

Einfache Anfrage Steiner-Kaltbrunn vom 10. Dezember 2008

Volksschulgesetz und Schulkonkordat aus dem Jahr 1970

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. Januar 2009

Mit einer Einfachen Anfrage vom 10. Dezember 2008 erkundigt sich Marianne Steiner-Kaltbrunn nach der Vereinbarkeit des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, abgekürzt VSG) in der Fassung gemäss X. Nachtrag vom 31. Juli 2007 (nGS 43-85) mit dem Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (sGS 211.31), namentlich bezüglich des Schuleintrittsalters.

Die Regierung nimmt grundsätzlich wie folgt Stellung:

1. a) Das Schulkonkordat aus dem Jahr 1970 regelt Folgendes:
 - Die Einschulung erfolgt nach vollendetem 6. Altersjahr (Stichtag 30. Juni mit einem zulässigen Streubereich von plus / minus 4 Monaten).
 - Die Schulpflicht beträgt wenigstens 9 Jahre bei wenigstens 38 Schulwochen.
- b) Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (ABI 2007, 3338; abgekürzt HarmoS-Konkordat) revidiert das Schulkonkordat aus dem Jahr 1970, indem es die Einschulung unter Anrechnung einer Vorschule, als welche auch der herkömmliche Kindergarten gilt, auf das vollendete 4. Altersjahr (Stichtag 31. Juli) und die Schulpflicht auf 11 Jahre festlegt. Für jene Kantone, welche dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, werden die einschlägigen Vorschriften des Schulkonkordates durch die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ausser Kraft gesetzt, wenn das HarmoS-Konkordat zustande gekommen ist (Art. 15 des HarmoS-Konkordates). Das HarmoS-Konkordat kommt zustande, d.h. der Vorstand der EDK setzt es in Kraft, wenn ihr mindestens 10 Kantone beigetreten sind (Art. 16 des HarmoS-Konkordates). Bislang sind dem HarmoS-Konkordat 8 Kantone beigetreten, darunter mit der Zustimmung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (ABI 2008, 1555) am 30. November 2008 auch der Kanton St.Gallen – unter Vorbehalt einer Abstimmungsbeschwerde nach Art. 46 des Gesetzes über die Urnenabstimmungen (sGS 125.3), die zurzeit bei der Regierung hängig ist.
2. a) Der Kantonsrat hat im Jahr 2007 im Rahmen des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz den Kindergarten obligatorisch erklärt. Damit bezweckte er, den Kanton St.Gallen für das HarmoS-Konkordat beitriffähig zu machen. Deshalb fasste er zwar den Kindergarten gesetzsystematisch unter den Oberbegriff Schule und rechnete ihn an die Schulpflicht an. Begrifflich und inhaltlich blieb der Kindergarten indessen unverändert. Insbesondere wurde nicht der Erziehungs- bzw. Bildungsplan des Kindergartens in den Lehrplan der Volksschule assimiliert.
- b) Die Ausrichtung des Kindergartenobligatoriums gemäss X. Nachtrag zum Volksschulgesetz auf das HarmoS-Konkordat bedeutet nicht, dass sich der Kanton St.Gallen in einen Widerspruch zum Schulkonkordat aus dem Jahr 1970 setzen würde. Das Schulkonkordat bezieht den Begriff Schuleintrittsalter auf die Schule in einem engeren Sinn, d.h. ohne Kindergarten oder Vorschule. Dies ist aus der Entstehungsgeschichte des Schulkonkordates und aus der «Altersgrenze 6», wie dieses sie für die Einschulung festgesetzt hatte, offensichtlich. Ein Begriff von Schule und Schulpflicht in einem weiteren Sinn – Vorschule bzw.

Kindergarten ab dem 4. Altersjahr plus Schule im engeren Sinn ab dem 6. Altersjahr – ist erst im Zug des HarmoS-Konkordates aufgekommen.

- c) Das Schulkonkordat aus dem Jahr 1970 enthält selektive und minimale Vorschriften. Was es nicht regelt, verbleibt in der autonomen Regelungskompetenz der Kantone. Da sich das Schulkonkordat zur Altersstufe unter 6 Jahren und damit zum Kindergarten nicht äussert, überlässt es somit bildungsrechtliche Vorschriften für diese Altersstufe dem gesetzgeberischen Ermessen der Kantone. Diesen ist es aus der Perspektive des Schulkonkordates mithin unbenommen, den Kindergarten obligatorisch zu erklären. Voraussetzung ist einzig, dass mit dem Obligatorium nicht eine inhaltliche Fortentwicklung des Kindergartens zu einer Schule im engeren Sinn, insbesondere mit Vermittlung schulischer statt spielerischer Inhalte, verbunden wird. Diese Voraussetzung ist im Kanton St.Gallen ohne weiteres erfüllt, da der Kindergarten wie oben (Bst. a) erwähnt inhaltlich unverändert – auf Spielen und nicht auf Lernen angelegt – geblieben ist.
3. Unabhängig vom Konkordatsrecht würden bildungsrechtliche Vorschriften für Kinder unterhalb des Schulalters im engeren Sinn nach der Art des aktuellen Kindergartenobligatoriums eine Limite beim zivilrechtlichen Elternrecht finden. Das zivilrechtliche Elternrecht ist wie der Grundschulanspruch bzw. die Grundschulpflicht durch die Verfassung geschützt, und es würde unterhalb einer gewissen Altersgrenze den Vorrang beanspruchen. Die «Altersgrenze 4» für das St.Galler Kindergartenobligatorium liegt indessen zweifelsfrei noch oberhalb dieser Limite.
4. Damit ist festzuhalten, dass das Kindergartenobligatorium für die 4- bis 6-jährigen Kinder (wie es im Übrigen vor dem Kanton St.Gallen bereits durch den Kanton Zürich eingeführt worden ist) nicht nur mit dem neuen HarmoS-Konkordat, sondern auch mit dem Schulkonkordat aus dem Jahr 1970 und mit dem Verfassungsrecht im Einklang steht. Wäre der Kanton St.Gallen dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten, so hätte das Volksschulgesetz nicht geändert werden müssen. Nach dem erfolgten Beitritt des Kantons St.Gallen zum HarmoS-Konkordat stellt sich die Frage nach Übergangsrecht bis zum Inkrafttreten des HarmoS-Konkordates nicht.

Nach den grundsätzlichen Ausführungen sind die konkreten Fragen wie folgt zu beantworten:

- *Frage 1:* Das Volksschulgesetz des Kantons St.Gallen ist auch in der Fassung gemäss X. Nachtrag mit dem Schulkonkordat aus dem Jahr 1970 vereinbar.
- *Frage 2:* Der Kanton St.Gallen untersteht den Vorschriften des Schulkonkordates aus dem Jahr 1970 über Einschulung und Schulpflicht, solange nicht das HarmoS-Konkordat aus dem Jahr 2007 zustande gekommen bzw. durch den Vorstand der EDK in Kraft gesetzt worden ist und solange nicht die Plenarversammlung der EDK die einschlägigen Vorschriften des Schulkonkordates aus dem Jahr 1970 ausser Kraft gesetzt hat.
- *Frage 3:* Der Kanton St.Gallen verstösst mit dem Kindergartenobligatorium nach dem Volksschulgesetz in der Fassung gemäss X. Nachtrag nicht gegen die von der Bundesverfassung (SR 101) geschützten Elternrechte.
- *Fragen 4 und 5:* Art. 45 VSG muss vor der Inkraftsetzung des HarmoS-Konkordates nicht angepasst werden. Damit stellt sich auch die Frage nach Dringlichkeitsrecht nicht. Solches könnte ohnehin kein Thema sein, da Art. 45 VSG durch den Kantonsrat in Kenntnis des Inhaltes des HarmoS-Konkordates erlassen worden ist und die Regierung nicht befugt wäre, von der Volksvertretung bewusst gesetztes Recht abzuändern.
- *Frage 6:* Die weiteren Schulentwicklungsprojekte, einschliesslich das Projekt Basisstufe / Grundstufe, sind nicht Gegenstand des HarmoS-Konkordates. Sie bleiben vom Beitritt zum HarmoS-Konkordat unabhängig und werden je nach Projektausgang in neue, eigenständige Gesetzgebungsvorlagen münden.