen begründet. Vielmehr haben sich die Schulen auch aufgrund von pädagogischen Überlegungen und guten Erfahrungen mit dieser Organisationsform zum Führen von jahrgangsgemischten Klassen entschlossen.

Jahrgangsgemischte Klassen 1. und 2. Primarschule in der Stadt St.Gallen

Nach dem Verzicht auf die Teilnahme am Schulversuch «Basisstufe» im Herbst 2003 suchte die Stadt St.Gallen nach anderen Vorschlägen, um die hohe Anzahl von Sonderlösungen beim Übertritt vom Kindergarten in die Schule zu verringern.⁶⁷ Das Modell der Stadt St.Gallen beinhaltet verschiedene Elemente, welche den Übertritt vom Kindergarten in die Schule erleichtern sollen. Auf die separierende Zuweisung zu einer Einführungsklasse wird verzichtet. Ziel ist, die Zahl der Kinder, die regulär eingeschult werden, deutlich zu erhöhen. Zudem wird durch gezielte Massnahmen im Bereich der Frühförderung in schulnahen Spielgruppen eine möglichst frühe Erfassung und Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien angestrebt.

Mit erreichtem sechstem Altersjahr treten sämtliche Kinder in die Primarschule über. Die Primarklassen (1./2. oder 1./2./3.) werden jahrgangsgemischt geführt. Die Kinder werden durch eine Primarlehrperson unterrichtet. Es stehen zusätzlich Förderlektionen zur Verfügung, erteilt durch die Schulische Heilpädagogin. Die Verweildauer in einer Unterstufenklasse kann je nach

⁶² Aufschub des Beginns der Schulpflicht nach Art. 46 Abs. 1 Bst. a VSG.

⁶³ Der frühere Art. 47 VSG wurde durch den X. Nachtrag zum Volksschulgesetz aufgehoben.

⁶⁴ Überspringen der Klasse nach Art. 31bis VSG.

⁶⁵ Promotionsrechtliche Wiederholung des abschliessenden Kindergartenjahrs nach Art. 31 Abs. 1 Bst. b VSG.

⁶⁶ In den Varianten Kindergarten plus 1. Primarschule oder Kindergarten plus 1./2. Primarschule.

⁶⁷ In einzelnen Quartieren wurden bis zu 50 Prozent der Kinder nicht regulär eingeschult.

Leistungs- und Entwicklungsstand um ein Jahr verkürzt⁶⁸ oder verlängert⁶⁹ werden. Der Übergang vom Kindergarten in die Primarschule bleibt wie im herkömmlichen System bestehen. Die Primarlehrpersonen organisieren den Unterricht teilweise mit altersdurchmischem Lernen, um der grossen Heterogenität der Klasse gerecht zu werden.

Vergleich der Organisationsmodelle

Jahrgangsklassen	Mehrklassen 1./2. Primarklasse	Mehrklassen 1./2./3. Primarklasse	Mehrklassen Kiga/1./2. Primarklasse
<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Kiga 1</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Kiga 2</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">Ü</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 1</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 2</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 3</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 4</div> <div style="display: flex; align-items: center;">P</div> </div>	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Kiga 1</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Kiga 2</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">Ü</div> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 1</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 2</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 3</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 4</div> <div style="display: flex; align-items: center;">P</div> </div>	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Kiga 1</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Kiga 2</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">Ü</div> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 1</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 2</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 3</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 4</div> <div style="display: flex; align-items: center;">P</div> </div>	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Kiga 1</div> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Kiga 2</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">Ü</div> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 1</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 2</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 3</div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 5px;">P</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">PS 4</div> <div style="display: flex; align-items: center;">P</div> </div>
Legende: Ü = Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule, P = Promotion am Ende des Schuljahres			

Abbildung 2: Organisationsmodelle in der Übersicht

Für alle Modelle gilt, dass das Kind die Schullaufbahn in der Reihenfolge der Klassen (1. Kindergarten / 2. Kindergarten / 1. Primarklasse / 2. Primarklasse / usw.) durchläuft. Nach zwei Jahren Kindergarten erfolgt in der Regel ein Übertritt in die Primarschule. Nach jedem Primarschuljahr erfolgt eine Promotion in die nächst höhere Klasse. Eine Individualisierung der «Durchlaufzeit» erfolgt lediglich als Überspringen oder als Wiederholung einer Klasse.

4.1.2.c Angebote für einzelne Schülerinnen und Schüler beim Stufenübertritt

Separative Massnahmen

Rund 42 Prozent aller Gemeinden wählen eine separative Massnahme für die Begleitung von Schülerinnen und Schülern beim Stufenübertritt vom Kindergarten zur Unterstufe. In mehreren Gemeinden werden Einführungsklassen und/oder Einschulungsjahre geführt, teilweise für mehrere Gemeinden gemeinsam. Die Zuweisung zu diesen Kleinklassen führt oftmals zu unterdotierten Klassenbeständen in den ersten Klassen.

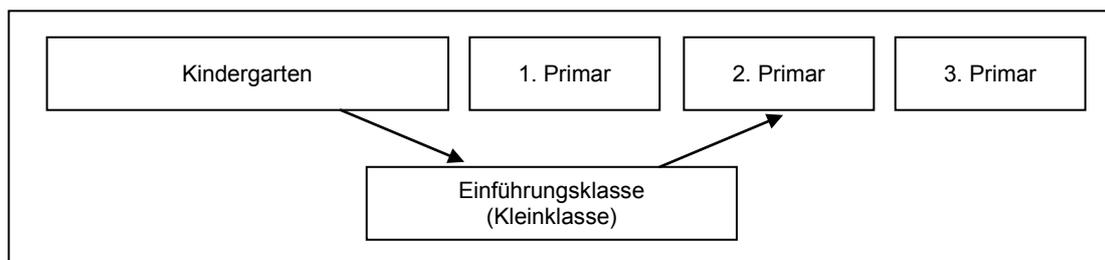


Abbildung 3: Einführungsklasse (Kleinklasse)

⁶⁸ Entspricht rechtlich dem Überspringen einer Klasse.

⁶⁹ Entspricht rechtlich dem Wiederholen einer Klasse.

Kinder, die zwar Interesse für die Kulturtechniken aufweisen, aber zum Zeitpunkt des Übertritts in die 1. Klasse auf Grund ihrer Entwicklungsverzögerung, des sozialen Umfeldes oder der Anforderungen der Primarschule nicht in die 1. Klasse eintreten können, werden der Einführungsklasse zugeteilt. Ziel ist, die verschiedenen Persönlichkeitsbereiche zu fördern und die Lerninhalte der 1. Klasse in zwei Jahren zu erarbeiten. Die Klassengrösse liegt bei höchstens 15 Kindern. Im letzten Semester der Einführungsklasse wird der Übertritt in die 2. Klasse vorbereitet.

Eine weitere separative Möglichkeit bietet die Einschulungsklasse bzw. das Einschulungsjahr. Die Lehrperson des Einschulungsjahrs arbeitet mit den Kindern gezielt im Bereich der Vorläuferfertigkeiten für den späteren Erwerb der Kulturtechniken (Lesen, Schreiben und Rechnen). Damit werden die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Start in der 1. Klasse gelegt.

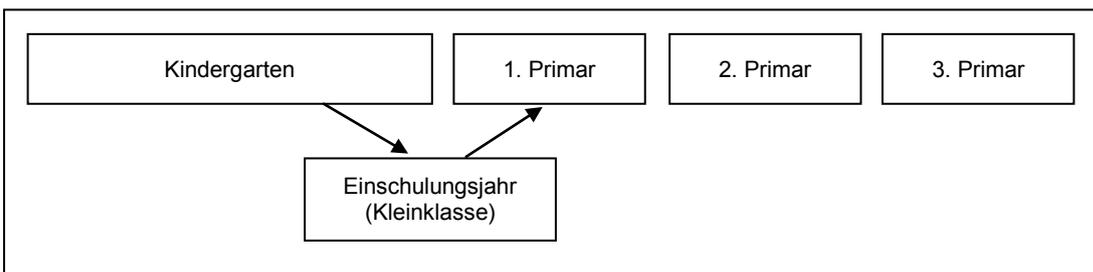


Abbildung 4: Einschulungsjahr (Kleinklasse)

Nicht nur die Einführungsklasse, sondern auch das Einschulungsjahr gelten als Kleinklasse bzw. als sonderpädagogisches Angebot, mit der Konsequenz der Abklärung durch die Schulpsychologischen Dienste und des Unterrichts durch eine heilpädagogisch qualifizierte Lehrperson.

Integrative Massnahmen

Nebst den separativen Massnahmen können Kinder, die zum Zeitpunkt des Übertritts in die 1. Klasse auf Grund ihrer Entwicklungsverzögerung, des sozialen Umfeldes oder der Anforderungen der Primarschule nicht in die 1. Klasse eintreten, auch mit integrativen Massnahmen unterstützt werden. Eine weitere Möglichkeit bildet der Verbleib im Kindergarten für ein weiteres Jahr.⁷⁰

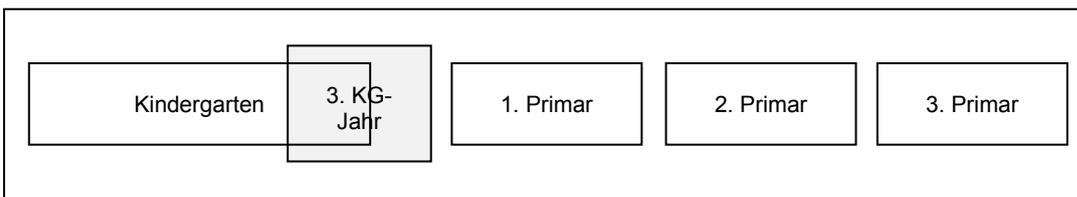


Abbildung 5: Zusätzliches Kindergartenjahr

Die Möglichkeit, Schülerinnen und Schüler mit Entwicklungsverzögerungen und/oder Lernschwierigkeiten innerhalb des Kindergartens beziehungsweise der 1. Klasse mit integrierter Schülerförderung (ISF) zu unterstützen, wählen rund 58 Prozent der Schulträger.

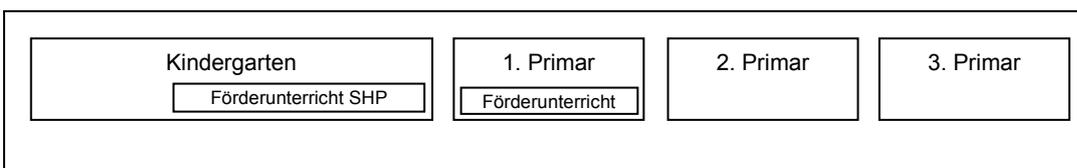


Abbildung 6: Übertritt mit ISF

⁷⁰ Entspricht rechtlich dem Wiederholen einer Klasse.

Kinder, welche den Anforderungen der 1. Primarklasse noch nicht in allen Bereichen zu genügen vermögen, werden mit Förderunterricht durch eine Lehrperson für Schulische Heilpädagogik individuell unterstützt. Sie absolvieren das gleiche Unterrichtsprogramm wie die anderen Kinder der 1. Primarklasse. Die Kinder können meist im gewohnten Klassenverband verbleiben. Der Förderunterricht hilft den Kindern, dem ordentlichen Unterricht zu folgen und ebenfalls positive Lernerfahrungen zu machen.

4.1.2.d Fazit zur aktuellen Situation beim Stufenübertritt

Im Kanton St.Gallen haben sich beim Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule diverse Einschulungs-Varianten etabliert. Obwohl der Kindergarten seit dem Jahr 2008 zur obligatorischen Volksschule gehört, wird dem Eintritt in die 1. Klasse der Primarschule nach wie vor eine hohe Bedeutung beigemessen. Von einem Grossteil der Eltern und Lehrpersonen wird dieser – ungeachtet der aktuellen Weisungen und gesetzlichen Grundlagen – nach wie vor als «Schuleintritt» verstanden, der speziell beurteilt werden muss.

Der Eintritt in die 1. Primarklasse stellt eine grosse Hürde dar, die für jedes achte Kind zu einem Bruch in der Schullaufbahn führt.⁷¹ Kindergartenlehrpersonen, Lehrpersonen der Unterstufe, Fachpersonen und nicht zuletzt auch die Eltern erwarten von den Kindern ein «Mass an Reife», um in der 1. Klasse starten zu können. Erfüllen die Kinder bestimmte Kriterien nicht, bleibt ihnen der ordentliche Übertritt in die Primarschule verwehrt. Zusätzlich werden Förderlektionen eingesetzt. Verzögerungen in der Schullaufbahn ergeben sich zur Hauptsache beim Eintritt in den Kindergarten und beim Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule. Sind die Kinder einmal in die 1. Klasse eingetreten, können sie die Primarschule – abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen – kontinuierlich durchlaufen.

Der Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule wird mit einem hohen Aufwand und in einer grossen Vielfalt vollzogen. Mit den Richtlinien zur Schaffung von Alternativen zu Einführungsklassen aus dem Jahr 2001 ging zwar ein Rückgang der Anzahl Einführungsklassen einher. Sie führten jedoch zu einer Vielzahl anderer Massnahmen, die nun an der Schnittstelle zwischen Kindergarten und Unterstufe eingesetzt werden. Insgesamt führen im Schuljahr 2013/14 39 Schulträger (42 Prozent) eine Einführungsklasse oder ein Einschulungsjahr. 53 Schulträger (58 Prozent) führen weder eine Einführungsklasse noch ein Einschulungsjahr. Elf der zwölf Schulträger, deren Kinder das Einschulungsjahr oder die Einführungsklasse in einer anderen Schule besuchen, führen weitere, in zwei Fällen sogar vier zusätzliche Angebote. Diese zahlreichen und vielfältigen Interventions- und Unterstützungsmöglichkeiten haben bis zum heutigen Zeitpunkt kaum zu einer Entspannung beim Stufenübertritt beigetragen und ihre Wirksamkeit ist nicht bestätigt.

In vielen Gemeinden haben sich aus deren Sicht stimmige Varianten oder Unterstützungsmassnahmen beim Stufenübertritt entwickelt und etabliert. Wegen fehlenden qualitativen Vorgaben und offenen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage nach der positiven Auswirkung dieser Massnahmen für die einzelne Schülerin oder den Schüler. Insgesamt ergibt sich deshalb Handlungsbedarf auf der kantonalen Ebene, nicht zuletzt auch mit Blick auf die gegensätzliche Ausgestaltung der Varianten und den Einsatz des Pensenspools⁷² für fördernde Massnahmen. Hingegen ist es kaum möglich, die von Schulträger zu Schulträger variierenden Formen zu beurteilen und zu gewichten.

4.1.3 Ergebnisse aus den Schulversuchen Basisstufe

Die in den Jahren 2002 bis 2008 in Schulversuchen erprobte Basisstufe fasst die beiden Kindergartenjahre und die ersten beiden Jahre der Primarschule zusammen und bildet ein durchlässiges Entwicklungs- und Lernfeld, welches von den Kindern in drei, vier oder fünf Jahren durchlau-

⁷¹ Ergebnis einer Umfrage bei den Schulträgern aus dem Jahr 2011.

⁷² Vgl. Kapitel 8 «Finanzielle Aspekte».

fen werden kann.⁷³ Die Lehrpersonen orientieren sich beim Unterricht in erster Linie am Entwicklungs- und Lernstand der Kinder und nicht an deren Alter. Die Basisstufe wird von zwei Lehrpersonen mit insgesamt 40 Unterrichtslektionen geführt. Eine Lehrperson verfügt über ein Lehrdiplom für den Kindergarten, die andere Lehrperson über ein Primarschuldiplom.

Aus den Schulversuchen zur Basisstufe lassen sich folgende Ergebnisse ableiten:

- Die Organisationsform der Basisstufe ermöglicht das «unproblematische» Durchlaufen dieser Schuleingangsphase in drei bis fünf Jahren. Jedem Kind kann Zeit gegeben werden, ohne seine Entwicklung bereits zu einem frühen Zeitpunkt hinsichtlich der Schullaufbahn zu beurteilen und eine Zuschreibung machen zu müssen. Lern- und Entwicklungsschritte erfolgen in dieser Altersspanne nicht nach einem vorgegebenen Zeitplan. Die Eltern und Lehrpersonen erhalten mehr Zeit und in diesem Sinne mehr Vertrauen in die Entwicklung des Kindes und in seine Lernprozesse. Somit werden Abklärungen, Zuweisungen sowie auch Tests obsolet. Der Übertritt in die nachfolgende Klasse erfolgt problemlos.
- Die Organisationsform ermöglicht in einzelnen Gemeinden durch das Wegfallen der Einführungsphase oder des Einschulungsjahres eine optimalere Klassenbildung.
- Kindergarten und Unterstufendidaktik können zusammengeführt werden. Aus pädagogischer Sicht kann eine Kontinuität in der Förderung und Unterstützung des Kindes aufgebaut werden. Die pädagogischen Grundsätze können übernommen werden.
- Die personellen Mittel können ressourcenorientiert und integrativ eingesetzt werden. Die Lehrpersonen arbeiten im Teamteaching konsequent zusammen. Die Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen werden ebenfalls in diese Formen der Zusammenarbeit einbezogen. Der fachliche Austausch und die gemeinsame Verantwortung für den Unterricht können so realisiert werden.

Der Kantonsrat hatte an seiner Sitzung vom 26. April 2011 der Regierung den Auftrag erteilt, das Projekt endgültig abzubrechen und somit auch die fakultative Einführung der Basisstufe nicht weiter zu verfolgen. Begründet wurde dies mit den einerseits zu hohen Kosten für die Umsetzung einer Basisstufe, mit dem fehlenden pädagogischen Mehrwert sowie mit den bereits bestehenden Möglichkeiten, dass altersdurchmisches Unterrichten in zahlreichen Varianten umgesetzt werden kann. Dies lasse der jetzige gesetzliche Rahmen bereits zu.

4.1.4 Bildungsforschung und internationale Entwicklungen⁷⁴

Im Laufe der 1990er Jahre beschäftigte sich die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) intensiv mit Fragen rund um den Schuleintritt. Innerhalb weniger Jahre veröffentlichte sie dazu mehrere Studien. Diese hatten das Schuleintrittsalter (1993), den Kindergarten (1994) und dann eine neue Konzeption für die Schuleingangsphase (1997 und 1999) zum Gegenstand.

Anlass zur Auseinandersetzung mit der Schuleingangsphase gaben verschiedene Probleme. Sie sollen im Folgenden kurz skizziert werden, so wie sie sich Ende der 1990er Jahre präsentierten und zum grossen Teil bis heute nicht gelöst sind.

4.1.4.a Problemstellung

Kurze Dauer der Vorschule und Mangelsituation im Frühbereich:

Bis vor wenigen Jahren war der Kindergartenbesuch in allen Kantonen freiwillig und in vielen Kantonen waren die Gemeinden nur zur Bereitstellung eines einjährigen Vorschulangebots verpflichtet. Lediglich im Kanton Tessin dauert die Vorschule drei Jahre, wie dies in vielen europäischen Ländern der Fall ist. Auch gegenwärtig ist die Situation im Vorschulbereich unterschiedlich

⁷³ Dies gilt für das Modell «Basisstufe 4», bei der «Basisstufe 3» entsprechend in zwei, drei oder vier Jahren.

⁷⁴ Das Kapitel ist ein Auszug aus dem Bericht «EDK-Ost, 4bis8. Projektschlussbericht. Erziehung und Bildung in Kindergarten und Unterstufe im Rahmen der EDK-Ost und Partnerkantone» aus dem Jahr 2010, verfasst von Silvia Grossenbacher, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau. S. 133-140.

und vor allem in der Deutschschweiz haben nicht alle Kinder Gelegenheit zu einem zweijährigen Kindergartenbesuch.⁷⁵

Zusätzlich zur kurzen Dauer der Vorschule sind auch im Frühbereich Probleme zu konstatieren, was Betreuung, Erziehung und Bildung junger Kinder anbelangt. Trotz einer hohen Erwerbstätigkeitsquote von Müttern herrscht in der Schweiz ein notorischer Mangel an familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder bis zum vierten bzw. fünften Altersjahr. Den quantitativen Lücken versucht der Bund mit einer Anschubfinanzierung entgegenzutreten. Zunehmend wird aber auch auf qualitative Aspekte hingewiesen, denn in den Einrichtungen im Frühbereich kommt der Bildung (neben Betreuung und Erziehung) relativ wenig Bedeutung zu. So fehlen beispielsweise verbindliche Bildungspläne für den Frühbereich, wie sie in andern europäischen Ländern entwickelt wurden.⁷⁶

Häufige Wechsel des pädagogischen Settings in der Schuleingangsphase:

Die genannten strukturellen Gegebenheiten führen dazu, dass die Schuleingangsphase für viele Kinder von kurz aufeinanderfolgenden Veränderungen des personellen und pädagogischen Settings geprägt ist. Die Mehrzahl der Kinder wechselt – etwas überspitzt formuliert – von der familiären Einzelbetreuung zum Gruppensetting in der Spielwelt Kindergarten und nach einem oder zwei Jahren bereits zum Klassensetting in der Lernwelt Schule. Diese Wechsel sind immer auch verbunden mit einem Wechsel des pädagogischen Konzepts und der Betreuungs- oder Lehrperson.⁷⁷

Abrupter Übergang:

Aus der Struktur und der unterschiedlichen pädagogischen Kultur von Kindergarten und Schule ergibt sich ein expliziter Übertritt, der sich nicht aus der Entwicklungslogik des Kindes, sondern an einem strukturell vorgegebenen, am kalendarischen Alter des Kindes orientierten Stichtag ableitet. Und damit wird ein Entscheid nötig, der mit einigem Legitimationsaufwand verbunden ist und dessen Ergebnis nicht immer befriedigen kann.⁷⁸

Selektive Schwelle:

Aus dem zuvor Dargestellten wird erklärbar, weshalb der Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule für viele Kinder zu einer ersten selektiven Schwelle wird, an der sie aus der «normalen» Bildungslaufbahn geworfen werden. Dies trifft heute für bis zu einem Fünftel der Kinder zu. Dabei sind die Selektionskriterien oft unklar und es spielen – neben den schwierigen Prognosen zur schulischen Leistungsfähigkeit – auch soziale Merkmale eine Rolle.⁷⁹

Heterogenität in Sachen Entwicklungs- und Lernstand:

Kinder entwickeln sich sehr individuell und die gesellschaftlichen Entwicklungen verstärken die Heterogenität in den Lernvoraussetzungen zusätzlich. Diese Tatsache lässt die Frage nach einem sinnvollen und für alle Beteiligten fruchtbaren Umgang mit der Heterogenität aufkommen. Sie lässt die Einschulung nach dem Jahrgangsprinzip problematisch erscheinen.

4.1.4.b Nationale und internationale Entwicklungen

Im HarmoS-Konkordat wird der Eintritt ins obligatorische Bildungswesen auf das vollendeten vierte Altersjahr festgelegt und die Vorschule – unabhängig vom praktizierten Modell Kindergarten, Grund- oder Basisstufe – in die obligatorische Schulzeit integriert. Für diese gesamte obligatori-

⁷⁵ Bildungsbericht Schweiz 2010. Aarau: SKBF, S. 55.

⁷⁶ Vgl. Stamm, Margrit et al. (2009): Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Freiburg. und Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (2008): Familien- und Schulergänzende Kinderbetreuung. Bern.

⁷⁷ Bildungsbericht Schweiz 2006. Aarau: SKBF, S. 41.

⁷⁸ EDK (1997): Bildung und Erziehung der vier- bis achtjährigen Kinder in der Schweiz. Dossier 48A. Bern.

⁷⁹ Bildungsbericht Schweiz 2006. Aarau: SKBF, S. 48.

sche Schulzeit von elf Jahren werden sprachregional Lehrpläne erarbeitet. Auf das Ende mehrjähriger Bildungszyklen (1. Zyklus von vier Jahren) werden national Bildungsstandards formuliert. Mit dem im Jahr 2007 verabschiedeten Sonderpädagogik-Konkordat verpflichten sich die beteiligten Kantone dazu, bei der Förderung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen integrativen Massnahmen vor separativen den Vorrang zu geben.

Eine weitere Entwicklung ist darin zu sehen, dass die Systemüberprüfungen, welche die Schweiz im Rahmen internationaler Leistungsmessungen vornimmt, eine bestimmte Thematik in den Vordergrund geschoben haben: Die wiederkehrenden Leistungsmessungen im Rahmen der PISA-Studien konfrontieren die Bildungsverantwortlichen seit der ersten Veröffentlichung der nationalen Resultate im Jahr 2002 mit der drängenden Frage, wie der grossen Abhängigkeit des Schulerfolgs von der sozialen Herkunft gegengesteuert werden könnte.

Forschungsergebnisse zu dieser Frage verweisen regelmässig auf frühe Bildungsprozesse, sowohl im Frühbereich (null bis vier Jahre) wie auch in der Vorschule. So konnten beispielsweise Bauer und Riphahn (2009) zeigen, dass der Einfluss der sozialen Herkunft auf die Bildungslaufbahn abnimmt, je früher Kinder einen Kindergarten besuchen können.⁸⁰ Auch die gross angelegte englische Längsschnittuntersuchung Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) zeigte positive Effekte des Vorschulbesuchs – und insbesondere eines mehrjährigen Vorschulbesuchs in einer qualitativ guten Institution – auf die Schulleistungen der Kinder.⁸¹

Bezüglich der Förderung benachteiligter Kinder oder der Entkoppelung des Schulerfolgs von der sozialen Herkunft ist zu sagen, dass sowohl Forschung wie Entwicklung in diesem Bereich in der Schweiz noch sehr wenig fortgeschritten sind. Erfolge brauchen viel Zeit und beharrliche Bemühungen. Angesichts der kurzen Versuchsdauer und der in den Evaluationen festgestellten, unausgeschöpften Potenziale muss vermutet werden, dass bei längerfristig möglicher Entwicklungsarbeit, intensiver und gezielter Weiterbildung und reicherer Erfahrung der Lehrpersonen grössere pädagogische Gewinne (insbesondere bei der Förderung benachteiligter Kinder) erzielt werden könnten.

Im Weiteren ist darauf zu verweisen, dass die Forschung auf internationaler Ebene mittlerweile gut belegen kann, dass Vorschulprogramme ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, insbesondere im Vergleich mit anderen Massnahmen wie Reduktion der Klassengrösse, Klassenwiederholungen oder berufliche Eingliederungsmassnahmen.⁸² Entsprechend hat sich die Europäische Kommission, gestützt auf das Europäische Expertennetzwerk Bildungsökonomik (EENEE), für verstärkte Investitionen in die Vorschulbildung ausgesprochen.⁸³

4.1.5 Handlungsbedarf

Auf Grund der aktuellen Situation, der Forschung und auch der Ergebnisse aus den Schulversuchen lässt sich für den Kanton St.Gallen folgender Handlungsbedarf ableiten:

- Der Förderung von sozioökonomisch benachteiligten Schülerinnen und Schülern soll bereits im Kindergarten oder gar früher ansetzen. Programme zur Förderung sind dann wirksam, wenn

⁸⁰ Vgl. Bauer, Philipp C. / Riphahn, Regina T. (2009): Age at School Entry and Intergenerational Educational Mobility. In: *Economics Letters*, 103/2, S. 87-90. Siehe für Deutschland auch Spiess, Katarina C. / Büchel, Felix / Wagner, Gert G. (2003): Children's school placement in Germany: Does Kindergarten attendance matter? In: *Early Childhood Research Quarterly*, 18, S. 255–270.

⁸¹ Vgl. Sylva, Kathy et al. (2004): *The Effective Provision of Pre-School Education [EPPE] Project: Final Report*. London.

⁸² Vgl. Temple, Judy A. / Reynolds, Arthur J. (2007): Benefits and costs of investments in preschool education: Evidence from the Child-Parent Centers and related programs. In: *Economics of Education Review*, 26/1, S. 126-144. oder Wössmann, Ludwig (2008): Bildungsfinanzierung in Deutschland im Lichte der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz? In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 2, S. 214-233.

⁸³ Vgl. Europäische Kommission (2006): *Effizient und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung*. Mitteilung der Kommissionen an den Rat und das Europäische Parlament. Brüssel.

sie über längere Zeit und kontinuierlich eingesetzt werden und dafür Materialien und Angebote zum Einsatz kommen, die dem kindlichen Lernen in dieser Altersstufe entsprechen. Der Lern- und Entwicklungsstand ist in dieser Altersspanne so unterschiedlich, dass eine Selektion bei Stufenübertritt kaum Sinn macht. Nicht alle entwicklungsbedingten Unterschiede können mit einer Speziallösung aufgehoben werden. Repetitionen ohne Begleitung sind grundsätzlich nicht wirksam. Es gibt weniger Zuweisungen zu Kleinklassen oder Sonderschulen, wenn Begleitung und Unterstützung von Anfang an gewährleistet sind.

- Schülerinnen und Schüler, die für ihre Lern- und Entwicklungsprozesse mehr oder weniger Zeit benötigen, müssten die ersten Schuljahre flexibel «durchlaufen» können. (Die Dauer des Kindergartens kann beispielsweise eins bis drei Jahre betragen.⁸⁴) Dafür ist ein praxisorientiertes und für die Lehrpersonen des Kindergartens und der Primarschule verbindliches, didaktisches Konzept mit geeigneten Hinweisen zu förderorientierten Unterrichtsmaterialien im Kindergarten und in der Primarschule erforderlich.
- Für Schülerinnen und Schüler, die mit Entwicklungs- und Lernschwierigkeiten in den Kindergarten eingeschult werden, ist eine kontinuierliche Unterstützung von Beginn weg wichtig, um ihnen eine möglichst gute Schullaufbahn zu ermöglichen.
- Der Übertritt vom Kindergarten in die 1. Klasse ist bereits als Stufenübertritt positioniert und gleichgesetzt mit den übrigen Übertritten in der Primarschule. Jedes Kind erhält ab dem 1. Kindergartenjahr eine seiner Entwicklung angepasster Unterstützung. Flexible Schullaufbahnen werden mit geeigneten Organisationsformen ermöglicht.⁸⁵ Dafür werden Qualitätsansprüche und Rahmenbedingungen definiert. Wissenschaftlich nicht legitimierbare Entscheidungen wie jene zur Schulfähigkeit oder Schulreife entfallen und der Übergang zwischen spielerischem und systematischem Lernen erfolgt fließend.
- Die Didaktik des Kindergartens und der Unterstufe ist vermehrt auf entwicklungs- und lernpsychologische Erkenntnisse auszurichten.
- Sonderpädagogische Massnahmen im Kindergarten sowie in der ersten und zweiten Klasse werden möglichst ohne Separation umgesetzt. Die durch den Verzicht auf separierende Massnahmen frei werdenden Ressourcen werden umgelagert und zugunsten unterrichtsnaher Unterstützung im Kindergarten und in der Unterstufe in den Regelklassen eingesetzt.
- Die Organisation des Kindergartens beziehungsweise der ersten Jahre der Unterstufe garantiert Chancengerechtigkeit sowie individuelle Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten. Jahrgangsgemischte Klassen, auch stufenübergreifend vom Kindergarten in die Unterstufe, werden gefördert. Die Schullaufbahn der Kinder kann bei Bedarf flexibilisiert werden. Insgesamt muss den unterschiedlichen Ausgangslagen von ländlichen und städtischen Gemeinden auch in Bezug auf die Gestaltung der ersten Schuljahre vermehrt Rechnung getragen werden. Dabei ist die soziodemografische Entwicklung Stadt – Land zu berücksichtigen.

Die konsequente Umsetzung des Handlungsbedarfs bedingt ein Umdenken im Kindergarten und in der Primarschule. Dazu ist kein grundsätzlich neues Konzept oder Modell zur Gestaltung der Schuleingangsphase erforderlich. Im Kanton St.Gallen sind bereits etliche Elemente des beschriebenen Handlungsbedarfs umgesetzt. Weitere, insbesondere organisatorische Anpassungen können innerhalb der bereits bestehenden Rahmenbedingungen vorgenommen werden.

Beim Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule haben sich im Kanton St.Gallen in den letzten zehn Jahren eine Vielzahl von Varianten zur Unterstützung von Schülerinnen Schülern etabliert. Die entsprechenden Konzepte können aus sonderpädagogischer Sicht integrativen und/oder separierenden Massnahmen zugeordnet werden. Diese Vielfalt der Massnahmen und Möglichkeiten, die von den Verantwortlichen vor Ort konzipiert wurden, ist insofern zu würdigen, als sie

⁸⁴ Gemäss Art. 3 und 4 des Promotions- und Übertrittsreglements vom 25. Juni 2008 kann der Übertritt vom Kindergarten um ein Jahr vorverlegt oder aufgeschoben werden. Diese Weisungen wurden publiziert im SchBl 7–8/2008, S. 501–510.

⁸⁵ Je nach Leistungs- und Entwicklungsstand kann die Schullaufbahn um ein Jahr verkürzt (= rechtlich Überspringen einer Klasse) oder verlängert (= rechtlich Wiederholen einer Klasse) werden.

zeigt, dass sich die Schulen sorgfältig mit dem Stufenübertritt auseinandersetzen und aus ihrer Sicht stimmige Varianten entwickelt haben. Die zahlreichen und vielfältigen Interventions- und Unterstützungsmöglichkeiten haben bis zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht zu einer vollständigen Entspannung beim Stufenübertritt geführt. Im Weiteren entsprechen die Massnahmen nicht in jedem Fall den heutigen Erkenntnissen aus den Basisstufenschulversuchen und den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Entwicklung des Lernens von vier- bis achtjährigen Kindern. Das traditionelle Modell mit Einführungs- und Einschulungsklassen wird in rund der Hälfte der Gemeinden angeboten und findet bei Lehrpersonen und Schulbehörden nach wie vor Akzeptanz. Dies gilt weniger bei den Eltern der von den separativen Massnahmen betroffenen Kinder.

4.1.6 Weiteres Vorgehen

Die Vielzahl der Varianten soll auf je ein Organisationsmodell mit und ohne separativem Angebot beim Stufenübertritt reduziert werden. Um den heutigen Erkenntnissen der Wissenschaft zur Entwicklung des Lernens von Kindern im frühen Schulalter und der kontinuierlichen Förderung der Kinder mit Entwicklungsgefährdungen Rechnung tragen zu können, wird den Schulträgern das Organisationsmodell mit der integrierten schulischen Förderung (ISF) ab dem 1. Kindergartenjahr empfohlen. Dafür sollen speziell bei Problemen mit Schülerinnen und Schülern, die im Verhaltensbereich auffallen, für die Lehrpersonen eine niederschwellige und leicht zugängliche Unterstützung durch die behindertenspezifische Beratung und Unterstützung (B&U) geschaffen werden. Dies wird so im Sonderpädagogik-Konzept für die Regelschule festgelegt. Es geht im Grundsatz darum, die zur Verfügung stehenden Ressourcen ab dem 1. Kindergartenjahr einsetzen zu können. Der Schulträger hat sich für das eine oder andere Modell festzulegen.

Organisationsmodell mit separatem Angebot beim Stufenübertritt

Für Schülerinnen und Schüler mit Entwicklungsverzögerungen wird der Besuch einer Kleinklasse verfügt. Da eine solche Massnahme erst beim Übertritt in die Primarschule zum Tragen kommt, sind bereits im Kindergarten bei Bedarf sonderpädagogische Massnahmen vorzusehen, um so weit möglich eine für das Kind einschneidende separative Massnahme zu vermeiden. Dieses Organisationsmodell soll nach wie vor angeboten werden können, wenn es dafür ausgewiesene Erfordernisse gibt.

Organisationsmodell mit ISF ab dem 1. Kindergartenjahr

Für Kinder mit Entwicklungsgefährdungen erfolgt die integrierte Schulförderung bereits ab dem 1. Kindergartenjahr. Diese erfolgt mittels Schulischer Heilpädagogik, mit Logopädie, aber auch mit Teamteaching. Auf separative Massnahmen in Form von Einführungs- oder Einschulungsklassen wird verzichtet. Der Unterricht erfolgt entweder in Jahrgangsklassen⁸⁶, in jahrgangsgemischten Klassen Kindergarten/Primarschule⁸⁷ oder in jahrgangsgemischten Klasse in der Primarschule⁸⁸. Diese Modelle ermöglichen eine kontinuierliche Förderung über Kindergarten und Primarschule, verhindern Ausgrenzungen und finden eine hohe Akzeptanz bei Eltern. Wünschbar ist, dass eine vorschulische Frühe Förderung möglichst nahtlos in der Volksschule weitergeführt werden kann. Das Organisationsmodell mit ISF ab dem 1. Kindergartenjahr ist zu favorisieren.

4.1.7 Finanzielle Aspekte

Bei der Beurteilung von Organisationsmodellen steht nebst den qualitativen Aspekten auch die Kostenfrage im Zentrum der Diskussion. Zentraler Auslöser für die Schulkosten bilden die Klassengrössen. Kleinklassen und Einführungsklassen binden erhebliche, personelle Ressourcen, da die Klassengrössen gegenüber Regelklassen entsprechend kleiner sind.

⁸⁶ Kindergarten / 1. Primarklasse / 2. Primarklasse / 3. Primarklasse.

⁸⁷ Kindergarten plus 1. und 2. Klasse.

⁸⁸ Zum Beispiel 1./2. Primarklasse.

Schulmodelle ohne Kleinklassen sind grundsätzlich mit den gleichen personellen Sonderpädagogik-Ressourcen zu realisieren. Mit dem Verzicht auf Kleinklassen an der Schnittstelle Kindergarten und Primarschule können die frei werdenden personellen Ressourcen für sonderpädagogische Massnahmen bereits ab dem 1. Kindergartenjahr eingesetzt werden.

Einführungsklassen erschweren die Klassenorganisation insbesondere bei kleineren und mittleren Gemeinden. Für die Bildung einer Einführungsklasse werden Kinder von einer regulären 1. Primarklasse «abgezogen», d.h. die ersten Klassen weisen einen entsprechend reduzierten Bestand auf. Ein Verzicht auf separative Massnahmen im Bereich der ersten Schuljahre kann zu erheblichen Einsparungen führen.

<i>Separatives Modell mit Kleinklasse (Einführungsklasse)</i>		<i>Integratives Modell</i>	
1. Primarklasse	17 Kinder	1. Primarklasse	23 Kinder
2. Primarklasse	17 Kinder	2. Primarklasse	22 Kinder
Einführungsklasse	11 Kinder		
3 Klassen	45 Kinder	2 Klassen	45 Kinder
± 300 Stellenprozente		± 200 Stellenprozente	
		± 100 Stellenprozente für ISF	
Das separate Modell bindet Ressourcen, welche für fördernde Massnahmen in den Regelklassen nicht mehr zur Verfügung stehen.		Beim integrativen Modell werden Ressourcen frei, welche für ISF ab dem 1. Kindergarten eingesetzt werden können.	

Tabelle 3: Ressourcenvergleich separatives und integratives Modell (Beispiel)

Der Umfang der fördernden Massnahmen, dazu gehören u.a. die Förderung in Kleinklassen wie auch die ISF, wird durch den Pensenpool für fördernde Massnahmen geregelt. Gemäss den Weisungen zu den fördernden Massnahmen⁸⁹ steht als Richtzahl je 105 Schülerinnen und Schülern ein Pensum von 30 Lektionen zur Verfügung. Ein parallel geführtes Angebot (Kleinklassen plus ISF) «sprengt» den Pensenpool.

Ein weiteres Regulativ zum Ressourceneinsatz ist mit der Umsetzung des XVI. Nachtrags zum Volksschulgesetz⁹⁰ geplant. Mit dem neuen Berufsauftrag quantifizieren und finanzieren die Gemeinden den Personaleinsatz dank dem ihnen eingeräumten Spielraum freier als bisher. Als Orientierungshilfe für die Ausübung ihres Ermessens berechnet der Kanton für die Gemeinden einen Personalpool. Dieser ist eine Richtlinie, d.h. nicht direkt bindend. Seine Obergrenze scheidet aber die gebundenen von den nicht gebundenen Personalausgaben. Soweit die Gemeinde den Pool überschreitet, tut sie dies ohne schulqualitative Indikation und auf Rechnung ihrer Steuern zahlenden Bürgerinnen und Bürger. Soweit sie ihn signifikant unterschreiten würde, wäre der Kanton verpflichtet, die einwandfreie Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags zu überprüfen und bei Bedarf aufsichtsrechtlich durchzusetzen. Der Personalpool ist grundsätzlich mit dem Pensenpool vergleichbar, wie er sich für den Teilbereich Sonderpädagogik der Volksschule bewährt hat. Zusammen mit diesem deckt er die gesamte strategische Ressourcensteuerung in der Volksschule ab. Es ist denkbar, für den Pool eine Bandbreite mit einer Ober- und Untergrenze vorzusehen.

4.2 Primarstufe

Die Primarschulen im Kanton St.Gallen erfüllen ihren Bildungsauftrag auf hohem Niveau, die in den vergangenen Jahren umgesetzten Entwicklungen sind konsolidiert.

⁸⁹ Vom Erziehungsrat erlassen am 9. Februar 2006, SchBl 7–8/2006, S. 540–546.

⁹⁰ Botschaft und Entwurf der Regierung vom 17. Dezember 2013 (22.13.14).

Schulorganisation

Die Volksschulen bestimmen ihre individuellen Schwerpunkte sowohl in der Organisation wie auch in der pädagogischen Ausgestaltung und der jeweiligen Schulkultur. Im Kanton St.Gallen hat der Schulträger traditionellerweise eine hohe Autonomie innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die Schulträger und demzufolge die Schulleitungen erhalten viel Freiraum in der Ausgestaltung der lokalen Entwicklungen und Schwerpunktsetzungen, damit sinnvollerweise den lokalen Herausforderungen begegnet werden kann. So zeigt sich im Kanton St.Gallen beispielsweise ein äusserst heterogenes Bild in der Organisation der Primarschule. In vielen Gemeinden sind die Schülerinnen- und Schülerzahlen schwankend und sinnvolle Klassengrössen können nur durch Zusammenführen der Klassen erreicht werden. Gemäss einer Auswertung der Klassenorganisationen, die durch das Amt für Volksschule bewilligt werden müssen, wird nach einer ersten Einschätzung in etwa der Hälfte der Schulen im Kanton St.Gallen wenigstens eine jahrgangsgemischte Klasse geführt. In den letzten Jahren bildeten Gemeinden nicht nur aus organisatorischen, sondern vermehrt auch aus pädagogischen Gründen jahrgangsgemischte Klassen in der Primarschule. Die Durchmischung der Klassen mit Kindern unterschiedlichen Alters soll bewusst gefördert werden. Nicht mehr das Alter, sondern der Lern- und Entwicklungsstand der Schülerinnen und Schüler steht dabei als Orientierung für den Unterricht im Vordergrund. Der Übergang von der Unterstufe (nach der 3. Klasse) in die Mittelstufe (4. Klasse) gibt es in dieser Form nicht mehr in allen Schulen. Die Schulen organisieren ihre Klassen in der Primarschule vornehmlich nach organisatorischen Kriterien. Abnehmende oder zunehmende Schülerinnen- und Schülerzahlen spielen dabei die zentrale Rolle, aber auch die Schulwege und die Lage der Schulhäuser und die Grösse der Schule. Demzufolge sind die Übergänge in eine andere Klasse oder zu einer andern Lehrperson für die einzelnen Schülerinnen und Schüler je nach Schule unterschiedlich organisiert.

Mit den durch den Erziehungsrat erlassenen Weisungen zur Klassenbildung vom 29. August 2007⁹¹ steht für jede Klasse eine bestimmte Anzahl von Poollektionen zur Klassenteilung zur Verfügung. Aufgrund der aktuellen, durch den Kanton bewilligten Klassenorganisation zeigt sich folgendes Bild:

- Es gibt Schulen, die *Jahrgangsklassen* führen mit Wechsel der Klassenlehrperson nach drei Jahren (Dreijahresturnus: Unterstufe 1.-3. Klasse, Mittelstufe 4.-5. Klasse).
- Es gibt Schulen, die *Jahrgangsklassen* führen mit Wechsel der Klassenlehrperson nach zwei Jahren (Zweijahresturnus: 1.-2. Klasse, 3.-4. Klasse, 5.-6. Klasse).
- Es gibt Schulen, die *jahrgangsgemischte Klassen* führen aus organisatorischen Gründen in unterschiedlicher Zusammensetzung. Zum Beispiel: 2./3. Klasse, 2./4. Klasse, 4./5. Klasse oder 1./2./3. Klasse usw. In bestimmten Schulen wird schon seit einigen Jahren im Mehrklassenturnus unterrichtet. Daraus entstanden unter anderem auch die pädagogischen Konzepte zum altersdurchmischten Lernen.
- Es gibt Schulen, die *jahrgangsgemischte Klassen* bilden aus pädagogischen und organisatorischen Gründen. Die Durchmischung der Klassen mit Kindern unterschiedlichen Alters wird in diesen Schulen bewusst gefördert. Nicht mehr das Alter, sondern der Lern- und Entwicklungsstand der Schülerinnen und Schüler steht dabei als Orientierung für den Unterricht im Vordergrund. Zum Beispiel: 1./2. Klasse, 3./4. Klasse, 5./6. Klasse.

X. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Mit dem X. Nachtrags zum Volksschulgesetz im Jahr 2008⁹² sind wichtige Weichen für die Weiterentwicklung der Volksschule gestellt worden. Dazu gehören die Umsetzung des Sprachenkonzepts mit Englisch als erste Fremdsprache in der Primarschule⁹³, eine Schwerpunktsetzung im Bereich Musik durch Integration der Musikalischen Grundschule im Kindergarten und in der Pri-

⁹¹ SchBI 9/2007, S. 482–486.

⁹² nGS 43–85.

⁹³ Vgl. Kapitel 3.6 «Fremdsprachen»

Primarschule⁹⁴, die Ausweitung der Blockzeiten sowie die Einführung eines bedarfsgerechten Mittagstisches. Englisch als erste Fremdsprache auf der Primarstufe hat sich zwischenzeitlich etabliert, auch der Bedarf an Nachqualifikationen ist nahezu gedeckt.⁹⁵ Die Umsetzung der Blockzeiten ist abgeschlossen und auch in der Gestaltung der Zusatzangebote wie in der Organisation von Mittagstischen scheint das aktuell bestehende Angebot ausreichend zu sein. Dies ist aus den Erhebungen zur Organisation des Mittagstisches ersichtlich, die sowohl im März 2009 und Ende 2013 durchgeführt wurden.

Teilnehmende am Mittagstisch	2009		2013	
Anzahl der Schülerinnen und Schüler, rund		3000		3300
in % aller Volksschüler		5.3		6.0
Schulträger				
Anzahl der Schulträger im Kanton SG	113	100%	93	100%
Schulträger, in denen das Angebot genutzt wird	76	67%	73	78%
Schulträger mit Angebot, aber ohne Bedarf	26	23%	20	22%

Tabelle 4: Nutzung und Angebot vom Mittagstisch

Bei der Anzahl Schülerinnen und Schüler, die das Angebot nutzen, ist zwar ein leichter Zuwachs über diesen Zeitraum sichtbar. Die Anzahl der Schulträger mit einem Angebot, aber ohne Bedarf ist jedoch stabil geblieben, was insgesamt auf ein ausreichendes Angebot schliessen lässt. In den Schulalltag integriert sind auch die Grundsätze zur Beurteilung oder die Anpassungen der Rahmenbedingungen für die Förderkonzepte, die auch mit diesem Nachtrag verankert wurden.

Die Ausweitung der Blockzeiten auf sämtliche Vormittage hat sich etabliert und findet bei den Eltern eine hohe Akzeptanz. Blockzeiten bringen dank eines regelmässigen, sich täglich wiederholenden Tagesablaufs eine wichtige Entlastung der Eltern und erleichtern die Koordination von Familien- und Berufstätigkeit. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Angleichung der Anfangszeiten in Kindergarten und in der Primarschule. Die Blockzeitenregelung hat die Schule vor grosse Herausforderungen gestellt. Die Zahl der in verschiedenen Funktionen mitwirkenden Lehrpersonen hat sich erhöht. Die Stundenplangestaltung erweist sich als hochkomplexe logistische Angelegenheit, in der pädagogische Anliegen Gefahr laufen, unterzugehen. Kinder sind bei Schulausfall oder in Zwischenstunden zu beaufsichtigen oder zu betreuen. Die Schulen haben sich diesen Herausforderungen gestellt und lokal angepasste Lösungen getroffen. Trotz den anfänglichen Bedenken finden Blockzeiten bei den Schulbehörden, Schulleitungen und Lehrpersonen zwischenzeitlich eine hohe Akzeptanz. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die durch den X. Nachtrag zum Volksschulgesetz angestossenen Entwicklungen konsolidiert sind.

Fazit

Primarschule und demzufolge auch Schulleitungen und Lehrpersonen stehen immer wieder in einem grossen Spannungsfeld. Einerseits soll auf die lokalen Herausforderungen pädagogisch wie organisatorisch reagiert werden können. Beispielsweise sind Schulen unterschiedlich gefordert im Umgang mit Migration, mit neuen Medien, mit einer vielfältigen Schüler- und Elternschaft, mit unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit innerhalb der Schule, mit verschiedenen Präventionsthemen wie Gewalt und Mobbing. Andererseits sind Entwicklungen in der Volksschule abhängig von gesellschaftlichen und politischen Forderungen und können nicht direkt bestimmt und geplant werden. Damit die Primarschulen ihren Auftrag erfüllen können, ist in den zukünftig

⁹⁴ Vgl. Kapitel 3.4.1 «Musikalische Grundschule»

⁹⁵ Während im Jahr 2009 noch rund 300 Lehrpersonen eine Nachqualifikation angestrebt haben, waren es zwei Jahre später noch 100 Lehrpersonen. Für das aktuelle Kalenderjahr 2014 sind noch 20 Lehrpersonen im Nachqualifikationsverfahren unterwegs.

zu bearbeitenden Arbeitsbereichen zu beachten, dass kantonale Rahmenbedingungen vorliegen, die den Schulen die Umsetzung ermöglichen und erleichtern.

4.3 Oberstufe

Der Kantonsrat hat die Regierung eingeladen, auf der Grundlage des Projekts Oberstufe 2012 Bericht zu erstatten zur möglichen Weiterentwicklung der Oberstufe mit Einbezug von alternativen und integrativen Schulmodellen sowie einen allfälligen Gesetzgebungsbedarf aufzuzeigen. Die Reform der Oberstufe im Kanton St.Gallen soll in Etappen angegangen werden. Ein erster Schritt dazu wurde mit der kooperativen Oberstufe mit Niveaugruppen ab Schuljahr 2012/13 realisiert. Die Erprobung alternativer Modelle erfolgt mit den Oberstufen Quarten und Taminatal. Aufgrund der Erfahrungen mit den Niveaugruppen und aus den Schulversuchen soll die Weiterentwicklung massvoll angegangen werden. Bei Bedarf sollen entsprechende Anpassungen zu den Unterrichtsmodellen im Volksschulgesetz vorgenommen werden.

4.3.1 Grösse einer Oberstufe

Bei der Beurteilung von Oberstufenmodellen steht nebst den qualitativen Aspekten meist die Kostenfrage im Zentrum der Diskussion. Zentraler Auslöser für die Schulkosten bilden die Klassengrössen. Die Kosten je Schülerin oder je Schüler steigen mit sinkenden Beständen. Die durchschnittliche Klassengrösse ist in den letzten elf Jahren in der Sekundarschule von 20.3 auf 19.1 und in der Realschule von 17.1 auf 16.2 gesunken. Dies führt zu einer Kostensteigerung pro Schülerin oder Schüler.

Hauptursache für sinkende Klassenbestände sind demografische Veränderungen bzw. sinkende Gesamtschülerbestände. Die Geburtenzahl und damit die Schülerinnen- und Schülerzahlen in der ganzen Volksschule sind im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Auch in der Oberstufe haben sie den Höchststand überschritten, gehen erheblich zurück und beginnen in fünf Jahren wieder anzusteigen. Im Schuljahr 2012/13 wurden insgesamt 917 Klassen (790 Real- oder Sekundarklassen, 57 Kleinklassen und rund 70 Klassen in Privatschulen) in der Oberstufe unterrichtet. Nach der Prognose zu den Einwohnerzahlen für die Jahre 2013 bis 2023 wird sich die Anzahl Kinder im Oberstufenalter in zehn Jahren um rund 750 reduzieren. Dementsprechend kann mit einer Reduktion von etwa 50 Klassen gerechnet werden.⁹⁶

Um eine Oberstufe mit Sekundar- und Realklassen mit gesetzeskonformen Klassenbeständen zu führen, muss die Schule eine Mindestgrösse erfüllen. Die Regierung hatte bereits im Jahr 2009 im Postulatsbericht «Politik im Zeichen des demografischen Wandels»⁹⁷ die Auswirkungen des Geburtenrückgangs auf die Oberstufe dargestellt. Der Bericht ging 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, wurde Handlungsbedarf geortet. Aufgrund der Erfahrungen des Bildungsdepartementes besteht insbesondere dort Handlungsbedarf, wo in einer Oberstufe eine Grösse von rund 100 Schülerinnen und Schüler unterschritten wird. Aktuell ist dies in acht Schulen⁹⁸ der Fall.

Bei einer grösseren Anzahl Schülerinnen und Schüler lässt sich leichter eine gesetzeskonforme und kostengünstige Klassenorganisation realisieren. Bei der Beurteilung der Gesamtkosten sind jedoch auch Schülertransporte und bauliche Aspekte zu berücksichtigen. Der insgesamt gestie-

⁹⁶ Prognose der Anzahl Einwohner zwischen 4 und 15 Jahren, Kanton St.Gallen, Prognosejahre 2013 bis 2023, Quelle: Fachstelle für Statistik, Regionalisierte Bevölkerungsprognose zum Kanton St.Gallen (BevSzen-SG-2-a-2011-2060).

⁹⁷ Bericht der Regierung vom 10. März 2009 (40.09.02).

⁹⁸ Bei folgenden Oberstufen wurde 2009 eine kritische Grösse unterschritten: Taminatal, Quarten, Weesen-Amden, Oberes Neckertal, Rheineck, Schänis, Gams, Schmerikon.

gene Kostendruck und die angespannte finanzielle Situation auch in den Gemeinden verstärken die Bestrebungen zu einem Zusammenschluss.

Eine Zusammenlegung von Schulstandorten ist nicht überall möglich. Insbesondere eine isolierte Lage, lange Schulwege, Infrastrukturfragen oder auch fehlender politischer Wille vor Ort können einen Zusammenschluss erschweren oder verhindern. Aufgrund deren geografischen Lage hat der Erziehungsrat einem Schulversuch in den beiden Oberstufen Taminatal und Quarten zugestimmt. Damit soll geklärt werden, wieweit eine kleine Oberstufe bei gleichbleibender Unterrichtsqualität mit Hilfe alternativer Organisationsformen erhalten bleiben und trotzdem kostengünstig betrieben werden kann.

Eine Zusammenlegung von Schulstandorten ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, Kosten zu sparen und gleichzeitig die Qualität zu bewahren. Mit alternativen, individuell zugeschnittenen Oberstufenmodellen gelingt es auch kleinen Schuleinheiten, die Unterrichtsqualität zu gewährleisten und dabei die Kosten je Schülerin und Schüler im Vergleich zu grösseren Schuleinheiten auf einem vertretbaren Niveau zu halten.

4.3.2 Oberstufe 2012

Mit Beginn des Schuljahres 2008/09 erfolgten in der Primarschule die Umsetzung der revidierten Lektionentafel mit dem Englischunterricht ab der 3. Primarklasse und die Einführung der erweiterten Blockzeiten. Die neu gestaltete Lektionentafel der Primarstufe wirkte sich zusammen mit den Lehrplanergänzungen und -anpassungen ab Sommer 2012 auch auf die Oberstufe aus. Zu diesem Zeitpunkt traten die ersten Schülerinnen und Schüler, welche bereits nach der neuen Lektionentafel unterrichtet wurden, in die Oberstufe über. Mit Blick auf diese Schnittstelle setzte der Erziehungsrat im Jahr 2007 das Projekt Oberstufe 2012 ein mit dem Auftrag, jene Bereiche zu bearbeiten, die für einen nahtlosen Übergang von der neu gestalteten Primarstufe in die Sekundarstufe I ab dem Jahr 2012 bedeutsam sind. Im Wesentlichen wurden die folgenden Bereiche bearbeitet:

Fremdsprachenunterricht

Der Englischunterricht auf der Oberstufe wandelte sich ab 2012 vom Anfänger- zum Fortgeschrittenenunterricht. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer Umfrage bei den Englischlehrpersonen wurde ein Konzept zur Weiterbildung der Lehrpersonen für den Englischunterricht erstellt. Der Erziehungsrat betraute die Pädagogische Hochschule St.Gallen mit der Durchführung der Zusatzqualifikation. Sie bestand aus zwei Bereichen: einer obligatorischen Weiterbildung im Bereich der Methoden- und Unterrichtskompetenz sowie einer fakultativen Weiterbildung in der persönlichen Sprachkompetenz.

Die Methoden- und Unterrichtskompetenz wurde vor allem mit Blick auf das neue Englisch-Lehrmittel und die aktuelle Fremdsprachen- und Fachdidaktik erweitert. Die einwöchigen, regional organisierten Blockkursen waren für sämtliche Lehrpersonen obligatorisch, die ab dem Jahr 2012 Fortgeschrittenenunterricht erteilen. Von Januar 2011 bis im Frühjahr 2014 wurden 320 Fremdsprachenlehrpersonen der Oberstufe in den methodisch-didaktischen Blockkursen weitergebildet. Der um maximal ein Jahr nachgelagerte Begleitzirkel⁹⁹ wird bis spätestens im Sommer 2015 angeboten. Die Sprachkompetenzkurse wurden erstmals 2010 angeboten.¹⁰⁰ Bis zum Jahr 2014 absolvierten rund 90 Lehrpersonen einen Refresherkurs auf Niveau Advanced, knapp 80 Lehrpersonen besuchten einen Proficiency-Kurs.

⁹⁹ Begleitzirkel sind regionale Austauschtreffen mit Reflexion im Umfang von zwei Halbtagen.

¹⁰⁰ Eine Nutzung des Angebots auf dem freien Markt wurde ab diesem Zeitpunkt finanziell entschädigt.

Neue Lektionentafel

Die Sekundar-, die Realschule und die Kleinklassen haben weiterhin eigene Lektionentafeln, die in den Kernfächern aber weitgehend angeglichen sind. So kann die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Oberstufentypen sichergestellt werden. Mit der Durchführungspflicht im Wahlbereich und den individuellen Schwerpunkten in Mathematik und bei den Fremdsprachen wird auch für Schülerinnen und Schüler der Realschule und der Kleinklasse die Chancengerechtigkeit gewahrt. Für das letzte Schuljahr wird mit individuellen Schwerpunkten eine zielgerichtete schulische Unterstützung im Hinblick auf die Berufswahl ermöglicht. Poollektionen schaffen als neues Gestaltungselement Möglichkeiten sowohl in der Begabtenförderung als auch in der Unterstützung von schwächeren Schülerinnen und Schülern. Gestärkt werden die Bereiche Mathematik und Naturwissenschaften – in den Kleinklassen zudem auch Deutsch –, ohne andere Fachbereiche zu vernachlässigen. Die Einführung der selbständigen Projektarbeit, Angebote von Vertiefungslektionen oder die Einbindung von Ethik und Kultur bei Nichtbesuch des konfessionellen Religionsunterrichts stellen weitere Elemente der neuen Lektionentafel dar. Die neue Lektionentafel, welche seit Beginn des Schuljahres 2012/13 einlaufend eingeführt wird, erfüllt die Grundlagen und Planungsannahmen für den Lehrplan 21.

Promotions- und Übertrittsreglement

Mit dem Erlass des Weiterbildungskonzepts Englisch, dem Beschluss zum Englisch-Lehrmittel und zur künftigen Oberstufenstruktur sowie mit dem Erlass der neuen Lektionentafel hatte der Erziehungsrat im Jahre 2010 die Eckpunkte für die Oberstufe 2012 festgelegt. Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten mussten aber Anpassungen im Promotions- und Übertrittsreglement vorgenommen werden. Dabei lehnte der Erziehungsrat eine Gesamtrevision ab. Mit einem Nachtrag zum Promotions- und Übertrittsreglement wurden für kooperative Oberstufen mit Niveaugruppen die Grundlagen für maximale Durchlässigkeit geschaffen, sind doch Umstufungen sowohl zwischen den Schultypen als auch zwischen den Niveaugruppen semesterweise möglich¹⁰¹. Den Lehrpersonen, Schulleitungen und Schulbehörden steht bei der Gesamtbeurteilung ein ausreichender Ermessensspielraum zur Verfügung. Dieser Nachtrag kommt jedoch – zumindest vorläufig – ausschliesslich für kooperative Oberstufen mit Niveaugruppen zur Anwendung. Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Promotions- und Übertrittsreglements ist zu prüfen, ob dieses Verfahren generell angewendet werden soll.¹⁰²

Lehrplan

Die im Jahr 2012 eingeführte Lektionentafel für die Oberstufe verlangte nach Anpassungen und Ergänzungen der bestehenden Lehrpläne in den Fremdsprachen sowie eine Neuerarbeitung des Lehrplans zu Ethik und Kultur. Der Erziehungsrat hielt fest, dass mit Blick auf den Lehrplan 21 auf eine generelle Überarbeitung des kantonalen Bildungs- und Lehrplans Volksschule verzichtet werden soll.

Abschluss

Das Projekt Oberstufe 2012 konnte im Sommer 2012 zeitgerecht abgeschlossen werden; die gesteckten Ziele wurden erreicht. Der nahtlose Übergang von der neu gestalteten Primarschule in die Oberstufe ab dem Schuljahr 2012/13 ist gewährleistet. Die neu geschaffenen Rahmenbedingungen für die Oberstufe haben bildungs- und gesellschaftspolitische Anliegen aufgenommen und ermöglichen die Weiterentwicklung mit verstärkter Förderorientierung. Strukturelle Anpassungen führen zu stärkerer Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Oberstufentypen und verhelfen zu mehr Chancengerechtigkeit.

¹⁰¹ SchBI 3/2012, S. 199–201.

¹⁰² Vgl. Kapitel 3.3.2 «Beurteilung und Promotion».

4.3.3 Oberstufenmodelle

Aktuelle Studien aus der Schweiz zeigen, dass die Schulleistungen weitgehend unabhängig von strukturellen Besonderheiten der Schulmodelle sind. Die Unterrichtsqualität wird im Wesentlichen durch die fachlichen, sozialen und methodischen Kompetenzen der Lehrpersonen bestimmt. Unterschiedliche Unterrichtsmodelle sind vielfach durch externe Bedingungen bestimmt, wie die Schülerinnen- und Schülerzahlen, vorhandene Infrastruktur etc., aber auch durch Traditionen und Erfahrungen mit einem Modell.

Das heutige Oberstufenkonzept geht auf das Jahr 1974 zurück. Mit dem IV. Nachtrag zum Erziehungsgesetz (heute VSG) 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.¹⁰³

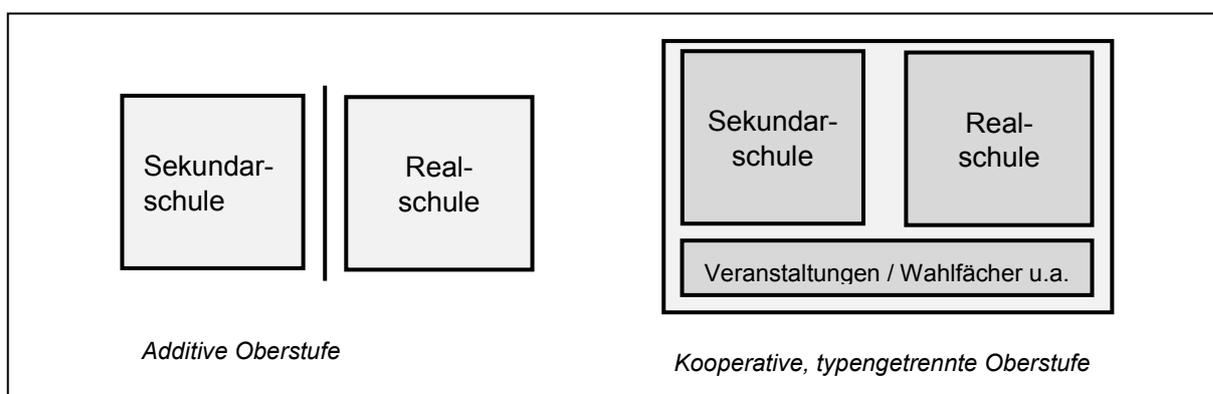


Abbildung 7: Additive und kooperative, typengetrennte Oberstufe

In der Mehrzahl der Gemeinden des Kantons St.Gallen 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.

¹⁰³ Vgl. Bericht der Regierung «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule» (40.10.12). In diesem Bericht sind die verschiedenen Oberstufenmodelle detailliert beschrieben.

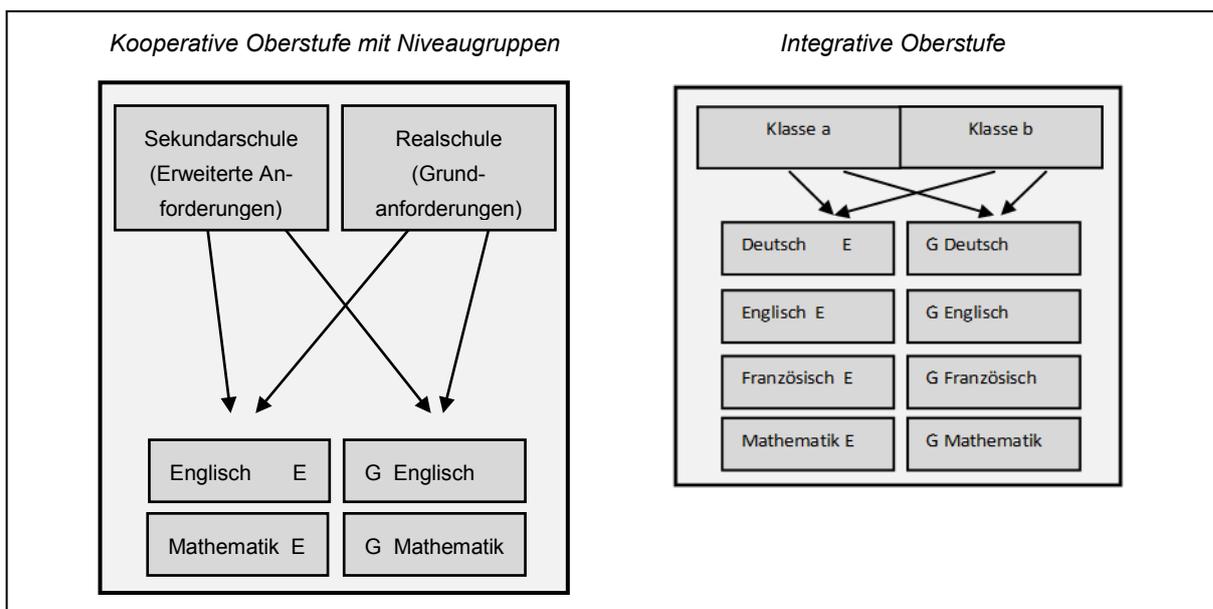


Abbildung 8: Kooperative Oberstufe mit Niveaugruppe und integrative Oberstufe

In der Deutschschweiz sind kooperative Oberstufen mit Niveaugruppen die häufigste Form. Der Unterricht erfolgt weitgehend in den Stammklassen. Ausgewählte Fächer, wie beispielsweise Mathematik oder Fremdsprachen, werden in leistungsgetrennten Niveaugruppen unterrichtet. Dieses Modell garantiert eine hohe Durchlässigkeit zwischen Real- und Sekundarschule und ermöglicht, einseitige Begabungen aufzufangen.

In der integrativen Oberstufe mit heterogenen Stammklassen wird auf eine Aufteilung in Real- und Sekundarschulklassen verzichtet. Es gibt nur noch heterogene Oberstufenklassen. In den Kernfächern erfolgt der Unterricht in Niveaugruppen. Dieses Modell erleichtert die individuelle Förderung der Schülerinnen und Schüler und gewährleistet eine hohe Durchlässigkeit zwischen den Niveaugruppen. In der Deutschschweizer Praxis ist es weniger verbreitet. Grundsätzlich kann zwar eine integrative Oberstufe mit nur einer Jahrgangsklasse geführt werden. Die integrative Oberstufe widerspricht im Kanton St.Gallen indessen Art. 9 VSG, gemäss welchem der Oberstufenschulträger die Regelklassen der Realschule und der Sekundarschule sowie Klein- klassen der Realschule führt. Die heterogene Stammklasse findet keine Entsprechung im Gesetz.

Altersdurchmisches Lernen (AdL) ist eine Weiterentwicklung der integrativen Oberstufe. AdL kombiniert die integrative Oberstufe mit der jahrgangsgemischten Klasse. Alle Jugendlichen besuchen die gleiche Stammklasse unabhängig von der Leistungsstärke und dem Alter und werden im Unterricht situativ altersgemischt in Lerngruppen nach Leistungsniveau aufgeteilt. Im Rahmen von Schulversuchen werden seit 2012 alternative Oberstufenmodelle mit integrativen und altersdurchmischten Elementen in Quarten und im Taminatal erprobt.¹⁰⁴

4.3.3.a Kooperative Oberstufe mit Niveaugruppen

Wie bereits früher dargelegt, wird die Zuteilung in die Sekundar- oder in die Realschule nicht allen Schülerinnen und Schülern gerecht; insbesondere Schülerinnen und Schüler mit einseitigen Begabungen werden nicht entsprechend gefördert. Das bisherige typengetrennte Oberstufenmodell mit Sekundar- und Realschule bietet 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 Realschülerin-

¹⁰⁴ Vgl. Kapitel 4.3.3.b «Kleine Oberstufen / Schulversuche».

nen und Realschüler, welche durchaus in der Lage wären, eine Sekundarschule zu absolvieren. Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten werden häufiger der Real- als der Sekundarschule zugewiesen. Die fehlende horizontale Durchlässigkeit verhindert eine nachträgliche Korrektur.

Vor diesem Hintergrund hat der Erziehungsrat unter Berücksichtigung von pädagogischen, strukturellen, finanziellen und erziehungswissenschaftlichen Aspekten am 2. Juli 2010 einen Grundsatzentscheid gefällt. Die Schulen können seit dem Schuljahr 2012/13 auf freiwilliger Basis das kooperative Oberstufenmodell mit Niveaugruppen in Mathematik und Englisch alternativ zum bestehenden Modell umsetzen. Die beiden Niveaufächer können wahlweise auf zwei oder auf drei Anforderungsniveaus unterrichtet werden.

Das Amt für Volksschule begleitet die Oberstufen, welche das neue Unterrichtsmodell umsetzen. Mit Beginn des Schuljahres 2013/14, also ein Jahr nach Beginn der einlaufenden Umsetzung der Oberstufe 2012, unterrichteten 20 Oberstufen in Englisch und/oder Mathematik in Niveaugruppen. 23 weitere Oberstufen meldeten zurück, dass Arbeitsgruppen zur Klärung der zukünftigen Struktur eingesetzt worden sind oder vorerst mit einem definitiven Entscheid zugewartet wird. Die ersten Erfahrungen mit dem Unterricht in Niveaugruppen sind durchwegs positiv. Das Modell genießt insbesondere bei Eltern eine hohe Akzeptanz. Vielerorts wurde die Zuteilung von der Primarschule in die Oberstufe entlastend empfunden, indem einseitig Begabte individueller zugewiesen werden konnten. Es ist bemerkenswert, dass 40 Prozent der Realschülerinnen und Realschüler in ein mittleres oder hohes Englischniveau eingeteilt wurden, in Mathematik sind es 20 Prozent. Umgekehrt wurde auch fast ein Drittel aller Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler einem mittleren oder tiefen Anforderungsniveau in Englisch oder Mathematik zugewiesen. Die Erhebung zu den ersten Umstufungen zeigt, dass es zu relativ wenigen Stammklassenwechseln kam. In den Niveaufächern Mathematik und Englisch wechselten knapp zehn Prozent aller Schülerinnen und Schüler das Anforderungsniveau, wobei die Anzahl der Aufstufungen (Wechsel in ein höheres Niveau) höher war als die Anzahl der Abstufungen (Wechsel in ein tieferes Niveau). Aufgrund des vorhandenen Mengengerüsts erst kurz nach der Einführung der Niveaugruppen sind die erhobenen Daten nicht wissenschaftlich repräsentativ, sie deuten aber auf eine verstärkte Durchlässigkeit und auf eine individuellere Zuweisung hin.

Im Schuljahr 2013/14 wurde in den meisten Oberstufen im Kanton St.Gallen gemäss dem kooperativen, typengetrennten Modell oder nach dem kooperativen Modell mit Niveaugruppen unterrichtet. Separate Sekundar- und Realschulen sind – wie die folgende Übersicht zeigt – nur noch vereinzelt vorhanden.

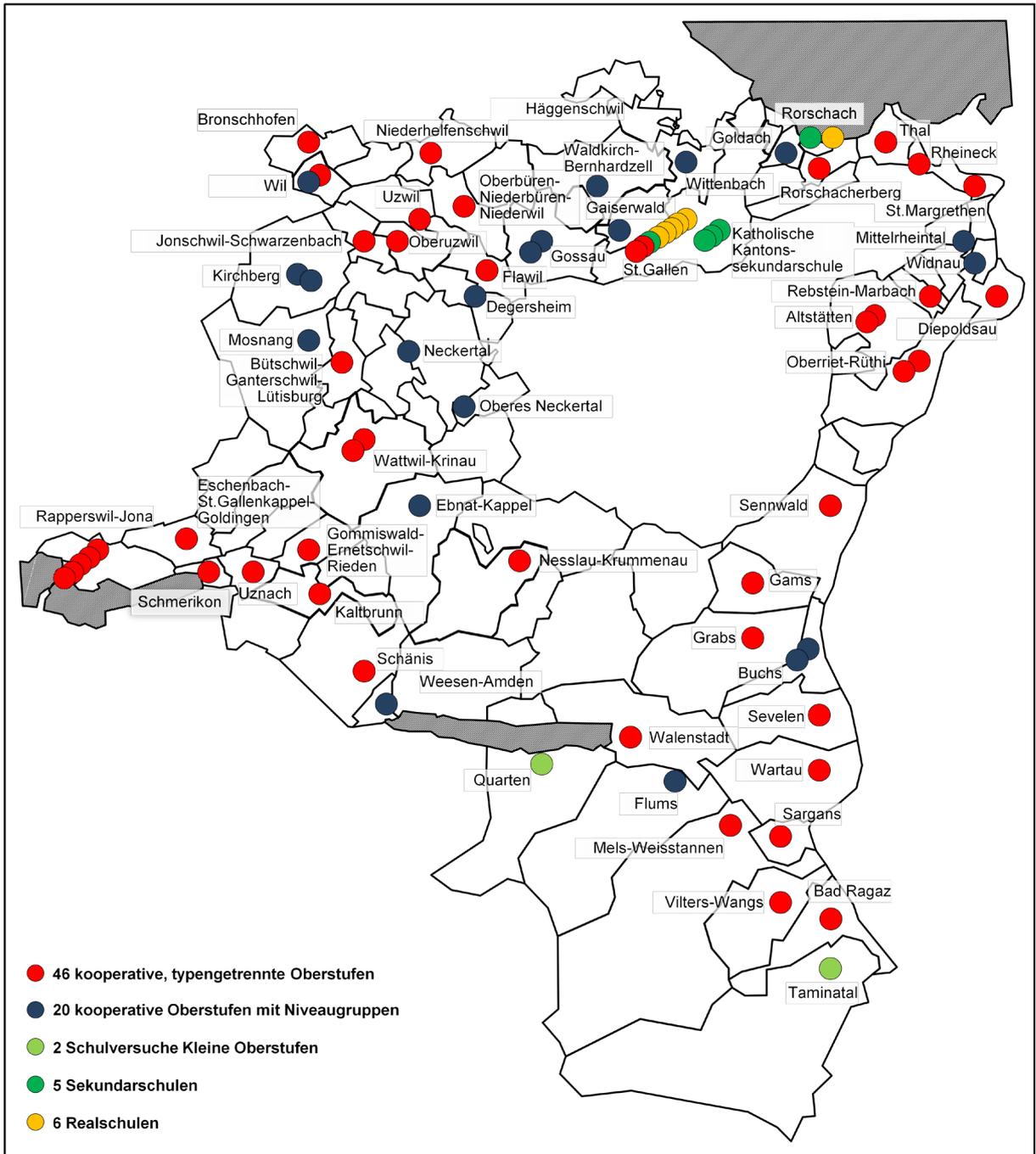


Abbildung 9: Übersicht Oberstufenmodelle

4.3.3.b Kleine Oberstufen / Schulversuche

Der Erziehungsrat hat am 2. Juli 2010 beschlossen, die Empfehlung, die Oberstufe in zwei Drittel Sekundar- und ein Drittel Realschülerinnen und Realschüler aufzuteilen, aufzuheben. Damit wurde es möglich, eine Oberstufe mit einer Real- und einer Sekundarklasse je Jahrgang zu führen. In seinen Erwägungen hielt der Erziehungsrat fest, dass bei der Entscheidung, ob eine Schule mit Unterbeständen weitergeführt werden soll, neben pädagogischen Gründen auch strukturpolitische Fragen, die örtliche Situation, die geografische Lage, der Aufwand für den Schülerinnen- und Schülertransport, das Raumangebot u.a. beachtet werden sollten. Der Entscheidung, ob kleine Schulen erhalten bleiben, sei im Einzelfall zu beurteilen. Auf Schulversuche mit dem integrativen Oberstufenmodell mit dem Ziel, den Fortbestand kleiner Schulen zu sichern, sei zu verzichten. Für Schulen, welche zwei Parallelklassen je Jahrgang nur mit Unterbeständen führen können, solle es möglich sein, in einem Teil der Fächer jahrgangsübergreifend zu unterrichten, soweit der

Unterricht nicht lehrgangsorientiert erfolgen müsse. Gestützt auf Art. 29 VSG können Schulen dem Amt für Volksschule Gesuche zur Führung jahrgangsübergreifender Klassen einreichen.

In der Antwort vom 31. August 2010 auf die Interpellation «Modell zukünftige Oberstufe im Kanton St.Gallen»¹⁰⁵ hat die Regierung die grundsätzliche Haltung des Erziehungsrates gestützt. Die Regierung hat festgehalten, dass im Einzelfall Ausnahmen bewilligt werden könnten, wenn die Qualität gesichert sei und sich eine positive Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen in den nächsten zehn Jahren abzeichne. Im Weiteren liege es in der Zuständigkeit des Erziehungsrates, alternative, auf kleine Schulen zugeschnittene Schulmodelle im Rahmen eines Schulversuches zu erproben.

Die Interessengemeinschaft «Kleine Oberstufen haben Zukunft» – dazu gehören die Oberstufenschulen Quarten, Oberes Neckertal, Taminatal, Häggenschwil und Weesen-Amden – stellte in der Folge den Antrag, während einer Dauer von sechs Schuljahren einen Schulversuch durchzuführen mit dem Ziel, ein flexibles Unterrichtsmodell zu entwickeln und zu führen, welches den Schulen gestattet, auch mit kleinen und unregelmässigen Schülerinnen- und Schülerzahlen einen guten Unterricht auf der Basis der kantonalen Lektionentafel zu gestalten. Der Erziehungsrat fällte eine differenzierte Entscheidung. Aufgrund der geografischen Lage und der demografischen Struktur wurde die bis Ende Schuljahr 2011/12 befristete Bewilligung zur Führung einer eigenen Oberstufe der Gemeinde Häggenschwil nicht verlängert. Die beiden Oberstufen Quarten und Taminatal wurden eingeladen, unter veränderten Rahmenbedingungen an einem Schulversuch teilzunehmen. Für die beiden Oberstufen Weesen-Amden und Oberes Neckertal erachtete der Erziehungsrat aufgrund der prognostizierten Klassenbestände einen Schulversuch als nicht erforderlich.

Mit den Schulversuchen in den Oberstufen Quarten und Taminatal soll die Durchführbarkeit von stufen- und jahrgangsübergreifenden Unterrichtsmodellen aufgezeigt werden, um mit solchen Organisationsformen den Erhalt dieser kleinen Oberstufen zu gewährleisten. Nach Abschluss der dreijährigen Versuchsphase mit integrativen und altersdurchmischten Lernformen mit Start im Sommer 2012 sollen neben pädagogischen Aspekten auch die finanziellen Auswirkungen, die zeitliche Belastung sowie die Akzeptanz bei den Beteiligten erhoben werden.

4.3.3.c Altersdurchmisches Lernen auf der Oberstufe

Der Kantonsrat hat am 29. September 2011 die Motion «Altersdurchmisches Lernen auch auf der Oberstufe»¹⁰⁶ überwiesen. Die Motionäre begründeten ihren Vorstoss mit der Absicht, den Schuleinheiten ein eigenes Profil geben zu können und in der Balance zwischen der Wahrung einer gewissen Einheitlichkeit unter den Oberstufen des Kantons und dem Zugeständnis pädagogischer Freiheiten eine möglichst hohe Autonomie zuzugestehen. Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die Forschung in den letzten Jahren vermehrt den Wert des altersdurchmischten Lernens (AdL) vorwiegend bezüglich der Sozial- und Selbstkompetenz erkannt habe. Was früher zur Rettung kleiner Schulen praktiziert worden sei, werde heute als wertvolle pädagogische Alternative zu den üblichen Jahrgangsklassen gesehen. So werde AdL denn auch auf der Primarschulstufe, wo es per Gesetz ausdrücklich erlaubt sei, vermehrt praktiziert.

Aus Sicht der Motionäre war nicht verständlich, dass das Volksschulgesetz des Kantons St.Gallen das AdL auf der Oberstufe explizit nicht erlaubt. Dabei komme gerade auch auf dieser Stufe dem AdL eine hohe pädagogische Bedeutung zu. Die Regierung wurde deshalb eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, die den Schulträgern der Oberstufen das Führen von altersdurchmischten Klassen im Zusammenhang mit AdL ermöglichen.

¹⁰⁵ Interpellation 51.10.43 «Modell zukünftige Oberstufe im Kanton St.Gallen» vom 8. Juni 2010. Von der Regierung beantwortet am 31. August 2010.

¹⁰⁶ Motion 42.11.14 «Altersdurchmisches Lernen auch auf der Oberstufe» vom 27. April 2011. Antrag der Regierung vom 6. September 2011.

Stossrichtung der Motion ist, den Schulen weitgehende Flexibilität im Rahmen der Schulorganisation zu gewähren. Sie verweist auf den Wert des altersdurchmischten Lernens und fordert, altersdurchmischte Klassen als Alternative zu Jahrgangsklassen zu ermöglichen. Das heisst, in einem Teil der Fächer – oder sogar in allen Fächern – erfolgt der Unterricht jahrgangsklassenübergreifend. So könnte beispielsweise Unterricht in Räumen und Zeiten in der 2. und 3. Realklasse gemeinsam erfolgen. Die Motion fordert jedoch explizit nicht, integrative Modelle unter Auflösung der Schultypen Real- und Sekundarschule zu ermöglichen. Würde altersdurchmischtes Lernen über die Grenze von Real- und Sekundarschule ermöglicht, wäre dies eine Kombination von AdL und integrativer Oberstufe:

Variante 1: Altersdurchmischtes Lernen (gemäss Motionstext)	Variante 2: Altersdurchmischtes Lernen kombiniert mit integrativer Oberstufe
<p>Innerhalb der Realschule bzw. innerhalb der Sekundarschule wird altersdurchmischtes Lernen in einem Teil der Fächer ermöglicht. Überschneidungen zwischen Real- und Sekundarschule sind ausgeschlossen.</p>	<p>Altersdurchmischtes Lernen erfolgt über die Grenze von Realschule und Sekundarschule hinweg. Die Grenze wird durchlässig.</p>

Abbildung 10: Modelle des altersdurchmischten Lernens

Gemäss allgemeinem Verständnis in der Pädagogik ist altersdurchmischtes Lernen (AdL) eine Weiterentwicklung der integrativen Oberstufe (Abbildung 10: Modelle des altersdurchmischten Lernens – Variante 2). AdL kombiniert die integrative Oberstufe mit der jahrgangsgemischten Klasse. Alle Jugendlichen besuchen die gleiche Stammklasse unabhängig von Leistungsstärke und Alter und werden im Unterricht situativ altersgemischt in Lerngruppen nach Leistungsniveau aufgeteilt.

Eine reine Altersdurchmischung in der getrennten Real- und Sekundarschule (Abbildung 10: Modelle des altersdurchmischten Lernens – Variante 1) wird in der Schweiz weder praktiziert noch ist sie jemals erprobt worden. Eine solche kann auch nicht als Innovation bezeichnet werden. In einem solchen Modell wäre es möglich, eine Kleinstschule mit je einer Sekundar- und einer Realklasse zu bilden. Dies ist pädagogisch fragwürdig, da es die vordringliche Herausforderung an die Oberstufe, die Schülerinnen und Schüler dem Lernstand angepasst leistungsorientiert zu fördern, nicht ausreichend aufgreifen würde.

Unabhängig von der vorstehend dargestellten Situation ist eine Anpassung des Volksschulgesetzes im Sinne des Motionstextes nicht erforderlich. Bereits heute lässt dieses durch Art. 29 Abs. 2 Ausnahmegewilligungen von der Jahrgangsklasse zu. Ausnahmegewilligungen werden allgemein für kleine Oberstufen, insbesondere in den sogenannten nichtcurricularen Fächern (z.B. Mensch und Umwelt oder Sport), erteilt, damit die Lektionenzahl und damit die Kosten tief gehalten werden können.

Damit dem Anliegen der Motionäre – den Oberstufen des Kantons möglichst grosse pädagogischer Freiheiten und Autonomie zuzustehen – Rechnung getragen werden könnte, wäre der Auftrag zu erweitern: Die Regierung müsste eingeladen werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die den Schulträgern der Oberstufe das Führen von altersdurchmischten Klassen im

Sinn von AdL im Rahmen der integrativen Oberstufe ermöglicht. Eine Weiterentwicklung der Oberstufe in diese Richtung würde allerdings auf die im Projekt Oberstufe abgelehnte Einführung einer integrativen Oberstufe hinauslaufen und mit der Auflösung der Jahrgangsverbände sogar über diese hinausgehen.¹⁰⁷

Auf Grund des dargelegten Sachverhalts wird die Motion 42.11.14 «Altersdurchmisches Lernen auch auf der Oberstufe» obsolet und die Regierung sieht vor, dem Kantonsrat die Abschreibung der Motion zu beantragen.

4.3.3.d Weiteres Vorgehen

Die Schülerinnen und Schüler im Kanton St.Gallen erreichen in Leistungsvergleichen Spitzenresultate. Nebst vielen anderen Erfolgsfaktoren dürfte sich auch das Modell der kooperativen, typengetrennten Oberstufe mit Sekundar- und Realschule begünstigend auswirken. Dieses Modell wird jedoch nicht allen gerecht. Insbesondere Schülerinnen und Schüler mit einseitigen Begabungen oder extrem tiefem Leistungsstand werden nicht entsprechend gefördert; die horizontale Durchlässigkeit zwischen Real- und Sekundarschule ist praktisch nicht möglich. Mit verschiedenen Elementen der neuen Oberstufe und mit dem Beschluss, ab 2012 auch in Niveaugruppen unterrichten zu können, hat der Erziehungsrat auf problematische Aspekte des bisherigen Modells reagiert. Verschiedene Schulen haben zudem mit sinkenden Schülerbeständen zu kämpfen. Mit der Erprobung von alternativen Unterrichtsmodellen in Quarten und Taminatal werden zusätzliche Modelle mit flexibleren Zuordnungen und mit verstärkt individueller Förderung umgesetzt.

Seit gut zwei Jahren können Oberstufen in Niveaugruppen unterrichten, ebenso lange laufen die Schulversuche in Quarten und Taminatal. Auch wenn die ersten Erfahrungen positiv sind, können zuverlässige Aussagen zu den verschiedenen Modellen erst nach Vorliegen der Evaluation – voraussichtlich Ende 2015 – gemacht werden. Auf diesen Grundlagen soll eine Überarbeitung der Oberstufenstruktur im Kanton St.Gallen neu diskutiert werden.

Auf eine vollständige Freigabe des Oberstufenmodells ist zu verzichten. Den Schulträgern soll jedoch künftig die Wahl zwischen zwei bis drei verschiedenen Organisationsmodellen offenstehen. Dazu gehören einerseits das traditionelle kooperative Oberstufenmodell mit Real- und Sekundarschule sowie einer Durchlässigkeit im Sinne von Niveaugruppen. Auf der anderen Seite soll als Variante auch ein Organisationsmodell mit verstärkter Durchmischung von Real- und Sekundarschülerinnen und -schülern zur Verfügung stehen. Damit verbunden ist die Möglichkeit des stufenüberschreitenden Unterrichts. Ein solches Oberstufenmodell käme insbesondere kleineren Oberstufenzentren entgegen, welche ein kostengünstiges, aber trotzdem pädagogisch sinnvolles Organisationsmodell wählen können. Der Entscheid für ein alternatives Oberstufenmodell kann jedoch auch nur aus pädagogischen Gründen angestrebt werden.

Eine Öffnung im Sinne einer verstärkten Durchmischung von Real- und Sekundarschule wird eine Anpassung des Volksschulgesetzes erforderlich machen. Wie bereits dargelegt¹⁰⁸ ist es angezeigt, auf die in der Motion geforderte Gesetzesanpassung – die ausschliesslich eine Altersdurchmischung innerhalb der Real- bzw. innerhalb der Sekundarschule ermöglichen soll – zu verzichten.

4.3.4 Volksschulabschluss

Der Erziehungsrat hat sich wiederholt mit der Frage eines Volksschulabschlusses auseinandergesetzt. Im Verlaufe der letzten Jahre hat sich interkantonal ein gemeinsames Verständnis zum Volksschulabschluss entwickelt. Dieser kann nicht als isolierte Abschlussprüfung mit selektiver Wirkung auf weiterführende Schulen oder auf die Berufsbildung verstanden werden. Vielmehr

¹⁰⁷ Vgl. Kapitel 4.3.3 «Oberstufenmodelle».

¹⁰⁸ Vgl. Kapitel 4.3.3.c «Altersdurchmisches Lernen auf der Oberstufe».

dokumentiert der Volksschulabschluss ein Prozess über die gesamte Zeit der Oberstufe, zu dem verschiedene Bereiche gehören. Dazu zählen der Einsatz von Standortbestimmungsinstrumenten, eine gezielte Förderplanung mit individueller Unterstützung, eine gezieltere und individuellere Vorbereitung auf die Anforderungen der abnehmenden Stufe und ein optimierter Übergang von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II. In diesem Sinn hat sich auch die Regierung in ihrer schriftlichen Antwort vom 18. Januar 2011 auf die Interpellation «Volksschulabschluss sinnvoll und notwendig»¹⁰⁹ geäußert.

Letztlich wird das Ziel verfolgt, dass möglichst alle Jugendlichen die Inhalte vermittelt und die gezielte Förderung und Unterstützung erhalten, damit die Basis für die berufliche Integration und für den Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarstufe II gelegt werden kann.

Es ist festzustellen, dass die Kantone, welche sich vertieft mit der Ausgestaltung der Oberstufe auseinandersetzen, von einem gemeinsamen Verständnis ausgehen und weitgehend dieselben Instrumente vorsehen oder bereits einsetzen. Dazu zählen im Wesentlichen die Lern- und Testsysteme, die Zeitgefässe in der Oberstufe ab 2012 mit der individuellen Schwerpunktbildung, die Portfolioarbeit und die selbständige Projektarbeit im letzten Schuljahr. Diese Instrumente hatte der Erziehungsrat bereits zu einem früheren Zeitpunkt definiert. Am 22. Mai 2013 hat der Erziehungsrat beschlossen, dass in Zukunft den Schülerinnen und Schülern am Ende der Volksschulzeit ein Abschlusszertifikat abgegeben wird, das die Erfüllung der Schulpflicht nachweist. Das Abschlusszertifikat soll zusammen mit dem letzten Semesterzeugnis, mit dem Leistungsprofil von Stellwerk 9 und dem Thema und der Beurteilung der Projektarbeit Bestandteil eines eigentlichen Abschlussportfolios sein. Die erstmalige Abgabe soll am Ende des Schuljahres 2014/15 erfolgen. Mit den Beschlüssen zum Abschlusszertifikat und zum Abschlussportfolio wurde das Projekt Volksschulabschluss abgeschlossen.

Seit 1989 besteht im Kanton Zürich die Möglichkeit, den Volksschulabschluss im Erwachsenenalter nachzuholen (in Basel seit 2004). Jährlich absolvieren etwa acht bis zehn Personen aus dem Kanton St.Gallen die Prüfungen im Vollabschluss oder Teilabschluss (einzelne Fächer). Zwischen 5500 und 6000 Schülerinnen und Schüler verlassen jährlich die Volksschule im Kanton St.Gallen, d.h. dass im Vergleich zu diesen Abgängen gut ein Promille den Volksschulabschluss im Erwachsenenalter nachholt. Die Ausgestaltung eines kantonseigenen Volksschulabschlusses für Erwachsene drängt sich deshalb nicht auf. Die Volksschule und die Berufsbildung unternehmen verstärkte Anstrengungen, Schulabgänger in den Arbeitsprozess zu integrieren.¹¹⁰ Es zeigt sich auch ausserhalb der Schweiz, dass die Durchführung von Volksschulabschlussprüfungen die Problematik der «working poor» weder abschwächen noch lösen kann. Zielführend sind Instrumente an der Schnittstelle zwischen Volksschule und Berufsbildung, welche den Übergang unterstützen und im Idealfall sicherstellen.

4.3.5 Übertritt Sekundarstufe II

Neben den Elementen des prozesshaften Volksschulabschlusses tragen der sogenannte «Plan B» und die Koordination der Aufnahmeprüfungen an weiterführende Schulen zu einem reibungslosen Übertritt in die Sekundarstufe II bei. Im Rahmen des Case Managements Berufsbildung wurde das «Plan B» genannte Verfahren ab Frühling 2011 flächendeckend in den Oberstufen des Kantons St.Gallen eingeführt. Mit diesem Verfahren werden Jugendliche in der Oberstufe erfasst, welche gefährdet sind, den Übertritt in die berufliche Grundbildung nicht ohne gezielte Massnahmen und aus eigener Kraft zu schaffen. Diese Schülerinnen und Schüler werden individuell begleitet und unterstützt, auch unter verstärktem Einbezug der Berufs- und Laufbahnberatung. Bei Abschluss der Oberstufe erfolgt eine strukturierte Übergabe an die anschliessen-

¹⁰⁹ Interpellation 51.10.74 «Volksschulabschluss sinnvoll und notwendig» vom 29. November 2010. Von der Regierung beantwortet am 18. Januar 2011.

¹¹⁰ Zum Beispiel: Stützunterricht, Umsetzung spezifischer Fördermassnahmen, Brückenangebote, Attestlehren, Plan B.

den Institutionen, damit dort allfällige Unterstützungsmassnahmen lückenlos weitergeführt werden können. Damit soll erreicht werden, dass möglichst alle Jugendlichen eine Anschlusslösung erhalten und einen Abschluss auf Sekundarstufe II erlangen können.

Auskunft über die effektiven Anschlusslösungen der Jugendlichen nach Ende der obligatorischen Schulzeit gibt die jeweils Ende Mai vom Amt für Berufsbildung des Kantons St.Gallen durchgeführte Schulabgängerinnen und -abgängerumfrage. Die letzte Auswertung im Jahr 2014 zeigte wie in den Vorjahren eine sehr gute Gesamtsituation. Über 95 Prozent der im Juli 2014 aus der Volksschule Austretenden hatten schon Ende Mai eine Anschlusslösung gefunden. Damit konnten die guten Vorjahreswerte bestätigt werden.¹¹¹ Bezüglich des Anteils an Übertritten in eine berufliche Grundbildung wurde mit 74.3 Prozent der frühere Höchstwert aus dem Jahr 2013 (71.5 Prozent) klar übertroffen werden. Den 251 Jugendlichen ohne Anschlusslösung standen am Stichtag 1097 unbesetzt gemeldete Ausbildungsplätze gegenüber. Stark rückläufig war der Anteil an Zwischenlösungen.

	Anzahl Schülerinnen und Schüler	Schülerinnen und Schüler ohne Lösung	%
Kleinklasse/Werkjahr	172	24	14
Realschule	1756	92	5.2
Sekundarschule	2720	43	1.6
Total Sek I	4648	159	3.4
Brückenangebote	626	92	14.7
Total	5274	251	4.8

Tabelle 5: Schulabgängerinnen und -abgängerumfrage vom Mai 2014

Seit dem Jahr 2013 werden im Rahmen von Plan B alle Schülerinnen und Schüler, die noch keine Anschlusslösung gefunden haben, Ende Schuljahr erfasst und während eines Quartals systematisch nachbetreut. Somit liegen weitere genaue Zahlen über die Abgangssituation beim letzten Schultag vor.

	Anzahl Schülerinnen und Schüler	Schülerinnen und Schüler ohne Lösung	%
Kleinklasse/Werkjahr	172	7	4.1
Realschule	1756	35	2.0
Sekundarschule	2720	12	0.4
Total Sek I	4648	54	1.2
Brückenangebote	626	22	3.5
Total	5274	76	1.4

Tabelle 6: Erhebung per Ende Schuljahr Juli 2014

Im Vergleich dazu konnten im Vorjahr (Juli 2013) insgesamt 127 Schülerinnen und Schüler noch keine Anschlusslösung vorweisen. Die Nachbetreuung dieser Jugendlichen zeigte, dass im September 2013 noch 78 Jugendliche keine Anschlusslösung im Sinne eines Ausbildungswegs gefunden hatten. Im Jahr 2013 konnten somit 5207 von 5285 Jugendlichen eine Anschlusslösung vorweisen, dies entspricht 98,5 Prozent. Erfreulich zu sehen ist, dass im Jahr 2014 dieser hohe Wert schon im Juli erreicht wurde. Keine Aussage kann jedoch darüber gemacht werden, ob die Ausbildungen erfolgreich abgeschlossen werden.

¹¹¹ Im Jahr 2006 verfügten 90.2 Prozent der Schülerinnen und Schüler über eine Anschlusslösung, zwei Jahre später sowie im Jahr 2010 stieg der Wert auf 92.1 Prozent. Seit 2011 weisen jährlich jeweils über 93 Prozent der Abgängerinnen und Abgänger eine Anschlusslösung aus.

Zudem hat der Erziehungsrat das Aufnahmeverfahren in die Mittelschule mit Vollzug ab dem 1. August 2011 neu geregelt. Für die Fachmittelschule, die Wirtschaftsmittelschule und die Berufsmittelschule gibt es neu eine gemeinsame Prüfung mit vorgezogenen Prüfungsterminen. Wer die Prüfung besteht, kann wahlweise in einen der drei Lehrgänge eintreten. Die Vereinheitlichung der Reglemente sowie der Aufnahmeprüfungen und die gegenseitigen Anerkennungen führen zusammen mit den vorgezogenen Aufnahmeprüfungsterminen zu grösserer Flexibilität bei der Berufswahl und zu weniger Zeitdruck.

4.4 Sonderpädagogik

4.4.1 Projekt Sonderpädagogik

Mit dem Projekt Sonderpädagogik wurde die Sonderschulung, die bis Ende 2007 durch den Bund (Invalidenversicherung) mit reguliert war, vollständig in den kantonalen und kommunalen Bestand der Sonderpädagogik eingebaut. Im Zug dieser Arbeit wurde die Sonderschulung auf Reformbedarf geprüft und soweit erforderlich neu geregelt. Ebenso konnte im Weiteren auch jener Teil der Sonderpädagogik, der seit jeher ausschliesslich in der kantonalen und kommunalen Verantwortung stand, nämlich das System der sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule, analysiert und justiert werden.

Es ist sicherzustellen, dass für Kinder, welche einen ausgewiesenen Bedarf haben, die richtigen sonderpädagogischen Massnahmen in der richtigen Intensität und am richtigen Ort getroffen werden. Dabei geht es unter Berücksichtigung des Kindeswohls um die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit. Der Sonderpädagogik, wie sie für den Kanton St.Gallen vorgesehen ist, liegen zwei Prinzipien zu Grunde: Zum Ersten soll sich die Sonderpädagogik vorrangig am Bedarf des Kindes, aber auch am Aufwand des Staatswesens orientieren. Und zum Zweiten sollen die sonderpädagogischen Massnahmen bezüglich Intensität nach dem Prinzip «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» bzw. «je intensiver und spezifischer der besondere Bildungsbedarf ist, desto eher ist Separation angezeigt» angeordnet werden.

4.4.2 Neuerungen in der Regelschule

Die Trennung von Diagnose, Abklärung und Therapierung und Durchführung mit dem Obligatorium eines Gutachtens der zentralen Abklärungsstelle (Schulpsychologischer Dienst) wird grundsätzlich auf einen in Frage stehenden Besuch einer Kleinklasse oder Sonderschule, mithin auf die hochschwelligen bzw. separativen Formen der Sonderpädagogik begrenzt. Niederschwellige bzw. integrative Massnahmen werden unabhängig von der voraussichtlichen oder effektiven Dauer in der alleinigen Verantwortung der Schulträger eingeleitet. Diese angepasste Zuständigkeitsordnung bildet die Autonomie der Gemeinden als Schulträgerinnen und insbesondere ihre Finanzierungsverpflichtung für die Sonderpädagogik in der Regelschule ab. Ausserdem wahrt sie im Weiteren die Kompatibilität mit dem Sonderpädagogik-Konkordat, indem die Abklärung vor hochschwelligen sonderpädagogischen Massnahmen (neu einschliesslich Internatsbelegung in Sonderschulen) durch die zentrale Abklärungsstelle nach dem interkantonal konzipierten standardisierten Abklärungsverfahren (SAV) durchgeführt wird. Vom Subsidiaritätsprinzip ausgenommen ist die Anordnung der schulischen Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF) mit individuellen Lernzielen (ILZ) respektive mit Befreiung von Lehrplaninhalten in bestimmten Ausprägungen, die von der obligatorischen Begutachtung durch die zentrale Abklärungsstelle abhängig gemacht werden kann.

Sonderschulen verfügen über spezifische fachliche Kenntnisse, geeignete Hilfsmittel und Erfahrungen in der Förderung und Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung. Es ist vorgesehen, diese Kompetenzen vermehrt den Regelschulen zugänglich zu machen. Die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung umfasst Beratung von Eltern, Lehr- und Fachpersonen, Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sowie Schulbehörden in behinderungs-

spezifischen und pädagogischen Fragen sowie Unterstützung bei der Förderplanung und Unterrichtsgestaltung.

4.4.3 Gesetzgebung

Die Neuregelung der Sonderpädagogik erforderte eine konsolidierte rechtliche Grundlage. Diese Grundlage wurde auf der formell-gesetzlichen Ebene mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz geschaffen. Der St.Galler Kantonsrat hat dieser Vorlage im September 2013 in zweiter Lesung zugestimmt und damit für die neue Sonderpädagogik einen Meilenstein gesetzt. Dabei haben die politischen Akteure die Stossrichtung des neuen Sonderpädagogik-Konzepts mit grosser Mehrheit bestätigt. Das Volksschulgesetz gelangt somit auch in der Sonderpädagogik zu jener Regelungscharakteristik, von der es für alle übrigen Bereiche geprägt ist.

4.4.4 Sonderpädagogik-Konzept

Das neue Sonderpädagogik-Konzept für den Kanton St.Gallen beschreibt die Ausgestaltung der sonderpädagogischen Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf im Alter zwischen Geburt und dem vollendeten 20. Altersjahr. Mit dem Sonderpädagogik-Konzept ist ein Überblick über die sonderpädagogischen Aufgaben und Angebote sowohl der öffentlichen Schulträger wie auch der anerkannten privaten Sonderschulen geschaffen worden.

Das kantonale Sonderpädagogik-Konzept basiert auf dem Behindertengleichstellungsgesetz¹¹² und auf der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen¹¹³. Im Weiteren orientiert es sich an der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007.

Das Sonderpädagogik-Konzept übernimmt den bewährten Bestand der bisherigen sonderpädagogischen Massnahmen aller Schulstufen. Beibehalten werden insbesondere die primär selbst verantwortete Qualitätssteuerung und Qualitätsentwicklung der Gemeinden als Trägerinnen der öffentlichen Volksschule und damit auch die nieder- und mittelschwellige Sonderpädagogik, die lokalen Förderkonzepte und Förderplanungen, die schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF), das Obligatorium von Gutachten und Antrag einer zentralen Abklärungsstelle für qualifizierte sonderpädagogische Massnahmen sowie der Pensenpool für die sonderpädagogischen Angebote in den Gemeinden.

Angebote

Die Angebote stellen sicher, dass der verfassungsrechtliche Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf ausreichenden Grundschulunterricht gewährleistet werden kann. Im Einzelnen sind dies in der Regelschule das sonderpädagogische Angebot (integrierte schulische Förderung ISF ab dem Kindergarten, Heilpädagogische Früherziehung im Kindergartenalter, Legasthenie- und Dyskalkulie-therapie, Logopädie, Psychomotorik-Therapie, Kleinklassen) und das begleitende pädagogische Angebot (Deutschunterricht für Kinder mit Migrationshintergrund, Nachhilfeunterricht, Rhythmik, Begabungs- und Begabtenförderung) sowie die verstärkten Massnahmen im Vorschulalter (Heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, Audio und Low Vision-Pädagogik) und im Schulalter (behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung in der Regelschule, Unterricht und Förderung in einer Sonderschule inkl. Betreuung in Tagesstrukturen oder in einem Internat). Als ergänzende Massnahmen zur Unterstützung der Regelschule können Lehr- und Fachpersonen im Umgang mit der Leistungs- und Entwicklungsheterogenität der Schülerinnen und Schüler Weiterbildungs- und Beratungsangebote in Anspruch nehmen. Kantonale Anbieter sind: Weiterbildung Schule, Beratungsdienst Schule, Schulpsychologischer Dienst, Fachstellen des Amtes für Volksschule und Pädagogische Hochschule. Zudem kann der Schulträger weitere

¹¹² SR 151.3, abgekürzt BehiG.

¹¹³ sGS 381.31; abgekürzt IVSE.

Möglichkeiten zur Unterstützung in eigener Verantwortung zur Verfügung stellen (z.B. Schulsozialarbeit, Klassenassistenten).

Mit dem Grundangebot der öffentlichen Schulträger und den verstärkten Massnahmen gewährleistet das Sonderpädagogik-Konzept einerseits eine qualitativ hochstehende sonderpädagogische Unterstützung für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf. Andererseits ermöglicht es die gezielte Steuerung des sonderpädagogischen Angebots sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene.

Versorgungskonzept für die Sonderschulung

Der Kanton St.Gallen weist eine zwar substanziell gute, aber nicht homogene Versorgung mit Sonderschulen auf. Sie sind auf Grund der historischen Entwicklung nach Dichte und Angebot ungleichmässig verteilt. Gebieten mit moderatem oder spärlichem Angebot stehen Gebiete mit dichtem Angebot gegenüber. In einzelnen Regionen bestehen Schwerpunkte für bestimmte Behinderungsarten. In den Regionen sind die Sonderschulquoten¹¹⁴ sehr unterschiedlich. Das Versorgungskonzept bezweckt, die Versorgung des Kantons mit Sonderschulplätzen so zielführend und ausgeglichen wie möglich zu gestalten. Das Versorgungskonzept als Teil des kantonalen Sonderpädagogik-Konzepts bildet die Grundlage, um darauf aufbauend die Sonderschulen sowie deren Mandatierung nach Leistung, Qualität (Orientierung an Behinderungsarten, Angebote) und Quantität (Platzzahl, Belegung) anzuerkennen.

Umsetzung

Der Erziehungsrat hat im Frühjahr 2014 das Sonderpädagogik-Konzept in einer ersten Lesung zur Kenntnis genommen und in eine Vernehmlassung gegeben. Der Vollzug ist auf 1. Januar 2015 und dessen Umsetzung ab Schuljahr 2015/16 vorgesehen. Die sonderpädagogischen Massnahmen sollen unter Beachtung der Konzeptvorgaben sowie der lokalen Gegebenheiten effizient, zielgerichtet und wirkungsvoll durchgeführt werden können. Dafür ist eine Auseinandersetzung vor Ort im Sinne eines Schulentwicklungsprozesses von grosser Bedeutung. Dies soll berücksichtigt werden, indem den Schulen, soweit möglich, eine Übergangsfrist zur Umsetzung des Konzepts gewährt wird.

4.5 Musikschulen

Musikschulen leisten mit dem Instrumentalunterricht eine wichtige Ergänzung zum Musikunterricht in der Volksschule und damit einen wertvollen Beitrag zum Bildungsauftrag der Volksschule im Kanton St.Gallen. Sie kämpfen jedoch vielerorts mit grossen Problemen, da sie nur in einigen wenigen Kantonen in die kantonale Bildungsgesetzgebung eingebunden sind. Ihre Existenz gilt es zu sichern.

Aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs im Jahr 2007 haben die Musikschulen ihre dünne rechtliche Grundlage verloren; es bot sich Handlungsbedarf an. Der Erziehungsrat hat auf Antrag des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV) am 24. Juni 2009 ein Projekt zur musikalischen Bildung und insbesondere zur Regelung der Musikschulen ins Leben gerufen. Darin werden eine generelle Überprüfung der musikalischen Bildung und eine Klärung der Rahmenbedingungen angestrebt. Im Fokus steht nebst dem schulischen Musikunterricht sowie der Musikalischen Grundschule¹¹⁵ der Instrumentalunterricht der Musikschulen für Kinder im Volksschulalter. Das Teilprojekt hat sich zum Ziel gesetzt, den Instrumentalunterricht im Volksschulalter an den Musikschulen rechtlich zu verankern, die Finanzierung zu klären, das Grundangebot des Instrumentalunterrichts sowie die Anforderungen an die Lehrpersonen und deren Anstellungsbedingungen zu vereinheitlichen. Vorauszuschicken ist, dass der Instrumentalunterricht im Gegensatz

¹¹⁴ Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler gemessen an der Gesamtschülerzahl.

¹¹⁵ Vgl. Kapitel 3.4.1 «Musikalische Grundschule».

zur Musikalischen Grundschule – die obligatorisch im Lehrplan verankert ist – ein Angebot auf freiwilliger Basis ist.

4.5.1 Ist-Zustand

Zur Beantwortung der Interpellation «Musikpädagogik im Kanton St.Gallen»¹¹⁶ erhob das Amt für Volksschule zur Grundlagenerarbeitung Anfang 2010 Daten zur aktuellen Rechtsform der Musikschulen, der Anstellungsbedingungen der Musiklehrpersonen sowie des zur Verfügung stehenden Unterrichtsangebots. Aus dem Ergebnis der Umfrage geht zudem die Grösse der Musikschulen (Anzahl Schülerinnen und Schüler, Anzahl Lehrpersonen) und die aktuell erhobenen Schulgelder hervor.¹¹⁷

Die Auswertung zeigt, dass im Kanton St.Gallen in 30 Musikschulen rund 25'500 Schülerinnen und Schüler im Volksschulalter in Instrumentalunterricht oder Musikalischer Grundschule unterrichtet werden. Geführt werden die Musikschulen in drei verschiedenen Rechtsformen. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, sind sie jedoch vorwiegend bei den Schulträgern oder in die politische Gemeinde integriert.

Rechtsform	Anzahl Musikschulen
Zweckverband (öffentlich-rechtlich)	5
Verein (privatrechtlich)	6
Integriert bei Schulträger oder in politische Gemeinde	19

Tabelle 7: Übersicht Rechtsformen Musikschulen

Die 30 Musikschulen beschäftigen rund 1040 Lehrpersonen, welche insgesamt rund 300 Vollzeitstellen belegen. Bei 27 Musikschulen erfolgen die Anstellung und Besoldung der Lehrpersonen in sachgemässer Anwendung des Volksschulgesetzes und des Gesetzes über den Lohn der Volksschullehrer des Kantons St.Gallen. Drei Musikschulen haben eigene Anstellungsmodalitäten, wenden jedoch ebenfalls die kantonalen Lohntabellen des SGV an.

Die Musikschulen bieten bereits heute ein breites Angebot an:

	Instrumente-Kategorien	Anzahl Schulen
1	Holz- und Blechinstrumente	30
2	Streichinstrumente	30
3	Zupfinstrumente	28
4	Tasteninstrumente	30
5	Schlaginstrumente	30
6	Vokalfächer (Stimmbildung / Gesang)	29
7	Ensemble, Chor, Orchester	29
8	Musiktheoretische Fächer und Aufbaukurse	6
9	Tanz und Bewegung	6

Tabelle 8: Angebot der Musikschulen

Die obige Auflistung zeigt, dass beinahe alle st.gallischen Musikschulen im Bereich der Instrumentallehre ein allumfassendes Angebot zu Verfügung stellen. In einigen Musikschulen steht

¹¹⁶ Interpellation 51.10.65 «Musikpädagogik im Kanton St.Gallen» vom 22. September 2010. Von der Regierung beantwortet am 18. Januar 2011.

¹¹⁷ Die detaillierten Zahlen sind im Zwischenbericht «Musikalische Bildung» einzusehen, welcher der Erziehungsrat am 9. Januar 2011 (ERB 2011/9) zur Kenntnis nahm.

auch die Möglichkeit bereit, das grundsätzliche Wissen über die Musik zu erweitern oder sich im Bereich Tanz und Bewegung zu betätigen. Das erhobene Schulgeld pro Semester beläuft sich auf rund 400 Franken für einen Halbstundenunterricht.

4.5.2 Entwicklungsbereiche

Die vorangegangene Auslegung des Ist-Zustandes zeigt die Entwicklungsbereiche der Musikschulen im Kanton St.Gallen auf. Zu klären sind besonders die fehlende rechtliche Einbindung der Musikschulen und die Anstellungsbedingungen der Musiklehrpersonen.

Rechtliche Verankerung

In der rechtlichen Verankerung des Instrumentalunterrichts sind verschiedene gangbare Varianten möglich, die sich im Bereich der Finanzierung voneinander unterscheiden:

- *Instrumentalunterricht als Freifach in die Lektionentafel aufnehmen:* Der Volksschulunterricht ist grundsätzlich unentgeltlich. Aus diesem Grund könnten für den Instrumentalunterricht keine Elternbeiträge eingezogen werden, was zu massiven Mehrkosten der öffentlichen Hand führen würde.
- *Empfehlung zum Instrumentalunterricht:* In einem Kreisschreiben gibt das Bildungsdepartement Empfehlungen zur Umsetzung des Instrumentalunterrichts ab. Damit gäbe es weiterhin keine Rechtsgrundlage und das flächendeckende Angebot des Instrumentalunterrichts und die Erhaltung der Musikschulen wären nicht sichergestellt.
- *Verpflichtung der Schulträger zu einem Angebot für Instrumentalunterricht:* Im Volksschulgesetz werden die Schulträger in einem Grundsatzartikel dazu verpflichtet, Instrumentalunterricht anzubieten. Diese Lösung ermöglicht die gesetzliche Verankerung des Instrumentalunterrichts sowie die Mitfinanzierung durch die Eltern. Damit verbunden wäre auch die rechtliche Stärkung der Musikschulen im Kanton.

4.5.3 Ausblick

Im Bereich Musikschulen bzw. Instrumentalunterricht muss geklärt werden, ob und wie der Instrumentalunterricht im Volksschulalter an den Musikschulen rechtlich verankert und die Finanzierung geregelt wird. Zudem müssen das Grundangebot des Instrumentalunterrichts sowie die Anforderungen an die Lehrpersonen und deren Anstellungsbedingungen im Sinn einer Vereinheitlichung geprüft werden. Der Instrumentalunterricht ist freiwillig, dies im Gegensatz zur Musikalischen Grundschule, die obligatorisch im Lehrplan verankert ist. Des Weiteren sind die möglichen Massnahmen koordiniert mit diesen auf Bundesebene anzugehen.

Anstrengungen auf Bundesebene

Der neue Art. 67a Bundesverfassung (BV) will die musikalische Bildung stärken: In der Schule sollen Bund und Kantone für einen hochwertigen Musikunterricht sorgen, wobei die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich bestehen bleibt. In der Freizeit sollen alle Kinder und Jugendlichen die Möglichkeit haben, sich musikalisch zu betätigen. Junge Menschen mit besonderer musikalischer Begabung sollen speziell gefördert werden.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Musikverbände sowie der Kantone, Städte und Gemeinden hat eine Analyse der musikalischen Bildung aus Sicht der vertretenen Verbände vorgenommen und kommt zum Schluss, dass die Chancengerechtigkeit und die Qualität der musikalischen Bildung in der Breiten- und Talentförderung in verschiedenen Punkten verbessert sowie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren gestärkt werden sollte. Im Bericht, der am 21. Januar 2014¹¹⁸ veröffentlicht wurde, macht sie zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der musikalischen Bildung in der Schweiz. Insgesamt hat die Arbeitsgruppe 37 Massnahmenvorschläge entworfen, wovon 32 Massnahmenvorschläge prinzipiell in Bundeskompetenz liegen. Bei

¹¹⁸ Eidgenössisches Departement des Innern EDI / Bundesamt für Kultur (2013): Umsetzung von Art. 67a BV auf Bundesebene. Bericht der Arbeitsgruppe. Bern.

der Beurteilung der Frage, welche Massnahmen der Bund umsetzen sollte, bestanden in der Arbeitsgruppe zum Teil unterschiedliche Auffassungen zu Notwendigkeit, Praktikabilität und inhaltlicher Dringlichkeit der einzelnen Massnahmen sowie zum Umfang der Bundeskompetenzen.

Die Massnahmenvorschläge der Arbeitsgruppe wurden durch das Bundesamt für Kultur (BAK) im Eidgenössischen Departement des Inneren (EDI) analysiert und Ende März 2014 im Rahmen des Nationalen Kulturdialogs mit den Kantonen, Städten und Gemeinden diskutiert. Der Bundesrat wird im Rahmen der Kulturbotschaft 2016–2019 entscheiden, welche Massnahmen er umsetzen will. Das Parlament wird voraussichtlich in der Wintersession 2014 darüber beraten.

Gesetzliche Verankerung

Sollen der Instrumentalunterricht an der Volksschule und damit indirekt auch die Musikschulen im Kanton St.Gallen eine rechtliche Grundlage erhalten, braucht es einen Grundsatzentscheid der Regierung. Die Gemeinden könnten dazu verpflichtet werden, Instrumentalunterricht auf der Volksschulstufe (analog Mittagstisch) anzubieten. Diese Lösung würde die gesetzliche Verankerung des Instrumentalunterrichts sowie die Mitfinanzierung durch die Eltern ermöglichen und keine Mehrkosten verursachen. Für eine allfällige Anpassung der rechtlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene wird der Entscheid des Bundesrates bezüglich der Umsetzung des Art. 67a Bundesverfassung abgewartet.

Grundangebot des Instrumentalunterrichts

Als Grundangebot sollen Kategorien und nicht einzelne Instrumente vorgegeben werden. Damit kann das Prinzip von Nachfrage und Angebot weiterhin spielen. Die Entscheidung über das detaillierte Angebot soll bei den Musikschulen vor Ort liegen. Aus der Erhebung bei den Musikschulen ist ersichtlich, dass die vorgeschlagenen Kategorien, bis auf musiktheoretische Fächer und Aufbaukurse sowie Tanz und Bewegung, beinahe vollständig angeboten werden. Es ist fraglich, ob alle Kategorien verpflichtend angeboten werden sollen.

Finanzierung der Musikschulen

Die Finanzierung der Musikschulen erfolgt einerseits über die Beiträge der Schulträger bzw. der politischen Gemeinden und andererseits über die Elternbeiträge. Die Schulträger der öffentlichen Volksschulen leisten jährliche Beiträge im Umfang von rund 27 Mio. Franken.

Bei einer Verankerung des Instrumentalunterrichts im Volksschulgesetz – gemäss dem obig favorisierten Vorschlag – würde sich an der Finanzierung der Musikschulen grundsätzlich nichts ändern und die Umsetzung kann kostenneutral erfolgen. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass sich der finanzielle Aufwand der Musikschulen verändern würde, da die Anstellungsmodalitäten des Lehrpersonals höchstens minimale Anpassungen erfahren würden.

Anstellung der Musiklehrpersonen

Bei 27 von 30 Musikschulen erfolgt die Anstellung und Entlohnung der Lehrpersonen heute in sachgemässer Anwendung des Volksschulgesetzes und des Gesetzes über den Lohn der Volksschullehrer des Kantons St.Gallen. Eine Überführung der Musiklehrpersonen in das Arbeitsrecht für Volksschul-Lehrpersonen ist angezeigt. Bei sechs der 30 Musikschulen, die als private Vereine geführt werden, müsste die Rechtsform unter Umständen angepasst werden. Dazu braucht es ebenfalls einen Grundsatzentscheid des Erziehungsrates. Es besteht jedoch kein prioritärer Handlungsbedarf.

5 Personalentwicklung

5.1 Berufsauftrag Volksschul-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.

Der XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz¹¹⁹ bildet die Grundlage für einen zeitgemässen und ganzheitlichen Berufsauftrag der Lehrpersonen. Dabei werden unter Berücksichtigung der Schulorganisation eine Arbeitszeit sowie ein Ferienanspruch in vergleichbarem Umfang wie für das Staatspersonal garantiert und die Aufgaben, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Unterricht stehen, definiert. Kernpunkte der Neuregelung sind die Umschreibung von Arbeitsfeldern, deren Gewichtung in Prozenten sowie die Schaffung eines Personalpools für den Einsatz der Lehrpersonen.

Der aktuell gültige Berufsauftrag der Lehrpersonen stammt aus dem Jahr 1998. Der Erziehungsrat hat diesen an die veränderten gesellschaftlichen und schulischen Rahmenbedingungen angepasst. Er umfasst alle Bereiche des Schulbetriebs und steht im Dienst einer ganzheitlichen Schulentwicklung. Im Zentrum dieser Entwicklung steht das Kerngeschäft «Unterricht». Zum Berufsauftrag gehören ebenso die Zusammenarbeit mit Eltern, Kolleginnen und Kollegen, Fachstellen, Schulleitungen und Behörden. Die Weiterbildung, die Mitarbeit an der Gestaltung und Entwicklung der ganzen Schule sowie administrative und organisatorische Aufgaben sind ebenfalls feste Bestandteile des Berufsauftrags der Lehrpersonen.

Eine klare Strukturierung der Arbeitszeit wirkt entlastend. Der Berufsauftrag soll die Lehrpersonen darin unterstützen, ihren Auftrag so zu strukturieren, dass die Anforderungen des Arbeitsalltages bewältigt werden können. Die im Berufsauftrag beschriebenen Arbeitsfelder und Aufgaben definieren die Erwartungen, die mit der Erfüllung des Berufsauftrags verbunden sind. Die Arbeitszeit von Lehrpersonen wird anstelle der bisherigen Lektionenzahl neu als Jahresarbeitszeit in Arbeitsstunden definiert. Der neue Berufsauftrag ermöglicht, personelle Ressourcen gezielt einzusetzen und zu fördern. Diese gezielte Nutzung von professionellen Ressourcen bietet den Schulen mehr Freiraum in der Gestaltung des Schulbetriebs und einen besseren teaminternen Ausgleich von Belastungen und Aufgaben.

Der Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen umfasst die Arbeitsfelder «Unterricht», «Schülerinnen und Schüler», «Schule» sowie «Lehrperson». Die abgebildete Vielfalt illustriert die Komplexität der beruflichen Aufgaben von Lehrpersonen. Ebenfalls geht daraus klar hervor, dass Lehrpersonen diese Aufgaben nicht nur in Einzelarbeit, sondern zunehmend in Kooperationen mit andern Lehrpersonen, Fachleuten etc. wahrzunehmen haben.

Den vier Arbeitsfeldern des Berufsauftrags werden je ein bestimmter Prozent- und Stundenanteil zugeordnet. Dabei handelt es sich um Richtwerte, die eine gemeinsame Orientierung über die erwartete Leistung und die Handlungsspielräume geben sollen. Bei einem 100-Prozent-Pensum ergibt sich folgende standardmässige Gliederung der Gesamtarbeitszeit von 1906 Stunden pro Jahr:

¹¹⁹ 22.13.14.

<i>Arbeitsfeld</i>		<i>Prozentanteil</i>	<i>Stundenanteil</i>
Unterricht	Unterrichten und Erziehen Planen, Vorbereiten, Organisieren und Auswerten	88%	1678
Schülerinnen und Schüler	Beraten und Begleiten der Lernenden, Zusammen- arbeit	4%	76
Schule	Gestaltung, Entwicklung, Evaluation, Organisation und Verwaltung	5%	95
Lehrperson	Individuelle Weiterbildung, Selbstevaluation	3%	57
total		100%	1906

Tabelle 9: Die vier Arbeitsfelder des Berufsauftrags der Volksschul-Lehrpersonen

Bei den Prozentwerten für die Arbeitsfelder handelt es sich um Richtgrössen. Abweichungen in gegenseitiger Absprache zwischen Lehrperson und Schulleitung sind im Rahmen von durch den Erziehungsrat festgelegten Bandbreiten möglich.

5.2 Personalgesetz

Der Kantonsrat hat auf die Amtsdauer 2012/2016 für die Mitarbeitenden des Kantons ein Personalgesetz samt Ausführungsverordnung¹²⁰ erlassen, mit dem alle personalrechtlichen Grundlagen zusammengefasst und modernisiert worden sind. Im Wesentlichen wurde Folgendes verändert:

- Neu wird das Arbeitsverhältnis des Personals nicht mehr durch einseitige Verfügung, sondern durch zweiseitigen Vertrag begründet. Damit stehen sich Arbeitgebende und Arbeitnehmende konzeptionell nicht mehr obrigkeitlich-subordinativ, sondern partnerschaftlich-koordinativ gegenüber.
- Mit dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag ist die obrigkeitliche Verfügung als Rechtsfigur generell aus dem Arbeitsverhältnis entfernt worden. Verfügungen sind nicht nur bei der Begründung, sondern auch bei der Gestaltung, Steuerung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses entfallen.
- Den Arbeitnehmenden steht bezüglich ihres Arbeitsverhältnisses das Anfechtungsstreitverfahren (Rekurs und Beschwerde) nicht mehr offen. Ein Anfechtungsstreitverfahren verlangt begrifflich eine Verfügung, die angefochten wird. Wer mit einer «verfügungslosen», unmittelbar wirksamen Willensäusserung der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers nicht einverstanden ist und sich dagegen zur Wehr setzen will, muss den Klageweg auf Schadenersatz oder Genugtuung einschlagen.
- Als teilweiser Ersatz des Anfechtungsstreitverfahrens ist dem gerichtlichen Klageverfahren ein obligatorisches, unentgeltliches Schlichtungsverfahren bei einer zentralen, paritätisch zusammengesetzten (Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Vertretungen) Schlichtungsstelle in Personalsachen vorgelagert worden.
- Das Disziplinarrecht ist abgeschafft und durch sogenannte personalrechtliche Massnahmen ersetzt worden. Entsprechende Massnahmen stehen der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber aus der Natur der öffentlich-rechtlichen Anstellung heraus zur Verfügung. Im Personalgesetz werden sie, gewissermassen als Gegengewicht zur Abschaffung des Disziplinarrechts, katalogartig ausdrücklich aufgezählt.
- Die Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Unfall ist von zwölf auf 24 Monate (erste zwölf Monate: 100 Prozent Lohn; zweite zwölf Monate: 80 Prozent Lohn) verlängert worden. Damit wird berücksichtigt, dass die Abklärungen bei nachhaltigen gesundheitlichen Problemen im Vergleich zu früher vielschichtiger geworden sind und längere Zeit benötigen.

¹²⁰ sGS 143.1 und 143.11.

- Der ordentliche Übertritt in den Ruhestand («Pensionierung») ist vom 63. auf das 65. Altersjahr angehoben worden. Damit wird einerseits für die Mitarbeitenden Flexibilität bei der Lebensplanung gewonnen und andererseits für die Arbeitgebenden die Arbeitskraft der Mitarbeitenden tendenziell besser ausgeschöpft.

Das Personalgesetz gilt für das gesamte Personal im Arbeitsverhältnis mit dem Kanton. Dazu zählt einerseits das Verwaltungspersonal des Kantons, andererseits – unter Vorbehalt spezifischer, schulbedingter Vorschriften – das Lehrpersonal der Berufsfach- und der Mittelschulen. Für die Lehrpersonen der Volksschule gilt das Personalgesetz nicht automatisch. Das Lehrpersonalrecht der Volksschule ist originäres Personalrecht und als solches von der Personalgesetzgebung des Kantons für diesen selbst unabhängig. Diese Unabhängigkeit besteht vor dem Hintergrund des grundlegend anderen Berufsauftrags, welchen die Lehrpersonen im Vergleich zu den Mitarbeitenden der Verwaltung erfüllen, und der anderen, nämlich kommunalen Staatsebene, auf der sie operativ in das Arbeitsverhältnis eingebunden sind.

Die oben aufgezählten Neuerungen, welche das Personalgesetz im Kanton gebracht hat, betreffen allerdings weniger die inhaltliche Auftragserfüllung als jene Bereiche, die für alle öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmer-Funktionen im Kanton St.Gallen und in den St.Galler Gemeinden seit jeher stets gleich geregelt sind. Sie sind daher durch direkten Verweis auf das Personalgesetz oder durch gleichlautendes eigenständiges Recht auch für die Volksschule übernommen worden.

Mit diesen Vereinheitlichungen sind identische «Basics» für alle öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse sichergestellt, die vom Kanton selbst eingegangen werden (kantonales Personal einschliesslich Berufsfachschul- und Mittelschul-Lehrpersonen) oder die vom Kanton für die Gemeinden einheitlich normiert (Volksschul-Lehrpersonen) werden.

5.3 Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen

Das Volksschulgesetz verweist für den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen auf ein eigenes Gesetz.¹²¹ Dieses Gesetz weist die Besonderheit auf, dass es – wie die öffentlichen Lohnordnungen generell – von Verfassung wegen nicht dem Referendum untersteht.

Das Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen steht zur Zeit der Abfassung dieses Berichts in Revision. Dies im Zusammenhang mit der Neuordnung des Berufsauftrags.¹²² Neben der systematischen und redaktionellen Straffung bzw. administrativen Vereinfachung bringt die Revision überall dort eine Übernahme der Vorschriften des Personalgesetzes für das Staatspersonal, wo der Berufsauftrag nicht eine spezifische Regelung erfordert.¹²³ Das ist insbesondere beim 13. Monatslohn, den ausserordentlichen Leistungsprämien, den Geburtszulagen und Kinderzulagen, der Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfalls, bei Mutterschaft, bei Dienstleistung in Armee, Zivilschutz oder Feuerwehr und bei Leistung von zivilem Ersatzdienst, beim Urlaub, bei der Unfallversicherung, beim Lohnnachgenuss sowie bei der jährlichen Überprüfung und Änderung der Löhne der Fall. Damit ergeben sich Synergien namentlich in jenen Gemeinden, die für ihr Führungs-, Verwaltungs- und Dienstpersonal das Personalrecht des Kantons als eigenes Recht anwenden. Das ist überall dort der Fall, wo kein spezifisches kommunales Personalrecht erlassen worden ist.

Im Übrigen wird im Zug des flexibilisierten neuen Berufsauftrags das Verfahren der systematischen lohnwirksamen Qualifikation (SLQ) fakultativ erklärt.¹²⁴ Der Kanton hat den Gemeinden die

¹²¹ sGS 213.51.

¹²² Vgl. Kapitel 5.1 «Berufsauftrag Volksschul-Lehrpersonen».

¹²³ Vgl. Kapitel 5.2 «Personalgesetz».

¹²⁴ Vgl. Kapitel 6.3.1 «Standortbestimmung LFQ und SLQ».

Lehrerqualifikation seit Ende der 90-er Jahre minutiös vorgeschrieben. Dies ist mit der modernen Personalführung durch die pädagogischen Schulleitungen entbehrlich geworden. Den Gemeinden wird künftig nur mehr vorgeschrieben, dass eine Lohnerhöhung gute Leistungen voraussetzt, nicht mehr jedoch, wie die Feststellung der guten Leistungen zu erfolgen hat. Die Gemeinden können die Leistungsbeurteilung auf einfachem Weg im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche sicherstellen, wobei es genügt, wenn damit allfällige nicht gute Leistungen, welche den Lohnanstieg verunmöglichen, justiziabel eruiert werden.

5.4 Weiterbildungskonzept Volksschule

Der Erziehungsrat hat am 27. Juni 2012 ein neues Weiterbildungskonzept für die Volksschule erlassen und auf das Jahr 2013 in Kraft gesetzt. Das Weiterbildungskonzept richtet sich an die drei Zielgruppen Lehrpersonen, Schulleitungen und Schulbehörden. Es orientiert sich an einem dynamischen Berufsbild der Lehrpersonen, die ihre Persönlichkeit und ihre Auftragserfüllung am Puls der gesellschaftlichen Veränderungen permanent reflektieren und entwickeln und so zu «lernenden Lehrenden» werden. Die Lehrpersonen sollen in der Wissensgesellschaft neue Sachkompetenzen (Fach- und Methodenkompetenzen), in der Multioptionsgesellschaft neue Selbstkompetenzen und in der digitalen Gesellschaft neue Sozialkompetenzen erwerben.

Beim lebenslangen Lernen benützen die Lehrpersonen Wahlpflichtangebote, freie Wahlangebote und individuelle Angebote. Die Wahlpflichtangebote bestehen aus mehrtägigen Modulen. Sie folgen grundsätzlich der Berufsbiografie, wobei

- eine frühe Berufsphase (Schwergewicht: Kompetenzvermittlung und Unterstützung bei der Pflichterfüllung ausserhalb des Unterrichts, beim Umgang mit heterogenen Lernvoraussetzungen, beim Unterricht in nicht bevorzugten Fachbereichen und bei der Wahrung der eigenen Gesundheit),
- eine mittlere Berufsphase (Schwergewicht: Kompetenzvermittlung und Unterstützung bei der Standortbestimmung bezüglich Stärken und Schwächen, Lehrstil, Work-Life-Balance und Laufbahnplanung) sowie
- eine späte Berufsphase (Schwergewicht: Kompetenzvermittlung und Unterstützung bei der Sicherstellung der Unterrichtsqualität und der Wahrung der beruflichen Motivation) unterschieden werden.

Daneben bestehen auch berufsphasenübergreifende Angebote. Für Neu-, Quer- und Wiedereinsteigende werden zusätzliche Angebote geschaffen.

Die freien Wahlangebote bestehen aus Einzelkursen, die thematisch nach dem Lehrplan aufgebaut sind. Mit Bezug zum Berufsalltag werden in diesen Weiterbildungen methodische und inhaltliche Impulse für eine wirkungsvolle und zeitgemässe Unterrichtsgestaltung gegeben. Die individuelle Weiterbildung liegt im selbständigen Ermessen der Lehrperson und dient dazu, die Arbeitsmarktfähigkeit zu erhalten und die Persönlichkeit zu entwickeln.

Stand der Umsetzung

Im Jahr 2014 wurde bei den Wahlpflichtangeboten für die Berufsphasen je ein Modul geschaffen, welche auf zweierlei Weise zum Einsatz gelangen: als reguläre Angebote, an welchen Teilnehmende von verschiedenen Schulträgern teilnehmen können, und als Holmodule, welche von den Schulen als geschlossene Gruppe abgeholt werden können.

Ebenso wurde 2014 ein berufsphasenübergreifendes Modul im Bereich von ICT und Medien ins Angebot aufgenommen. Dieses Thema hat der Erziehungsrat als Schwerpunktthema für die Jahre 2014 und folgende definiert.

Die Einführung in den Lehrplan 21 wird ab dem Jahr 2015 für mehrere Jahre zum Schwerpunkt in der Schulentwicklung werden. Für die Einführung der Schulen wie auch der Lehr- und Fachpersonen ist ein Prozess mit drei Komponenten angedacht. Zentral durchgeführte Veranstaltungen, koordinierte Vertiefungen an den Schulen vor Ort sowie individuelle Weiterbildungen als Einzelperson und in Fachteams bilden die Grundlage zur Einführung des Lehrplans 21.

Weiterbildungspflicht – Verknüpfung mit Berufsauftrag

Die Weiterbildungspflicht beträgt bis auf weiteres zwölf Tage je Amtsdauer der Gemeindebehörden.¹²⁵ Im Zusammenhang mit einem neuen Berufsauftrag, dessen Vollzug ab Schuljahr 2015/16 geplant ist, wird ein Teil der Weiterbildung neu in den Arbeitsfeldern «Schule» (für schulinterne Weiterbildung) und «Lehrperson» (für individuelle Weiterbildung) Aufnahme finden.

5.5 Schulführung

Einführung der Schulleitung im Kanton St. Gallen

Seit der Diskussion um die Einführung von Schulleitungen sind rund 17 Jahre vergangen. 1996 hat erstmals eine Arbeitsgruppe den Auftrag erhalten, auch für den Kanton St. Gallen drei Modelle zur Einführung von Schulleitungen auszuarbeiten. Bereits zu diesem Zeitpunkt wollte man den bestehenden unterschiedlichen Strukturen vor Ort gerecht werden. Viele kleine Schuleinheiten und Schulgemeinden sind im Milizsystem durch einen Schulpräsidium und seine Kommissionsmitglieder geführt worden. Erst in den grossen Gemeinden sind Schulpräsidien mit Stellenprozenten ausgestattet worden. Die Diskussion um die Einführung von Schulleitungen ist zusammengefallen mit der Einführung des Lehrplans 97 und dem damals neuen Berufsauftrag, wo beide auf die Teamarbeit grossen Wert gelegt haben. Schon damals hat man erkannt, dass ein Team nur funktionieren kann, wenn es geleitet ist.

Im Jahr 2004 wurden mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz¹²⁶ Schulleitungen im Kanton St. Gallen gesetzlich verankert und auch als obligatorisch erklärt. Dazu wurden Weisungen und Rahmenbedingungen erlassen, die den Schulträgern erlaubten, unterschiedliche Führungskonzepte zu erstellen und die Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitung festzulegen. Das vom Erziehungsrat im Jahr 2004 erlassene Gesamtkonzept Schulqualität diente als Grundlage zur Umsetzung des Führungs- und Qualitätskonzepts in den Gemeinden. Mit dem neuen Finanzausgleich wurde ab dem Jahr 2008 die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu definiert und die Gemeinde ist seither alleiniger Arbeitgeber von den Schulleitungen. Die Anstellungsbedingungen liegen nicht mehr in der Zuständigkeit des Kantons, sondern ausschliesslich in der Hoheit der Gemeinden.

Stärkung der Schulleitung

Die Klärung der im Rahmen des Berufsauftrags der Lehrpersonen zu erfüllenden Aufgaben und die Zuordnung zu klar definierten Zeitgefässen tragen massgeblich zur Entlastung der Lehrpersonen bei. Indirekt führt dies aber auch zu einer Stärkung der Schulleitung. Auch sie als Vorgesetzte der ihnen unterstellten Lehrpersonen erhalten Klarheit, was sie verlangen können und wo die Grenzen sind. So wird zum Beispiel geklärt, in welchem zeitlichen Umfang die Lehrpersonen an schulinternen Entwicklungsprojekten oder schulinternen Weiterbildungen teilzunehmen haben. Mit dem neuen Berufsauftrag erhalten die Schulleitungen verbindliche Rahmenbedingungen für die Personalführung. Die mit dem neuen Berufsauftrag verbundenen Freiräume und Flexibilisierungen tragen dazu bei, dass Schulbehörden und Schulleitungen sowohl auf die individuellen Bedürfnisse der einzelnen Lehrperson als auch auf die Erfordernisse im Schulbetrieb eingehen können. Wurden bis anhin Anstellungen alleine von der Anzahl zu unterrichtenden Lektionen abhängig gemacht, können neu die über das eigentliche Unterrichtspensum hinausgehenden

¹²⁵ Gemäss der Verordnung über das Dienstverhältnis der Volksschullehrkräfte vom 23. Februar 1999, Art. 32, Abs. 1.

¹²⁶ nGS 39–59.

Anstellungsbedingungen in einem beschränkten Rahmen individuell und einvernehmlich vereinbart werden. Anlässlich der regelmässigen Mitarbeitergespräche kann Rechenschaft über die Art und den Umfang der Verwendung der Zeitgefässe abgelegt werden. Gegebenenfalls kann der Anstellungsvertrag angepasst werden.

Gemeinsam mit der Neufassung des Berufsauftrags soll das Verfahren für die systematisch lohnwirksame Qualifikation der Lehrpersonen (SLQ) freigegeben werden. Diese dient seit dem Jahr 1999 dazu, dreimal während der Berufslaufbahn die guten Leistungen der Lehrperson als Voraussetzung für den weiteren Lohnanstieg zu dokumentieren. Mit dem überarbeiteten Gesetz über den Lohn der Volksschullehrer wird das Verfahren zur Qualifikation der Lehrpersonen den Gemeinden übertragen. Die Leistungsbewertung für den Lohnanstieg kann im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche durch die Schulleitung erfolgen. Die Zuordnung der systematischen Qualifikation in das Mitarbeitergespräch und somit zur Schulleitung stärkt deren Rolle bei der Personalführung. Die Schulleitung trägt (Mit-)Verantwortung für die Qualität der Arbeit der ihr unterstellten Lehrpersonen.

Nebst dem in der Mehrzahl der Gemeinden umgesetzten Führungskonzept mit Schulrat, Schulratspräsidium und den unterstellten Schulleitungspersonen kommt in wenigen Gemeinden ein Führungskonzept ohne einen separaten Schulrat zum Tragen. Einem Mitglied des Gemeinderates obliegt das Ressort Bildung. Dieses ist Vorgesetzte einer für die operativen Gesamtleitung zuständige Geschäftsleitung. Dieser «Rektorin» oder diesem «Rektor» sind die operativ tätigen Schulleiterinnen und Schulleiter unterstellt.

Auf Ebene Kanton wurde neu analog zu den pädagogischen Kommissionen – in welchen vor allem die Lehrpersonen der entsprechenden Stufen vertreten sind – die Kommission Schulführung geschaffen. In dieser Kommission werden Geschäfte des Erziehungsrates auch unter dem Fokus der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Schulleitungen entwickelt und beurteilt. Auch dies trägt zur Stärkung der Schulleitung bei.

6 Schulqualitätsentwicklung und Schulaufsicht

6.1 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

Die Führung der Volksschule obliegt den Gemeinden.¹²⁷ Den Rahmen für die Führung der Volksschule durch die Gemeinden setzt das kantonale Schulrecht (VSG und dessen Folgeerlasse). Dieses gilt – abgesehen von punktuell eingeräumten Handlungsspielräumen – als umfassend und abschliessend. In der Volksschule besitzen die Gemeinden keine Gemeindeautonomie. Sie unterliegen damit der umfassenden Aufsicht des Kantons (Rechtmässigkeit und Angemessenheit). Die gemeindeinterne Schulaufsicht obliegt dem örtlichen Schulrat. Massgebend dafür ist das lokale Führungs- und Qualitätskonzept.¹²⁸ Für dieses verfügt die Gemeinde über einen grossen Gestaltungsspielraum. Der Kanton greift in die interne Aufsicht nicht ein, solange diese ihn nicht selbst um Unterstützung angeht oder sich unkorrekt verhält.

- Auf Ebene Kanton obliegt dem Erziehungsrat gemäss Volksschulgesetz¹²⁹ die Überprüfung und Regelung der Schulqualität. Dazu gehören der Erlass von Rahmenbedingungen und Regelungen, welche Auswirkungen auf die Schulqualität haben: Erlass des Lehrplans, Bestimmung von Lehrmitteln, Erlass des Berufsauftrags der Lehrpersonen, Regelung der Klassenorganisation u.a. Insgesamt hat die Regelungsdichte in den letzten Jahren abgenommen. Statt Detailregelungen zu erlassen erarbeitet das Bildungsdepartement Empfehlungen, unterstützt und berät die Schulträger bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.
- Auf Ebene Gemeinde obliegt dem Schulträger die Detailregelung sowie die Überprüfung und Regelung der Schulqualität im Rahmen der von Regierung und Erziehungsrat erlassenen Vorgaben. Der Schulträger seinerseits unterstützt die Schulleitungen in ihrer Aufgabe und stellt Beratungsangebote zur Verfügung.
- Auf nationaler Ebene erfolgt die Regelung der Schulqualität durch die HarmoS-Standards sowie deren Überprüfung im Rahmen der Systemevaluation und des Bildungsmonitorings.

	Überprüfung Schulqualität	Regelung Schulqualität	Beratung und Unterstützung	
Systemevaluation PISA / Bildungsmonitoring	Regierung / Erziehungsrat / Bildungsdepartement			Kanton
	Reaktive Schulaufsicht Qualitätsgespräche Aufsicht Privatschulen Aufsichtsprüfung	Merkmale Schulqualität Rahmenbedingungen: - Entlohnung Lehrpersonen - Berufsauftrag - Lehrplan - Lehrmittel - u.a.	Beratungsdienst Schule Auskunftsstellen Fachstellen Schulpsychologischer Dienst Unterstützungsangebote u.a.	
	Schulträger / Schulrat / Geschäftsprüfungskommission			Gemeinde
	Selbstevaluation Interne Qualitätsentwicklung Schulführung Mitarbeiterführung	Lokales Führungs- und Qualitätskonzept Schulordnung Stundenplan u.a.	Testsysteme Coaching Berufseinführung Weiterbildung u.a.	

Tabelle 10: Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden (Beispiele)

6.2 Schulaufsicht

Die Kantonsverfassung¹³⁰ bestimmt, dass die Gemeinden unter der Aufsicht des Kantons stehen. Die Aufsicht durch den Kanton umfasst ausserhalb der Gemeindeautonomie die Überprüfung nicht nur der Rechtmässigkeit, sondern auch der Angemessenheit kommunalen Handelns,

¹²⁷ Schulgemeinden oder Einheitsgemeinden; Art. 4 Abs. 1 und Art. 111 VSG sowie Art. 91 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG).

¹²⁸ Art. 111 Abs. 1 und 3 VSG.

¹²⁹ Art. 100 Abs. 2 Bst. dbis VSG.

¹³⁰ Art. 100 Abs. 1 erster Satz, sGS 111.1, abgekürzt KV.

wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht¹³¹. Die Aufsicht beinhaltet zudem die Überprüfung, ob die Gemeindetätigkeit mit dem kantonalen Recht, aber auch mit dem Recht des Bundes und dem Gemeinderecht übereinstimmt. Der Kanton muss sich ferner davon überzeugen, dass die Gemeinden den ihnen vom kantonalen oder eidgenössischen Recht übertragenen Aufgaben nachkommen. Er hat für den richtigen Vollzug zu sorgen und eine gewisse Koordination zwischen den einzelnen Gemeinden sicherzustellen.¹³²

Das ursprüngliche Gesamtkonzept Schulqualität für die Volksschule im Kanton St.Gallen, für das durch den VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz¹³³ im Jahr 2003 die gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, basierte auf den drei Grundpfeilern Selbstevaluation, Fremdevaluation und Aufsicht. Das Konzept ist in Teilen umgesetzt. Während die Schulen lokale Führungs- und Qualitätskonzepte erstellt haben und die Selbstevaluation als Element der Qualitätsentwicklung praktizieren, wurde die Fremdevaluation auf Ebene der Schulträger/Schuleinheiten lange Zeit nicht in institutionalisierter Form realisiert. Sie wurde jedoch im Rahmen eines Pilotprojektes erfolgreich erprobt.

Der Kantonsrat hatte am 22. Februar 2010 die Motion «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?»¹³⁴ gutgeheissen und damit die Regionale Schulaufsicht (RSA) abgeschafft. Die Regierung wurde daraufhin eingeladen, das Volksschulgesetz zu revidieren und dem Kantonsrat einen Vorschlag zu unterbreiten, der mit Beginn der Amtsdauer 2013 in Kraft tritt. Der Kantonsrat hatte am 20. Februar 2012 über Botschaft und Entwurf der Regierung zum XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz¹³⁵ in erster Lesung beraten und sie am 24. April 2012 als Gesetz erlassen. Die Aufsichtstätigkeit über die Volksschule der RSA endete mit deren Wegfall am 1. Juni 2012. Aufgrund der Aufhebung von Art. 100 Abs. 2 Bst. A und e sowie Art. 104 bis 110 VSG erfolgt die schulrechtliche Aufsicht in der Volksschule neu direkt durch die kantonalen Stellen.¹³⁶

Der Erziehungsrat erliess am 16. Januar 2013 das Konzept zur Organisation der Schulaufsicht.¹³⁷ Dieses enthält im Wesentlichen sechs Elemente:

- *Element 1:* Der Schulträger organisiert und führt die Schuleinheit. Die Aufsicht über die Schuleinheit liegt in der internen Zuständigkeit des Schulträgers.
- *Element 2:* Die externe Schulevaluation ist zu implementieren und erfolgt auf Ebene der Schuleinheit. Die Ergebnisse der externen Schulevaluationen werden für den Schulträger sowie den ER und das BLD aufbereitet und diesen zugestellt. Sofern bei der externen Schulevaluation festgestellt wird, dass gesetzliche Grundlagen nicht eingehalten werden, wird dies bei der Schulaufsicht gemeldet.
- *Element 3:* Die aktive Aufsicht erfolgt im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Prüfung durch das Amt für Gemeinden.
- *Element 4:* Die Schulaufsicht erfolgt reaktiv, sie wird tätig, wenn eine Meldung eingeht. In der Folge klärt die Schulaufsicht den Sachverhalt ab und interveniert bei Bedarf.
- *Element 5:* Das Amt für Volksschule hält regelmässig Kontakt mit den Schulträgern, um die Kontaktpflege als zentrales Element der Qualitätssicherung sowie die Fachaufsicht zu gewährleisten.
- *Element 6:* Die Privatschulen im Kanton St.Gallen werden aktiv durch die Aufsichtsstelle im Amt für Volksschule beaufsichtigt.

¹³¹ Art. 100 Abs. 2 KV.

¹³² Vgl. Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix (2006): Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, N 1433f.; Art. 158f. GG.

¹³³ nGS 39–53.

¹³⁴ Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?» vom 30. November 2009. Antrag der Regierung vom 19. Januar 2011.

¹³⁵ ABI 2011, 297ff.

¹³⁶ Erziehungsrat, vgl. Art. 100 Abs. 1 VSG und Bildungsdepartement, vgl. Art. 103 VSG.

¹³⁷ SchBI 2/2013, S. 87.

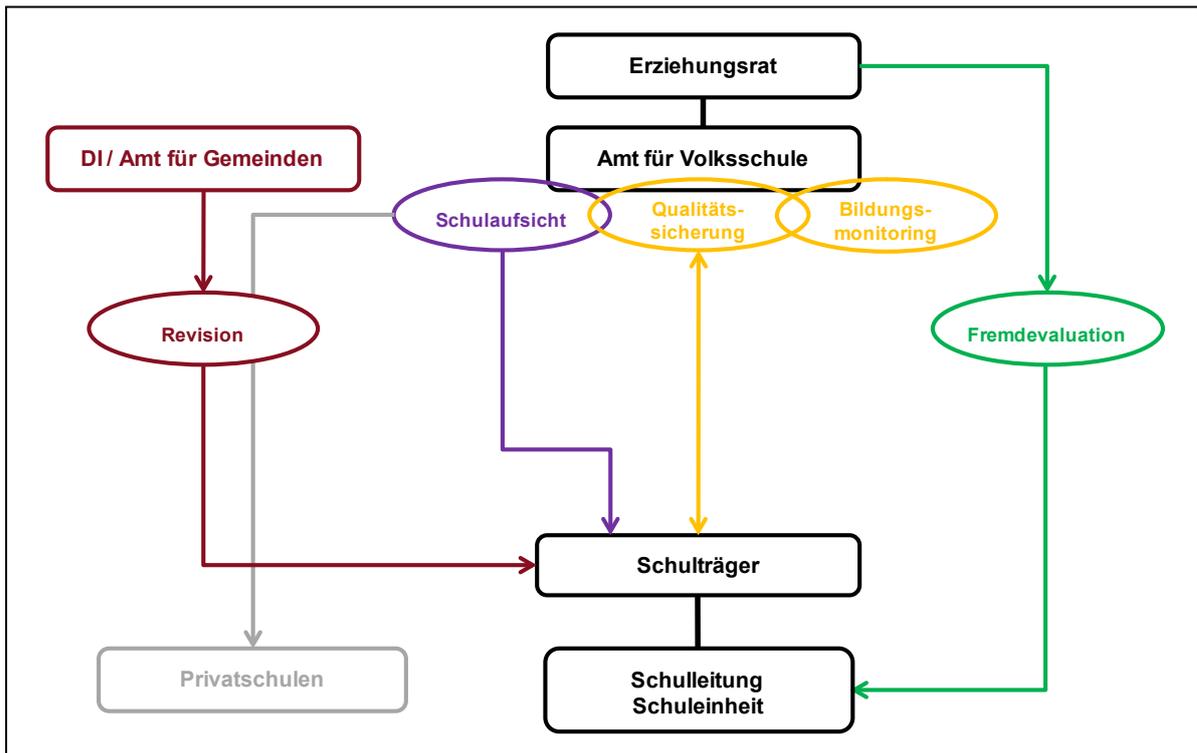


Abbildung 11: Konzept Schulaufsicht

Gemäss Volksschulgesetz¹³⁸ obliegt dem Erziehungsrat die Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität. Gestützt auf diese Kompetenz hat der Erziehungsrat die Implementierung der externen Schulevaluation initiiert (Element 2) und dem Verein Kompetenzzentrum Schulevaluation am 21. November 2012 einen entsprechenden Leistungsauftrag erteilt. Der Verein Kompetenzzentrum Schulevaluation wurde eigens zur flächendeckenden Umsetzung der externen Schulevaluationen im Kanton St.Gallen im Februar 2013 gegründet. Am 1. März 2013 nahm das Kompetenzzentrum den operativen Betrieb auf. Gemäss dem Leistungsauftrag war es die Kernaufgabe des Kompetenzzentrums, eine nachhaltige externe Schulevaluation zu gewährleisten, indem sämtliche Volksschulen des Kantons periodisch evaluiert werden.

Anlässlich der Debatte zum Entlastungsprogramm beschloss der Kantonsrat auf Antrag der vorberatenden Kommission und gegen den Willen der Regierung am 20. Juni 2013 den Verzicht auf eine flächendeckende obligatorische Fremdevaluation in der Volksschule.¹³⁹ In der Folge wurde der Verein Kompetenzzentrum Schulevaluation per 31. August 2013 aufgelöst. Dementsprechend wurde auch der vom Erziehungsrat erlassene Leistungsauftrag an den Verein hinfällig.

Mit dem Verzicht auf eine flächendeckende, obligatorische Fremdevaluation in der Volksschule entfällt ein zentrales Element des Konzepts zur Qualitätssicherung und Schulaufsicht. Dies macht es erforderlich, die Schulaufsicht neu zu regeln bzw. das Konzept an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Der Erziehungsrat hat am 11. September 2013 beschlossen, das bestehende Konzept zur Schulaufsicht vom 16. Januar 2013 an die veränderte Ausgangslage anzupassen. Obwohl es erst seit einem halben Jahr in Kraft ist, kann aufgrund von Rückmeldungen davon ausgegangen werden, dass das Konzept sich sowohl in Bezug auf die Bearbeitung von Aufsichtsbeschwerden als auch auf die Qualitätssicherung bzw. Kontaktpflege durch das Amt für Volksschule bewährt. Auf eine von Grund auf neu geregelte Schulaufsicht wird verzichtet und auch keine breit angelegte Projektorganisation eingesetzt. Dies insbesondere auch unter Berücksichtigung des

¹³⁸ Art. 100 Abs. 2 Bst. dbis VSG.

¹³⁹ Massnahme E28bis.

Aspekts, dass die Schulaufsicht ausschliesslich auf der Ebene Schulträger zum Tragen kommen wird.

Das bestehende Modell wird unter Beibehaltung des Instruments der reaktiven Schulaufsicht weiterentwickelt. Grundlage bildet die im Jahr 2013 angelaufene und von Schulträgern positiv aufgenommene Kontaktpflege in Form von Qualitätssicherungsgesprächen durch das Amt für Volksschule, welche in Richtung aktiver Schulaufsicht weiterentwickelt wird. Stand bisher die Kontaktpflege im Sinne eines Austausches im Vordergrund, rückt künftig der Schwerpunkt auf die Aufsicht im Sinne einer Metaaufsicht in den Vordergrund. Die Schulbehörden sollen Rechenschaft ablegen, wie sie die Aufsicht in ihren Schuleinheiten wahrnehmen und die Qualität sicherstellen. Im Weiteren ist es Aufgabe der Schulaufsicht, systematisch Informationen über Rahmenbedingungen, Verlauf und Ergebnisse von Bildungsprozessen auf der kommunalen Ebene zu erheben und somit das notwendige Steuerungswissen zu generieren.

Das Konzept zur Schulaufsicht steht im Zusammenhang mit der Anpassung und Überprüfung der verschiedenen Elemente des Konzepts Schulqualität aus dem Jahr 2004. Dazu ist unter anderem die Erarbeitung eines Referenzrahmens zur Schulqualität in Auftrag gegeben worden, der eine Grundlage und Orientierung für die Beurteilung der Schulen bilden soll. Im Hinblick darauf, dass die neue Schulaufsicht insbesondere die Qualitätssicherung vor Ort überprüft, ist dieser Referenzrahmen auch für die Schulaufsicht von zentraler Bedeutung. Im Weiteren wird die bereits bestehende aktive Aufsicht über die Privatschulen sowie die Aufsicht über Sonderschulen mit der neuen Schulaufsicht zusammengeführt, um so Synergien zu nutzen.

6.3 Schulqualitätsentwicklung

Für die Umsetzung des ursprünglichen Gesamtkonzepts Schulqualität für die Volksschule im Kanton St.Gallen, für das durch den VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz¹⁴⁰ im Jahr 2003 die gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, wurde 2004 das Gesamtkonzept Schulqualität erarbeitet. Es enthielt alle zum damaligen Zeitpunkt erarbeiteten Grundlagen und Elemente zur Umsetzung des lokalen Führungs- und Qualitätskonzepts und der Systematischen lohnwirksamen Qualifikation der Lehrpersonen (SLQ). In seiner Sitzung vom 19. Mai 2011 hat der Erziehungsrat den Auftrag erteilt, die einzelnen Elemente des Konzepts zu überprüfen, mit der Zielsetzung, den neuen Vorgaben anzupassen, zu vervollständigen und auf den Zeitpunkt der Umsetzung des Kompetenzzentrums Schulevaluation auf das Schuljahr 2013/14 zu erlassen. Aufgrund der sich veränderten Ausgangslage hat der Erziehungsrat am 11. September 2013 nochmals bekräftigt, dass die verschiedenen Elemente zur Sicherung der Schulqualität auf kantonaler wie lokaler Ebene aufeinander abzustimmen sind. Auf der Grundlage der aktuellen Vorgaben sind die Weisungen anzupassen und das Handbuch Gesamtkonzept Schulqualität und Schulaufsicht den Schulen auf Anfang 2015 zur Verfügung zu stellen.

6.3.1 Standortbestimmung LFQ und SLQ

In Zusammenhang mit der Prüfung der einzelnen bereits umgesetzten Elemente der Qualitätssicherung in den Schulen erteilte der Erziehungsrat am 27. Juni 2012 den Auftrag, eine Standortbestimmung vorzunehmen, welche die Umsetzung des lokalen Führungs- und Qualitätskonzepts (LFQ) in den Schulen und die Umsetzung der Systematischen lohnwirksamen Qualifikation (SLQ) erheben sollte. Das Institut für Wirtschaftspädagogik der Universität St.Gallen hat diesen Auftrag unter der Leitung von Prof. Roman Capaul durchgeführt. Auf der Grundlage des Schlussberichts werden die entsprechenden Weisungen und Unterlagen angepasst und in das neue Gesamtkonzept Schulqualität und Schulaufsicht integriert.

¹⁴⁰ nGS 39–53.

Die ersten Ergebnisse der Online-Befragung von Schulleitungen und Schulbehörden zur Umsetzung und zum Nutzen des SLQ hat der Erziehungsrat in den XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz¹⁴¹ und dem Gesetz über den Lohn der Volksschullehrer einfließen lassen und in der Botschaft auf die SLQ-Analyse Bezug genommen. Es hat sich gezeigt, dass eine Deregulierung der SLQ auf eine breite Akzeptanz stösst. Sowohl die Schulbehörden als auch die Schulleitungen melden mit deutlicher Mehrheit zurück, dass:

- eine Abschaffung der SLQ keine negativen Auswirkungen auf die Schulqualität hätte;
- die beförderungswirksame Beurteilung der Lehrpersonen in einem einfacheren Verfahren als der SLQ vorstellbar wäre;
- eine auf Kriterien basierende Beurteilung der Lehrpersonen im Rahmen der allgemeinen Grundlagen für die Qualitätssteuerung durchführbar sei.

Mit dem XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz und dem Gesetz über den Lohn der Volksschullehrer wird auch dieses Element der Qualitätssicherung angepasst. Mit dem Gesamtkonzept Schulqualität und Schulaufsicht soll im Jahr 2015 zuhanden der Schulleitungen eine Handreichung zur Mitarbeiterbeurteilung zur Verfügung gestellt werden.

6.3.2 Referenzrahmen Schulqualität

Der Erziehungsrat hat an der Sitzung vom 14. Dezember 2011 das Amt für Volksschule eingeladen, einen konkreten Vorschlag für einen Referenzrahmen mit klar formulierten Qualitätsmerkmalen zu erarbeiten. Im Zusammenhang mit den Anpassungen und Überprüfungen verschiedener Elemente des Gesamtkonzepts Schulqualität aus dem Jahr 2004 ist deutlich geworden, dass im Kanton St.Gallen zwar Bereiche, in denen sich die Qualitätsentwicklung vollziehen soll, definiert worden sind (Schule als Lebensraum / Führung und Zusammenarbeit / Personalentwicklung / Unterricht / Aussenbeziehungen), jedoch entsprechende Qualitätsmerkmale weitgehend fehlen. Einzig im Rahmen der SLQ wurden für die Qualifikationsbereiche Qualitätsmerkmale in Form von Kriterien und Indikatoren formuliert. Ein gemeinsamer Referenzrahmen für die Sicherung und Entwicklung der Schulqualität ist von zentraler Bedeutung und kann gegen innen wie aussen Orientierung geben. Klar formulierte Qualitätsansprüche, auch in Bezug auf die Führung einer Schule, welche sich auf Schul- und Unterrichtsforschung abstützen, ermöglichen eine Standortbestimmung und weisen auf den Handlungsbedarf hin, der wiederum die Grundlage für zielgerichtete Entwicklungsmassnahmen in der Schule vor Ort auf verschiedenen Ebenen bildet. Wie bereits erläutert¹⁴², ist der Referenzrahmen aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen so anzupassen, dass er als Orientierungsrahmen für die kantonale Schulaufsicht wie auch für die lokale Qualitätsentwicklung genutzt werden kann. Die Qualitätsmerkmale im Referenzrahmen orientieren sich in Inhalt, Umfang und Differenzierung unter anderem an Schulqualitätsmerkmalen der Kantone Aargau, Luzern und Graubünden. Auch diese Kantone definieren seit längerer Zeit verbindliche Merkmale als Grundlage zur lokalen und schulinternen Qualitätsentwicklung und als Grundlage zur externen Schulevaluation. Der Referenzrahmen Schulqualität wird ein Bestandteil im Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität sein.

6.4 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. Gemäss Bundesverfassung sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz und sind verpflichtet, ihre Anstrengungen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit zu vertie-

¹⁴¹ 22.13.12A.

¹⁴² Vgl. Kapitel 6.2 «Schulaufsicht».

fen.¹⁴³ Ein wichtiges Instrument zur Erfüllung dieses Auftrags ist das Bildungsmonitoring Schweiz. Es wird durch den Bund – vertreten durch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) sowie das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) – und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) verantwortet. Gesetztes Ziel ist, die systematische, wissenschaftliche und dauerhafte Beschaffung und Auswertung von Informationen über das Bildungssystem zu erhalten. Damit soll letztlich eine plausible Bildungspolitik und eine auf Fakten beruhende Steuerung des Systems ermöglicht werden.

6.4.1 PISA

Das Projekt PISA¹⁴⁴ ist ein internationaler Schulleistungsvergleich, der seit dem Jahr 2000 im Dreijahresturnus durchgeführt wird. Es ist im Bereich Kompetenzmessungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angegliedert, der die Beurteilung der Bildungsergebnisse mittels international vergleichbarer Erhebungen von Wissen und Können zum Ziel hat. An der letzten Erhebung im Jahr 2012 nahmen rund 510'000 15-Jährige aus insgesamt 65 OECD- und Nicht-OECD-Staaten teil. Mit dem Programm werden weltweit die Kompetenzen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften getestet und international verglichen. Mit dem Ansatz der Leistungsmessung setzt PISA einen Schwerpunkt in der heutigen Bildungsforschung. Im Zentrum stehen dabei nicht die Einzelleistungen der Schülerinnen und Schüler, sondern die Stärken und Schwächen der Bildungssysteme. Ziel von PISA ist es, die Qualität von Bildungssystemen zu überprüfen und eine Grundlage für die bessere Einschätzung und Kontrolle der Effektivität derselben zu gewährleisten.

In der Schweiz ist PISA ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen. Die Kantone sind durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Bund durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) vertreten. Die Durchführung von PISA wird von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert. Die Erhebungen zwischen den Jahren 2000 bis 2006 wurden vom Bundesamt für Statistik koordiniert, seit der Erhebung im Jahr 2006 zeichnet sich das «Konsortium PISA.ch» dafür zuständig. Zusammengesetzt aus verschiedenen Forschungsinstitutionen von den drei Sprachregionen ist es für die Durchführung der PISA-Erhebung in der Schweiz und der Publikation der nationalen Ergebnisse beauftragt. 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.

In jeder PISA-Erhebung bildet ein Kompetenzbereich den Schwerpunkt und wird umfassend getestet. In PISA 2000 wurde Lesen als Schwerpunkt definiert, drei Jahre später stand Mathematik im Zentrum. Die Naturwissenschaften bildeten in der Erhebung 2006 den Schwerpunkt, in PISA 2009 wiederum das Lesen.¹⁴⁵

Die Ergebnisse von PISA 2012 zeichnen für die Schweiz ein gutes Bild: In allen drei getesteten Bereichen – Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften – liegen die Leistungen der 15-Jährigen deutlich über dem OECD-Mittelwert. Mit PISA 2012 wurde nun zum zweiten Mal der Schwerpunkt Mathematik umfassend getestet. Die Schülerinnen und Schüler erreichen ein hervorragendes Ergebnis. Es gibt kein anderes europäisches Land, das in Mathematik einen signifikant höheren Mittelwert erreicht als die Schweiz.¹⁴⁶ Die Mathematikleistungen sind in der Schweiz zwischen 2003 und 2013 insgesamt stabil geblieben, die leichte Zunahme des Mittel-

¹⁴³ Art. 61 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV).

¹⁴⁴ «Programme for International Student Assessment» bzw. «Programm zur internationalen Schülerbewertung», abgekürzt PISA.

¹⁴⁵ Die erzielten Resultate dieser Erhebungen sowohl aus nationaler wie kantonaler Sicht sind im Bericht der Regierung «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule» (40.10.12) beschrieben.

¹⁴⁶ Einzig Lichtenstein und die Niederlande weisen als einzige europäische Länder einen vergleichbaren Mittelwert auf.

werts (von 527 auf 531 Punkte) ist statistisch nicht signifikant. Im Bereich Lesen haben sich Schweizer Schülerinnen und Schüler seit der letzten PISA-Untersuchung verbessert und den Trend setzt sich weiter fort. Seit der ersten PISA-Erhebung im Jahr 2000 kann nun eine deutliche Leistungssteigerung verzeichnet werden. Vor allem der Anteil Schülerinnen und Schüler, die gemäss Einteilung von PISA beim Lesen als leistungsschwach gelten, ist von 20 Prozent auf 14 Prozent signifikant gesunken. Diese kontinuierliche Verbesserung wird vorwiegend auf eine Leistungssteigerung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund der ersten Generation¹⁴⁷ zurückgeführt. Auch in den Naturwissenschaften erreicht die Schweiz zum dritten Mal seit dem Jahr 2006 einen Mittelwert, der signifikant über dem OECD-Durchschnitt liegt. Insgesamt sind die naturwissenschaftlichen Leistungen im Mittel stabil geblieben, der Anteil leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler konnte jedoch signifikant verringert werden.

Die Ergebnisse der Schweiz in PISA 2012 sind grundsätzlich positiv zu werten. Das ausgezeichnete Ergebnis der Schweiz beim Schwerpunktthema Mathematik steht dabei sicherlich im Vordergrund. Die Leseförderung in der obligatorischen Schule wird ein Thema bleiben. Der Stellenwert der Naturwissenschaften in der obligatorischen Schule in der Schweiz wird mit den nationalen Bildungszielen der EDK und den neuen sprachregionalen Lehrplänen in den nächsten Jahren eine Aufwertung erfahren. Heute ist der Stellenwert dieses Fachbereichs in der Schweiz im Vergleich zu vielen anderen Ländern eher tief.

Zusätzlich zu der nationalen Berichterstattung von PISA wird für den Kanton St.Gallen jeweils ein kantonseigenes Porträt publiziert. Dieses gibt vertieft Auskunft über die Leistungen der kantonalen Bildungslandschaft und ermöglicht normalerweise einen interkantonalen Vergleich. Auch für das Jahr 2012 hat der Kanton St.Gallen eine Zusatzstichprobe vorgenommen. Diese vertiefte kantonale Betrachtung wird im September 2014 publiziert. Aufgrund der geringen Beteiligung anderer Kantone kann nicht mit einem fundierten Kantonsvergleich gerechnet werden.

PISA war die erste internationale Vergleichsstudie gegen Ende der obligatorischen Schule, an der sich die Schweiz beteiligt hat. Seit PISA 2000 hat der Kanton St.Gallen diese Studie auch für Vergleiche zwischen Kantonen genutzt und entsprechend die Stichprobe ausgeweitet. Ab PISA 2015 wird die Schweiz die Stichprobengrösse auf die OECD-Mindestanforderungen zurückfahren und auf Kantonsvergleiche verzichten. Abgelöst wird der innerschweizerische Vergleich durch die Überprüfung der nationalen Bildungsziele, die im Jahr 2016 erstmals stattfindet. Die Überprüfung der nationalen Bildungsziele wird für die Weiterentwicklung des Bildungssystems aussagekräftigere Hinweise liefern als PISA.

6.4.2 Überprüfung und Erhebung der Grundkompetenzen

Im Rahmen des HarmoS-Konkordats¹⁴⁸ haben die Kantone die Etablierung von kompetenzorientierten Bildungsstandards beschlossen, die regelmässig überprüft werden. Dies ermöglicht es, Stand und Fortschritte der Schülerinnen und Schüler einzuschätzen, Diagnose- und Evaluationsinstrumente zu entwickeln und Schülerinnen und Schüler mit schulischen Schwierigkeiten besonders zu unterstützen. Durch die Festlegung der zentralen und gemeinsamen Anforderungen, die alle Schülerinnen und Schüler bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erfüllen sollen, wird HarmoS zugleich eine Harmonisierung der Lerninhalte in den verschiedenen Schuljahren zur Folge haben. Dabei werden vor allem diejenigen Fachbereiche berücksichtigt, deren Koordination für den Verlauf des schulischen Lehrgangs, für den Übergang in eine andere Stufe, für den Wechsel in eine andere Schule oder in einen anderen Kanton von grosser Bedeutung ist. Im Juni 2011 haben die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren die ersten nationalen Bildungsziele freigegeben. Diese beschreiben für die vier Fachbereiche Schulsprache, Fremdsprache, Mathe-

¹⁴⁷ Erste Generation = Kind wie auch Eltern sind im Ausland geboren.

¹⁴⁸ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schulzeit, kurz HarmoS-Konkordat.

matik und Naturwissenschaften per Ende des 4., 8. und 11. Schuljahres¹⁴⁹ die Grundkompetenzen, welche die Schülerinnen und Schüler erwerben sollen. Die Bildungsstandards fliessen in die drei sprachregionalen Lehrpläne (Lehrplan 21 als Grundlage für die Lehrpläne der Deutschschweiz, Plan d'études romand, Lehrplan des Kantons Tessin) und die darauf basierenden Lehrmittel ein. Die Lehrpersonen berücksichtigen die Bildungsstandards, indem sie ihre Arbeit auf den Lehrplan ausrichten und passende Lehrmittel einsetzen.

Für die Überprüfung der Bildungsziele hat die Plenarversammlung der EDK am 25. Oktober 2012 den Aufbau einer Aufgabendatenbank beschlossen.¹⁵⁰ Ziel ist es, eine Aufgabendatenbank mit einem gemeinsamen und zusätzlich sprachregionalen Aufgabenpool zu entwickeln. Durch eine gemeinsame Aufgabendatenbank soll zudem die Sicherstellung einer gemeinsamen Messskala und die Einhaltung eines gemeinsamen Qualitätskonzepts sichergestellt werden.

Am 20. Juni 2013 hat die EDK beschlossen, wie die Erreichung der nationalen Bildungsziele für die obligatorische Schule überprüft werden soll. Die geplanten Erhebungen sind die ersten national durchgeführten Leistungsmessungen der obligatorischen Schule ausserhalb von PISA. Im Unterschied zu PISA können damit erstmals Leistungsmessungen mit schweizerischen Messinstrumenten durchgeführt werden. Verwendet werden die im Rahmen der Aufgabendatenbank entwickelten Aufgaben und Tests. Anders als in PISA werden sich erstmals alle Kantone mit einer kantonal repräsentativen Stichprobe beteiligen. Die erste von zwei stichprobenbasierten Erhebungen findet im Frühjahr 2016 statt. Sie wird den Fachbereich Mathematik betreffen und die Überprüfung wird auf einer Stichprobe von Schülerinnen und Schülern am Ende der obligatorischen Schulzeit basieren. Die zweite Erhebung betrifft die Schulsprache und die erste Fremdsprache und folgt im Frühjahr 2017 mit einer Stichprobe am Ende der Primarstufe.

Pro Erhebungsjahr wird immer nur eine Klassenstufe in ein oder zwei Fächern getestet. Aufgrund der repräsentativen Stichproben aus allen Kantonen wird die Gesamtstichprobe für eine Erhebung etwa 25'000 Schülerinnen und Schüler umfassen. In jedem Kanton werden dementsprechend ungefähr 1000 Schülerinnen und Schüler jeweils an der Überprüfung teilnehmen. Das entspricht in etwa dem Umfang der bisherigen PISA-Stichprobe. Gleichzeitig wird die PISA-Stichprobe auf ein Minimum reduziert.

Vergleichbar mit PISA ist die Art der Erhebung zur Überprüfung der nationalen Bildungsziele. Die Tests werden computerbasiert in den ausgewählten Schulträger stattfinden. Je nach Anzahl getesteter Fächer ist mit einem finanziellen Aufwand von rund 1.7 bis 2 Mio. Franken zu rechnen. Unter diesem Kostendach sind sowohl die Entwicklung der Tests und Fragebogen, die Pilot-Tests, die Testdurchführung sowie die Auswertung und Berichterstattung berücksichtigt. Die Kosten bleiben somit unter den Aufwendungen für die PISA-Erhebungen mit der bisherigen Stichprobe (rund 4 Mio. Franken).

Die geplanten stichprobenbasierten Erhebungen werden auf Ebene der Kantone Aussagen zur Leistungsfähigkeit des Bildungssystems erlauben. Die Ergebnisse lassen nur kantonale Vergleiche zu und können nicht den einzelnen Schülerinnen und Schülern zugeordnet werden. Dementsprechend entfällt auch eine Zuordnung zu Lehrpersonen oder Klassen bzw. Schulen. Die Erhebungen zeigen auf, ob und in welchem Masse die betreffende Stichprobe die Grundkompetenzen erreicht hat. Die Ergebnisse der Überprüfung werden im Bildungsbericht 2018 publiziert.

Für die konkrete Planung der Erhebungen ab dem Jahr 2019 werden die Erfahrungen berücksichtigt, die man in der Phase 2014–2017 machen wird. Angedacht ist, im Frühjahr 2019 die

¹⁴⁹ Zählweise nach HarmoS: Das 4. Schuljahr entspricht im Kanton St.Gallen der 2. Primarklasse, das 8. Schuljahr dem Ende der Primarstufe und das 11. Schuljahr dem Ende der obligatorischen Schule.

¹⁵⁰ Überprüfung der Erreichung der Grundkompetenzen: Aufgabendatenbank unter Verantwortung der EDK. Bericht zuhanden der Plenarversammlung EDK vom 25./26. Oktober 2012.

Fachbereiche Mathematik und Naturwissenschaften mit einer Schüler-Stichprobe des 4. Schuljahres zu überprüfen. Um die Entwicklung der Grundkompetenzen über einen längeren Zeitraum hinweg beurteilen zu können, ist zudem vorgesehen, einen Teil der Schülerinnen und Schüler, die 2017 und 2019 an den Tests teilgenommen haben, einige Jahre später (2020 bzw. 2023) noch einmal zu testen.

6.4.3 Bildungsbericht Schweiz 2014

Ein Produkt des Schweizer Bildungsmonitorings ist der Bildungsbericht Schweiz¹⁵¹. Nach einem Pilotbericht im Jahr 2006 und der ersten Ausgabe im Jahr 2010 wurde im Februar 2014 der zweite offizielle nationale Bildungsbericht veröffentlicht. Auftrag des Berichts ist es – wie oben erwähnt –, alle relevanten Informationen aus Forschung, Statistik und Verwaltung des schweizerischen Bildungssystems zusammenzutragen, ohne jedoch eine Bewertung des Systems vorzunehmen oder konkrete Handlungsmassnahmen vorzuschlagen. Zusätzlich gibt er – soweit möglich – einen Zwischenstand über die Erreichung der langfristig gesetzten bildungspolitischen Ziele.

Der Bildungsbericht zeigt auf, dass das Bildungsniveau der Schweiz seit dem Jahr 2000 tendenziell angestiegen ist. Jeder dritte Erwachsene im erwerbsfähigen Alter verfügt aktuell über einen tertiären Abschluss¹⁵² gegenüber jedem vierten vor zehn Jahren. Dies hängt auch mit der Personenfreizügigkeit zusammen. So sind seit der Liberalisierung der Zuwanderungspolitik vor allem gut und sehr gut qualifizierte Personen in die Schweiz eingewandert. Deren Kinder liessen auch das Niveau der Schulabgänger im Vergleich gegenüber vor zehn Jahren markant und messbar steigen. In Hinblick auf die Rahmenbedingungen der Bildungslandschaft Schweiz ist festzustellen, dass die Anzahl Schulkinder gemessen an der Gesamtbevölkerung derzeit einen historischen Tiefstand erreicht. Ein zukünftiger Anstieg ist jedoch in einer ersten Tendenz wieder zu erwarten; bis 2021 soll die Schülerschaft auf der Primarstufe um zehn Prozent ansteigen.

Der Bildungsbericht weist für den Kanton St.Gallen eine deutlich höhere jährliche Unterrichtszeit der Primarschülerinnen und -schüler im Vergleich zu anderen Kantonen aus. Die Aussage beruht jedoch auf einer fehlerhaften Datenbasis. So wurde weder die kantonale Handhabung des konfessionellen Religionsunterrichts noch das seit dem Jahr 2012 um eine Woche verkürzte Schuljahr berücksichtigt. Unter Beachtung dieser beiden Punkte fällt der Kanton St.Gallen bezüglich der Unterrichtszeit ins interkantonale Mittelfeld zurück.

Bei den öffentlichen Bildungsausgaben (nur Lehrpersonenbesoldung) liegt der Kanton St.Gallen im Mittelfeld. Der Bildungsbericht belegt, dass sich Bildung für den Einzelnen positiv auf Erwerbstätigkeit und Lohn auswirkt, bringt jedoch auch einen gesamtgesellschaftlichen monetären Nutzen in Form höherer Steuererträge. Erwähnung findet sodann der nichtmonetäre Nutzen von Bildung, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Lebenszufriedenheit und Glück sowie politische Partizipation.

Im Jahr 2018 wird der nächste Bildungsbericht erscheinen. Er wird eine erneute Bestandsaufnahme zum Wissen über das Bildungssystem Schweiz enthalten und detaillierter Auskunft über die Erreichung der bildungspolitischen Ziele von Bund und Kantonen geben. Zudem finden die Ergebnisse der Erhebungen zur Erreichung der Grundkompetenzen Eingang in den Bericht.

¹⁵¹ Publiziert wird der Bildungsbericht von der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) und kann online vollständig eingesehen werden unter: <http://www.skbf-csre.ch/de/bildungsmonitoring/bildungsbericht-2014>.

¹⁵² Dazu werden Abschlüsse der Tertiärstufe A (universitären Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen) und Tertiärsektor B (Abschlüsse höherer Berufsbildung; dazu gehören die formale Ausbildungen an höheren Fachschulen und verschiedene höhere Berufs- und Fachprüfungen) gezählt.

6.4.4 Kantonales Bildungsmonitoring

Das Amt für Volksschule ist in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Statistik des Volkswirtschaftsdepartementes verantwortlich für das systematische Zusammentragen und die Analyse qualitativ hochwertiger und inhaltlich bedeutsamer Daten, welche dem Erziehungsrat sowie dem Bildungsdepartement das für die Weiterentwicklung der Schule notwendige Steuerungswissen bringen. Bildungsmonitoring und Bildungsstatistik dienen als Grundlage für die Bildungsplanung und für bildungspolitische Entscheide, für die Rechenschaftslegung und die öffentliche Diskussion (Bildungsstatistik und Auswertungen im Internet). Der Fokus der kantonalen Sicht richtet sich auf die Ebenen Schulunterricht und Schulen als Organisationen.

Die Aufbereitung von quantitativen Informationen erfolgt insbesondere durch:

- Auswertung der PISA-Daten bzw. der Daten aus der Überprüfung der Erreichung der nationalen Bildungsstandards, deren Interpretation und Aufbereitung zuhanden des Erziehungsrates;
- Auswertung der jährlich erhobenen Personendaten für das Bundesamt für Statistik BFS (Bildungsangebote);
- Erhebung der Lehrerstellensituation mit der Ableitung von Konsequenzen für die Besetzung von Lehrerstellen auf der Basis der Altersstruktur der Lehrpersonen, von Geburtenzahlen und Angaben zu den Zahlen der Absolventinnen und Absolventen der PHSG;
- Erhebung und Auswertung von Daten zu den fördernden Massnahmen;
- Evaluationen und Erhebungen über Umfragen im Auftrag von Erziehungsrat und Bildungsdepartement zu Themen wie Mittagstisch, Schulabgängern u.a.

Die quantitativen Auswertungen werden ergänzt durch qualitative Informationen, welche direkt bei den Schulträgern abgeholt werden. Nur in einem direkten Kontakt zu den Schulträgern wird das Bildungsdepartement auf Aspekte der Umsetzung von Bildungsthemen aufmerksam gemacht. Daher sind die Gespräche ein wichtiger Baustein im Qualitätssicherungsverfahren und im Monitoring. Einerseits werden die Schulträger aus erster Hand über aktuelle Themen der Schulentwicklung informiert und für anstehende Veränderungen sensibilisiert. Andererseits zeigen Rückmeldungen und Informationen durch die Schulträger Handlungsbedarf auf. Diese Informationen aus der Basis ermöglichen es Erziehungsrat und Bildungsdepartement, eine Priorisierung und Gewichtung in der Bearbeitung anstehender Themen vorzunehmen. Die Analyse der qualitativen Informationen der Schulträger und der Auswertungen der quantitativen, statistischen Daten generiert Steuerungswissen für den Erziehungsrat und das Bildungsdepartement und unterstützt damit die kantonale Schulentwicklung und die Bildungsplanung.

7 Koordination Vorhaben und Projekte

7.1 Übersicht aktuelle Geschäfte

Die folgende Darstellung zeigt die zeitliche Planung der wichtigsten in diesem Bericht aufgeführten Vorhaben und Projekte:

Schuljahr	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Lehrplan 21					
	Konzept Einführung	Erlass Lehrplan 21	Beginn Weiterbildung		Vollzug Lehrplan 21
Lern- und Testsysteme					
	Strategie Erziehungsrat	Lernlupe	Überarbeitung Lern- und Testsysteme		An Lehrplan angepasst
Schuleingangsstufe					
		Erlass Konzept	Erlass Reglemente		Umsetzung mit Lehrplan
Oberstufe					
		Schlussbericht Schulversuche	Volksschulabschluss	Neue Organisationsmodelle	
Musikalische Bildung					
	Beratung Bundesparlament	Entscheid Musikalische Grundschule			Vollzug Lehrplan 21
Sonderpädagogik-Konzept					
	Erlass auf 1. Januar 2015	Konzept ist in Kraft			
Schulqualität und Schulaufsicht					
	Konzept liegt vor	Erlass Reglemente	Neue Schulaufsicht		
Berufsauftrag					
	2. Lesung im Kantonsrat	Berufsauftrag ist in Kraft			

Tabelle 11: Übersicht zeitliche Planung Vorhaben und Projekte

7.2 Vernetzung und Abhängigkeiten

Die verschiedenen Projekte und Vorhaben beeinflussen sich gegenseitig. Diese zeitlichen und inhaltlichen Abhängigkeiten haben zur Folge, dass sie nicht isoliert voneinander angegangen werden können.

Schuljahr	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Lehrplan 21 Rahmenbedingungen					
Lehrplan 21 Einführung	1	2	6	7	
Lern- und Test- systeme		3			
Schuleingangsstufe					
Oberstufe		4			
Musikalische Bildung					
Sonderpädagogik- Konzept			5		
Schulqualität und Schulaufsicht					
Berufsauftrag					

Tabelle 12: Beispiele von Abhängigkeiten und Vernetzung

- ① Die Ausgestaltung der Stundentafel hängt vom Entscheid über die Zukunft der Musikalischen Grundschule ab.
- ② Klassenlehrpersonen sollen von der Unterrichtsverpflichtung mit einer Lektion entlastet werden können. Zum Erhalt der Kostenneutralität werden Kürzungen in der Lektionentafel vorgenommen. Der Erziehungsrat hat festzulegen, in welchen Fachbereichen und Klassen Kürzungen erfolgen. Dieser Entscheid bildet eine Grundlage für die Festlegung der Lektionentafel für den Lehrplan 21.
- ③ Im Projekt Berufsauftrag werden die Zeitgefässe definiert, welche für die Einführung des Lehrplans in den Schuleinheiten zur Verfügung stehen.
- ④ Der Grundsatzentscheid über die Ausgestaltung der Schuleingangsstufe wird im Sonderpädagogik-Konzept berücksichtigt.
- ⑤ Das Konzept zur Schulaufsicht in Regelschulen findet angepasst Eingang in den Bereich der Sonderschulung.
- ⑥ Die auf den Lehrplan 21 ausgerichteten Lern- und Testsysteme werden in die Einführung des Lehrplans eingebunden.
- ⑦ Bei der Einführung des Lehrplans 21 sind die Organisationsform der Oberstufe zu berücksichtigen und gegebenenfalls angepasste Weiterbildungsmodulare anzubieten.

8 Finanzielle Aspekte

Für die im vorliegenden Bericht beschriebenen Projekte und Vorhaben gilt im Wesentlichen der Grundsatz der Kostenneutralität. Ihre Umsetzung soll dementsprechend weder beim Kanton noch bei den Gemeinden zu einem finanziellen Mehraufwand führen.

Schulentwicklung hat nicht zwingend zur Folge, dass zusätzliche und kostentreibende Angebote und Massnahmen eingeführt werden müssen. Im Zentrum steht eine Optimierung des Einsatzes der zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen. Die bisherigen Strukturen und pädagogischen Konzepte werden hinterfragt und auf ihre Wirkung im Schulunterricht im Sinne einer optimierten Unterstützung und Förderung der Schülerinnen und Schüler beurteilt.

Ein Mehraufwand in einem Bereich ist nur dann gerechtfertigt, wenn er zu einem ausgewiesenen Mehrwert führt. Dazu gehört z.B. die in den meisten Schulen bereits eingeführte Schulsozialarbeit. Unter der Vorgabe der Kostenneutralität sollen zusätzliche Aufwendungen in einem Bereich zu einem Minderaufwand in einem anderen Bereich führen; die Kosten werden verlagert und die Verwendung der Ressourcen wird optimiert. Untersuchungen haben beispielsweise gezeigt, dass Massnahmen im Bereich der Frühen Förderung je nach Studie eine 2- bis 7-mal grössere Wirkung zeigen als Massnahmen in späteren Jahren.¹⁵³

Im Bereich der Schulentwicklung werden die nächsten Jahre geprägt durch die Einführung des neuen Lehrplans. Kostenrelevant sind insbesondere die Weiterbildung der Lehrpersonen sowie die Anschaffung neuer Lehrmittel. Die Finanzierung des durch den Erziehungsrat festgelegten kantonalen Grundangebotes für die Weiterbildung der Lehrpersonen erfolgt im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel durch den Kanton. Dazu wird das Angebot an traditionellen Weiterbildungskursen für Lehrpersonen entsprechend gekürzt. Allfällige weiterführende Angebote werden von den Schulträgern übernommen. Die Finanzierung der Lehrmittel erfolgt im Rahmen der ordentlichen Lehrmittelkredite durch den Kanton.

Noch offen ist, ob mit dem neuen Art. 67a Bundesverfassung (BV) zur Stärkung der musikalischen Bildung eine Kostensteigerung im Bereich der Musikschulen verbunden sein wird. Dies hängt ab von den umzusetzenden Massnahmen, über welche das Bundesparlament voraussichtlich in der Wintersession 2014 beraten wird.

Bei der Neuordnung der Schuleingangsstufe¹⁵⁴ steht die Frage nach den Kosten nicht im Vordergrund; mit ihr sollen keine Mehrkosten, aber auch keine Einsparungen verbunden sein. Bisher für separative Massnahmen aufgewendete Ressourcen sollen vermehrt für integrative fördernde Massnahmen ab dem Kindergarten eingesetzt werden, was zu einer Verlagerung der Kosten innerhalb der sonderpädagogischen Massnahmen führen wird.

Wie bereits dargelegt, sind bei einer Neuorganisation der Oberstufe nebst den pädagogischen Aspekten auch die finanziellen Auswirkungen zu berücksichtigen.¹⁵⁵ Bei einer grösseren Anzahl Schülerinnen und Schüler lässt sich leichter eine gesetzeskonforme und kostengünstige Klassenorganisation realisieren. Der Entscheid für ein alternatives Oberstufenmodell kann durchaus pädagogisch begründet sein. Eine Zusammenlegung von Schulstandorten ist nicht die einzige Möglichkeit, Kosten zu sparen und gleichzeitig die Qualität zu bewahren. Die Frage stellt sich, wieweit auf kleinere Schuleinheiten zugeschnittene, alternative Oberstufenmodelle die gleiche Unterrichtsqualität gewährleisten, aber im Vergleich zu grösseren Schuleinheiten keine Mehrkosten generieren.

¹⁵³ Vgl. Stamm, Margrit et al. (2009): Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Unesco-Kommission Schweiz. Fribourg. S. 31-33.

¹⁵⁴ Vgl. Kapitel 4.1 «Schuleingangsstufe».

¹⁵⁵ Vgl. Kapitel 4.3.3 «Oberstufenmodelle».

Sonderpädagogik-Konzept und neue Finanzierung Sonderschulen

Auch im Sonderpädagogik-Projekt geht man vom Grundsatz der Kostenneutralität und des optimierten Einsatzes der Mittel aus. Insbesondere ist dieses Projekt nicht mit einer Sparvorgabe verbunden. Hingegen ist es erwünscht, dass mittelfristig eine Senkung der Sonderschulquote erreicht werden kann. Die dadurch frei werdenden Mittel sollen auf die individuelle Förderung vor Ort umgelagert werden.

Die Grundlage für die neue Finanzierung der Sonderschulen respektive die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den anerkannten Sonderschulen bilden das bewilligte Betriebskonzept und die Leistungsvereinbarung¹⁵⁶. In der Leistungsvereinbarung wird festgelegt, welche Leistungen in welchem Umfang und in welcher Qualität durch eine Sonderschule angeboten und vom Kanton finanziert werden.

Im neuen Finanzierungsmodell «behinderungsabhängige Leistungspauschalen» werden die Leistungen finanziert, die eine Sonderschule gemäss Leistungsvereinbarung für eine Schülerin bzw. für einen Schüler erbringt. Jede Leistung wird mit einer der vier Pauschalen – Pauschale Schule, Pauschale Wohnen, Pauschale Transport und Pauschale Infrastruktur – abgegolten.

Die Ausrichtung der Pauschalen erfolgt grundsätzlich pro Kind und Tag. Einzig die Pauschale Infrastruktur wird als Jahrespauschale ausgerichtet. Im Grundsatz werden vergleichbare Leistungen in allen Sonderschulen mit derselben Pauschale abgegolten. Wie bis anhin wird bei der schulischen Förderung und bei der Betreuung die Zielgruppe mit ihrem behinderungsspezifischen Förder- und Betreuungsbedarf (Bedarfsstufe) berücksichtigt (förderabhängige Elemente der Pauschalen, vgl. nachstehende Abbildung 12). Die einzelnen Leistungspauschalen sind aus verschiedenen Elementen zusammengesetzt. Sichtbar nach aussen wird pro Pauschale nur ein Gesamtbetrag in Franken.

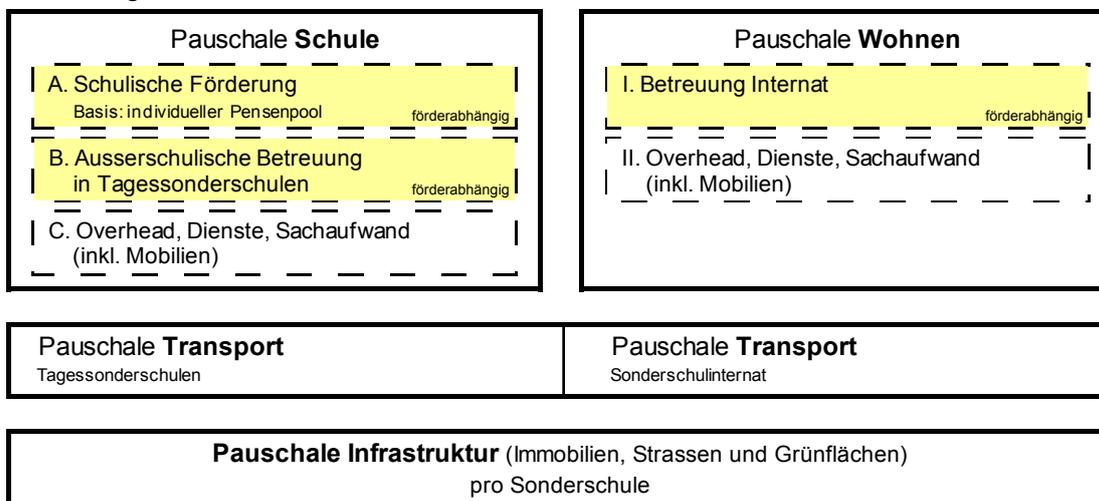


Abbildung 12: Übersicht über das neue Finanzierungsmodell

Die Pauschale Schule beinhaltet primär die beiden förderabhängigen Elemente der schulischen Förderung und der ausserschulischen Betreuung. Die Pauschale Wohnen entschädigt die Aufwendungen für Wocheninternate. Auch der Transport der Schülerinnen und Schüler wird jeweils in einer Tagespauschale abgerechnet. Mit der Pauschale Infrastruktur werden die Instandhaltung und Instandsetzung der betriebsnotwendigen Immobilien sowie der Unterhalt des betriebsnotwendigen Umschwungs mit fixen Beträgen pro Semester abgegolten. Damit die Sonderschulen über eine gewisse Planungssicherheit verfügen, werden die Pauschalen beim Austritt eines Kindes bis Ende Semester weiterfinanziert.

¹⁵⁶ Grundlage der Leistungsvereinbarung ist das Versorgungskonzept (Art. 37bis Volksschulgesetz, sGS 213.1; abgekürzt VSG).

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von dem Bericht «Perspektiven der Volksschule» Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang: Statistische Daten

Gemeindestrukturen

Infolge von Fusionen und Inkorporationen von Schulgemeinden hat sich das Bild der Gemeindestrukturen stark verändert. Im Jahr 2004 gab es noch insgesamt 137 autonome Schulgemeinden. Bis zum Beginn des Jahres 2014 ist diese Zahl auf 45 gesunken. Im Gegenzug stieg die Zahl der Einheitsgemeinden von 12 auf 48. Derzeit sind Diskussionen über Fusionen bzw. Inkorporationen von weiteren Schulgemeinden auf Beginn der Amtsdauer 2017/2021 im Gang. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung in den letzten elf Jahren:

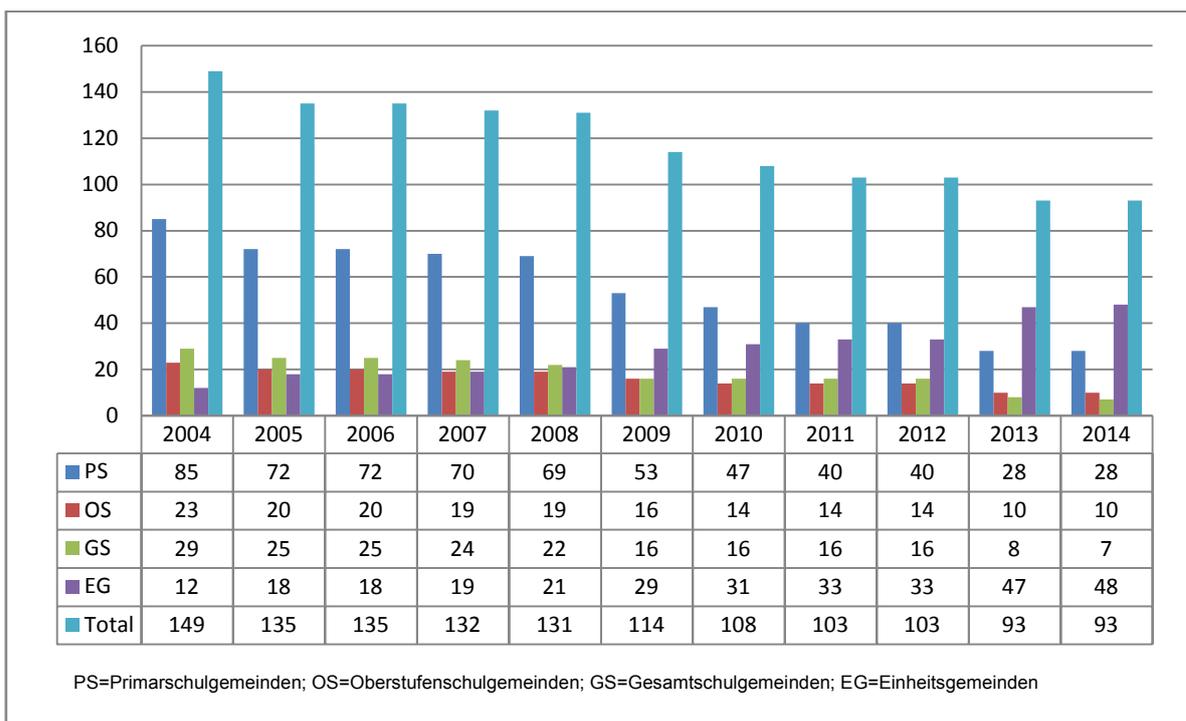


Abbildung 13: Entwicklung Gemeindestrukturen 2004–2014

In der folgenden Tabelle sind die Schulträger (nach Grösse) mit den Schülerinnen- und Schülerzahlen des Schuljahres 2013/14 aufgelistet:

Abkürzungen: PS=Primarschulgemeinden; OS=Oberstufenschulgemeinden; GS=Gesamtschulgemeinden; EG=Einheitsgemeinden.

Schulträger	Schulträgerart	Anzahl Schülerinnen und Schüler	Schulträger	Schulträgerart	Anzahl Schülerinnen und Schüler	Schulträger	Schulträgerart	Anzahl Schülerinnen und Schüler
St. Gallen Stadt	EG	5906	Flums	EG	568	Berneck	PS	280
Rapperswil-Jona	EG	2807	Ebnat-Kappel	EG	564	Steinach	EG	269
Wil	EG	2239	St. Margrethen	GS	560	Rebstein-Marbach	OS	223
Gossau	EG	1571	Au-Heerbrugg	PS	550	Marbach	PS	217
Uzwil	EG	1463	Jonschwil	EG	547	Wildhaus-Alt St. Johann	EG	214
Flawil	EG	1226	Bad Ragaz	EG	544	Oberbüren-Niederwil-Niederbüren	OS	213
Widnau	EG	1156	Sennwald	EG	531	Pfäfers	EG	202
Buchs	EG	1136	Nesslau	EG	524	Oberbüren	PS	230
Eschenbach	EG	1118	Sevelen	EG	523	Eggersriet-Grub	PS	202
Mels	EG	1069	Waldkirch	EG	515	BuGaLu	OS	201
Wattwil-Krinau	GS	997	Degersheim	EG	507	Oberes Neckertal	GS	183
Kirchberg	GS	990	Mittelrheintal	OS	505	Rüthi	PS	176
Goldach	EG	984	Neckertal	GS	475	Weesen	PS	168
Gaiserwald	EG	907	Altstätten	OS	437	Lüchingen	PS	157
Rorschach	EG	852	Oberriet-Rüthi	OS	424	Niederwil	PS	149
Grabs	GS	831	Andwil-Arnegg	PS	424	Lichtensteig	EG	140
Uznach	EG	787	Mosnang	EG	423	Lütisburg	PS	133
Wittenbach	PS	763	Gams	EG	422	Tübach	EG	124
Diepoldsau-Schmitter	EG	761	Schänis	EG	390	Niederbüren	PS	119
Oberuzwil	EG	740	Schmerikon	EG	387	Hägenschwil	EG	116
Eichenwies-Kriessern-Montlingen-Oberriet	PS	733	Zuzwil	EG	386	Amden	PS	112
Thal	EG	732	Bütschwil-Ganterschwil	EG	382	Muolen	PS	106
Altstätten	PS	691	Rebstein	PS	359	Eichberg	PS	98
Flade	OS	664	Balgach	PS	352	Hemberg	PS	92
Kaltbrunn	EG	655	Niederhelfenschwil	EG	348	Untereggen	PS	91
Rorschacherberg	EG	651	Wittenbach	OS	321	Weesen-Amden	OS	86
Wartau	GS	623	Benken	PS	316	Hinterforst	PS	85
Walenstadt	EG	615	Rheineck	EG	315	Berg	EG	84
Gommiswald	EG	606	Mörschwil	PS	314	Gähwil	PS	82
Sargans	EG	602	Quarten	EG	286	Kobelwald-Hub-Hard	PS	72
Vilters-Wangs	EG	581	Sproochbrugg	OS	282	Lienz	PS	35

Tabelle 13: Übersicht Schulträger und Anzahl Schülerinnen und Schüler

Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen

Historische Entwicklung

Die Gesamtschülerzahl der öffentlichen Volksschule im Kanton St.Gallen ist seit dem Schuljahr 2000/01 abnehmend und reduzierte sich bis ins Schuljahr 2013/14 von rund 65'000 auf 53'600 Schülerinnen und Schüler. Dies entspricht einer Abnahme von rund 17 Prozent. Die Anzahl Klassen sank in derselben Zeit von 3'444 auf 2'969 oder um rund 14 Prozent. Die mathematische durchschnittliche Klassengrösse liegt im Kindergarten im Schuljahr 2013/14 bei 18.1, in der Primarschule bei 19.0, in der Oberstufe bei 17.8 und in der Kleinklasse bei 9.6 Schülerinnen und Schülern. Die nachfolgende Tabellen und die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen und der Klassen von 1994 bis 2014.

Die höchsten Schülerinnen- und Schülerzahlen sind gelb unterlegt. Das Schuljahr 2013/14 weist die tiefsten Zahlen der letzten 20 Jahre (grün) aus. Die Schülerinnen- und Schülerzahlen im Kindergarten ab dem Schuljahr 2012/13 und die Prognosen der Geburtenzahlen zeigen nun die Trendwende.

Schuljahr	Kindergarten			Primarstufe			Oberstufe			Kleinklassen			Total		
	Schüler	Klassen	Durchschnitt	Schüler	Klassen	Durchschnitt	Schüler	Klassen	Durchschnitt	Schüler	Klassen	Durchschnitt	Schüler	Klassen	Durchschnitt
1994/95	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
1995/96	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
1996/97	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
1997/98	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
1998/99	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
1999/00	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
2000/01	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
2001/02	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
2002/03	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
2003/04	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
2004/05	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
2005/06	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
2006/07	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
2007/08	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
2008/09	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
2009/10	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
2010/11	9'247	509	18.2	29'772	1'541	19.3	14'803	833	17.8	1'710	170	10.1	55'532	3'053	18.2
2011/12	9'151	503	18.2	29'231	1'526	19.2	14'543	815	17.8	1'559	157	9.9	54'484	3'001	18.2
2012/13	9'454	522	18.1	28'847	1'512	19.1	14'162	794	17.8	1'498	153	9.8	53'961	2'981	18.1
2013/14	9'749	538	18.1	28'400	1'498	19.0	14'072	790	17.8	1'375	143	9.6	53'596	2'969	18.1

Tabelle 14: Entwicklung Schülerinnen- und Schülerzahlen und Klassen

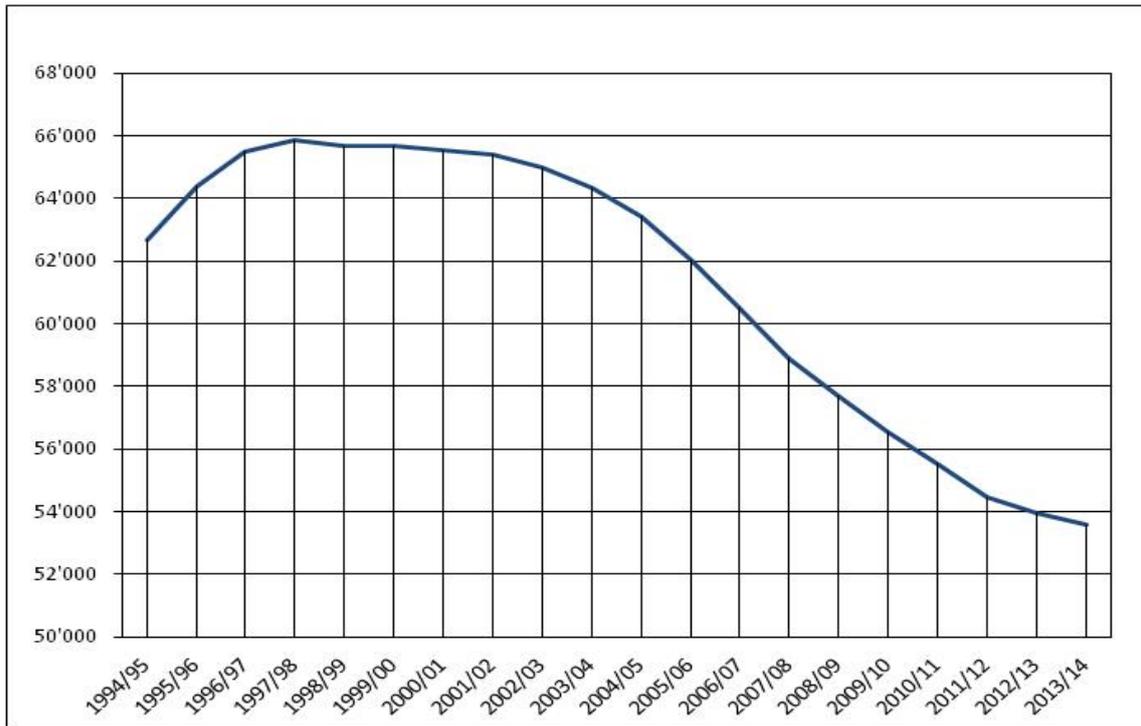


Abbildung 14: Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen (grafischer Verlauf)

Schülerinnen- und Schülerzahlen für das Schuljahr 2013/14

Eine Übersicht über den Bestand der Schülerinnen und Schüler im aktuellen Schuljahr 2013/14 gibt die folgende Tabelle 15, gegliedert nach dem Schultyp.

Stufe	Klassen	Schüler	Anzahl Schülerinnen- und Schüler pro Schuljahr*											
			01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	div.
Kindergarten	538	9749	4872	4877										
Primarschule	1465	28084			4390	4762	4694	4716	4844	4678				
Sekundarschule	451	8617									3074	3064	2479	
Realschule	336	5424									1930	1741	1753	
Kleinklasse	169	1614			420	194	45	110	131	161	171	183	199	
Deutschklasse OS	3	31												31
Deutschklasse PS	7	77												77
Total	2969	53596	4872	4877	4810	4956	4739	4826	4975	4839	5175	4988	4431	108

Tabelle 15: Detaillierte Schülerinnen- und Schülerzahlen im Schuljahr 2013/14

* Zählweise nach HarmoS

Geburtenzahlen

Ein weiterer Indikator für die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen in der Volksschule ist die Geburtenrate. Die folgende Tabelle zeigt die historische Entwicklung und eine Prognose für die nächsten zehn Jahre.

										Prognose ab 2014									
Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Geburten	4487	4664	4794	4852	4977	4958	5049	5060	5076	5098	5121	5129	5131	5116	5094	5066	5033	4993	

Tabelle 16: Historische und prognostische Geburten im Kanton St.Gallen

Quelle: Fachstelle für Statistik, regionalisierte Bevölkerungsprognose zum Kanton St.Gallen (BevSzen-SG-4-a-2013-2060)

Die Geburtenzahlen sind seit dem Jahr 2007 wieder steigend. Die Prognose für die Geburtenzahlen für die Jahre 2014 bis 2024 stützt diesen ansteigenden Trend bis ins Jahr 2019. Diese Entwicklung ist in der grafischen Aufbereitung gut sichtbar.

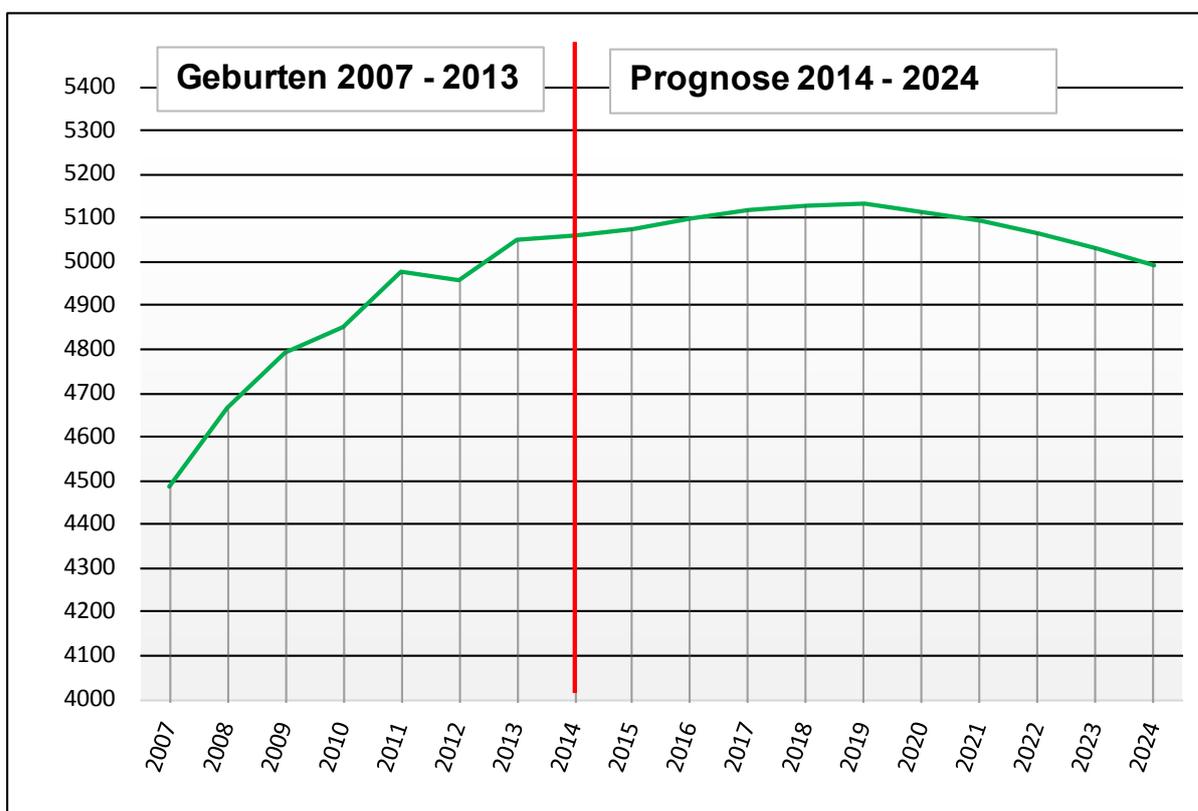


Abbildung 15: Historische und prognostische Geburtenzahlen (grafischer Verlauf)

Quelle: Fachstelle für Statistik, regionalisierte Bevölkerungsprognose zum Kanton St.Gallen (BevSzen-SG-4-a-2013-2060)

Lehrpersonen

Im Schuljahr 2013/14 (Stand März 2014) bestehen 6'608 verschiedene Anstellungen. Lehrpersonen, welche verschiedene Funktionen haben und welche bei verschiedenen Schulträgern angestellt sind, werden mehrfach gezählt. Die 6'608 verschiedenen Anstellungen belegen 4'491 Vollzeitstellen. Wird jede Lehrperson nur einmal gezählt, unterrichten 6'229 Lehrpersonen an einer öffentlichen Volksschule im Kanton St.Gallen. Davon sind 4'773 Personen weiblich (76,6 %).

Stufe	Weiblich			Männlich			Total	
	Lehrpersonen	Prozent ¹	Pensen ²	Lehrpersonen	Prozent ¹	Pensen ²	Lehrpersonen	Pensen ²
Kindergartenlehrperson (bisherige Ausbildung)	875	99.9	594.6	1	0.1	1.0	876	595.6
Primarlehrperson (bisherige Ausbildung)	1481	76.2	921.1	449	23.3	377.0	1930	1298.1
Primarlehrperson A (KG bis 3. Klasse)	189	98.4	168.1	3	1.6	2.0	192	170.1
Primarlehrperson B (1. bis 6. Klasse)	369	85.0	308.3	65	15.0	55.4	434	363.7
Reallehrperson	116	32.0	93.9	247	68.0	222.4	363	316.3
Oberstufenlehrperson phil. I (sprachlich)	227	53.2	175.9	200	46.8	175.7	427	351.6
Oberstufenlehrperson phil. II (math.)	84	26.8	64.2	230	73.2	207.2	314	271.4
Fächergruppenlehrperson (HA/HW)	619	99.4	377.2	4	0.6	2.0	623	379.2
Fachlehrperson Sport	98	63.6	36.4	56	36.4	38.5	154	74.9
Fachlehrperson Werken	19	31.7	8.4	41	68.3	25.3	60	33.7
Fachlehrperson (andere)	188	79.3	59.1	49	20.7	21.6	237	80.7
Musiklehrperson (nur Volksschule)	46	63.0	13.3	27	37.0	11.7	73	25.0
Schulische/-r Heilpädagoge/-in	411	79.2	260.8	108	20.8	96.7	519	357.5
Logopäde/-in	71	93.4	46.3	5	6.6	4.7	76	51.0
Legasthenietherapeut/-in	65	97.0	33.1	2	3.0	0.6	67	33.7
Deutsch-/Nachhilfelehrperson	202	96.2	62.9	8	3.8	2.4	210	65.3
Therapeut/-in (andere)	48	90.6	20.4	5	9.4	3.2	53	23.6
Total	5108	77.3	3244.0	1500	22.7	1247.4	6608	4491.4

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

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

Finanzen

Die Finanzierung der öffentlichen Volksschulen liegt in der Zuständigkeit der Gemeinden. Dazu wenden sie jährlich rund eine Milliarde Franken für deren Betrieb auf. Rund die Hälfte davon entfallen auf die Löhne der Lehrpersonen. 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: 2013 / Quelle: FISTA und Jahresrechnungen der Schulträger			
Bürgerschaft, Behörde, Verwaltung	CHF	59'050'000	5.75%
Löhne Verwaltung und Schulleitung, Sitzungsgelder, Spesen, Drucksachen u.ä.			
Kindergarten	CHF	67'409'000	6.56%
Löhne, Zulagen und Sozialleistungen Lehrpersonal, Lehrmittel, Weiterbildung, Mobilien und Geräte u.ä.			
Primarstufe	CHF	262'057'000	25.51%
Löhne, Zulagen und Sozialleistungen Lehrpersonal, Lehrmittel, Weiterbildung, Mobilien und Geräte u.ä.			
Oberstufe	CHF	197'270'000	19.20%
Löhne, Zulagen und Sozialleistungen Lehrpersonal, Lehrmittel, Weiterbildung, Mobilien und Geräte u.ä.			
Sonderpädagogische Massnahmen	CHF	89'302'000	8.69%
Löhne, Zulagen und Sozialleistungen Lehrpersonal, Lehrmittel, Weiterbildung, Mobilien und Geräte u.ä.			
Informatik	CHF	11'210'000	1.09%
Anschaffungen, Unterhalt, Support			
Schulanlässe, Freizeitgestaltung	CHF	17'584'000	1.71%
Schulreisen, Klassenlager, Schulveranstaltungen u.ä.			
Gesundheit, diverser Betriebsaufwand	CHF	24'708'000	2.40%
Schularztdienst, Schulzahnpflege, Schülertransporte, Schulpsychologischer Dienst, Schülerverpflegung			
Betrieb und Unterhalt Schulanlagen	CHF	103'422'000	10.07%
Löhne, Zulagen und Sozialleistungen Hauswartpersonal, baulicher Unterhalt, Maschinen und Geräte, Öl, Gas, Gebühren			
Musikschule	CHF	27'914'000	2.72%
Beitrag an Musikschulen			
Zinsen	CHF	13'803'000	1.34%
Abschreibungen	CHF	81'323'000	7.91%
Schulgelder Regelklassen	CHF	20'725'000	2.02%
Nettoaufwand Schulgelder Regelklassen			
Sonderschulen	CHF	51'666'000	5.03%
Gemeindepauschale für die Sonderbeschulung			
Total	CHF	1'027'443'000	100.00%

Der Beitrag des Kantons im Rahmen des Finanzausgleichs «Sonderlastenausgleichs Schule» beträgt rund 31 Millionen Franken.

Im Bereich der Volksschule finanziert der Kanton zudem übergeordnete Aufgaben. Dazu gehören u.a. die Sonderschulung (im Jahr 2013 rund 60 Mio. Franken), die Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer (rund 2 Mio.), die Versorgung der Schulen mit Lehrmitteln (rund 8 Mio.), Staatsbeiträge Schulpsychologischer Dienst (rund 4.5 Mio.), Staatsbeitrag Katholische Kantonssekundarschule Flade (rund 2 Mio., befristet bis zum Jahr 2015) sowie Schulverwaltungssoftware (rund 0.5 Mio.). Dazu kommen die Dienstleistungen der Mitarbeitenden im Bildungsdepartement zugunsten der Gemeinden und Schulträger.

Bei der Finanzstatistik (FISTA) werden die durchschnittlichen Kosten pro Schülerin oder Schüler erhoben. In dieser Durchschnittsberechnung ist der Nettoaufwand für die Schulgelder der Regelklassen und der Sonderschulen nicht enthalten. Es ergeben sich zwei Berechnungsvarianten:

- Durchschnittskosten pro Schülerin oder Schüler ohne Schulgelder, Musikschulen, Zinsen und Abschreibungen = exkl. Kontengruppe 9
- Durchschnittskosten pro Schülerin oder Schüler ohne Schulgelder = inkl. Kontengruppe 9

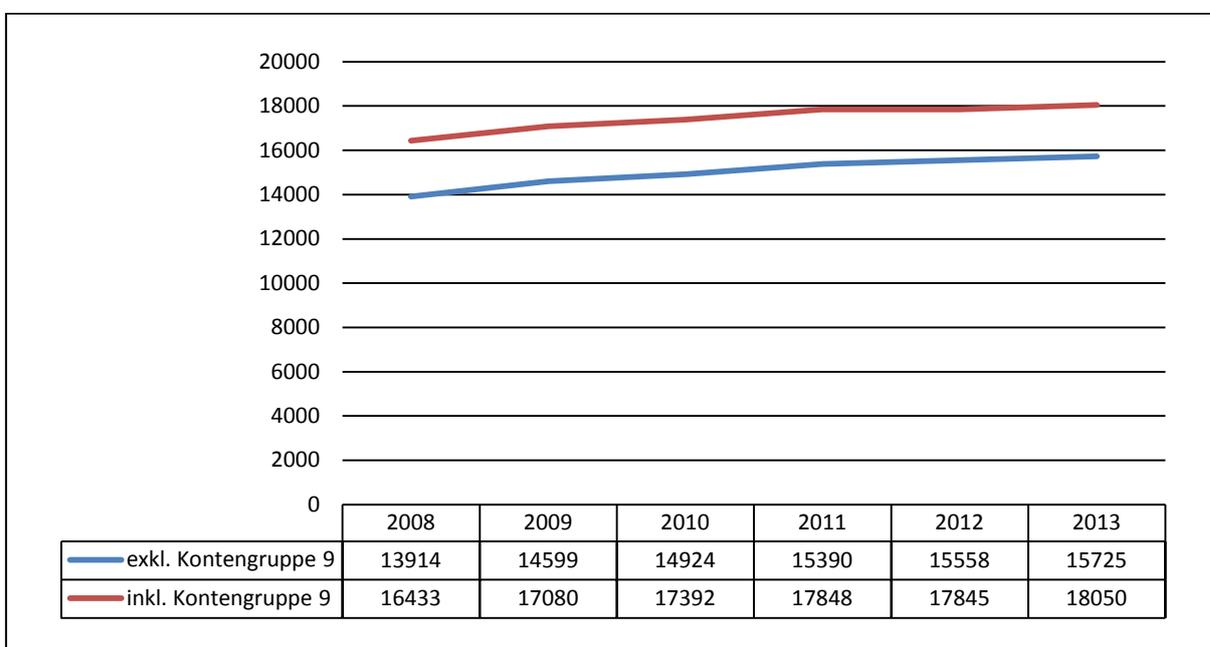


Abbildung 16: Durchschnittskosten pro Schülerin oder Schüler in CHF

Quelle: Finanzstatistik (FISTA) und Jahresrechnungen der Schulträger