

XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Regionale Schulaufsicht	2
2 Motion zur Abschaffung der RSA	3
3 Aufsicht	4
3.1 Ausgangslage	4
3.2 Folgerung für die Abschaffung der RSA	4
3.3 Vernetzung von Kanton, Gemeinden und Schulen ohne RSA	5
3.3.1 Direkte reaktive Aufsicht durch den Kanton	5
3.3.2 Kontakte und Meldewege	5
3.3.3 Zusammenfassung	7
4 Rechtspflege	8
4.1 Beibehaltung regionaler Entscheidbehörden	8
4.2 Organisation der regionalen Rechtsprechung	9
4.2.1 Anbindung an bestehende Strukturen?	9
4.2.2 Selbständige Organisation als Rekursstellen Volksschule	10
5 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	11
5.1 Abschaffung der RSA in der Aufsicht	11
5.2 Ersatz der RSA durch Rekursstellen in der Rechtspflege	11
6 Kosten	12
6.1 Ausgangslage	12
6.2 Aufsicht	13
6.3 Rechtspflege	13
6.4 Insgesamt	14
7 Vernehmlassungsverfahren	14
8 Antrag	15
Entwurf (XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz)	16

Zusammenfassung

Die vom Kantonsrat am 22. Februar 2010 gutgeheissene Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?» verlangt die Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht (abgekürzt RSA) auf die Amtsdauer 2012/2016 hin. Mit einem XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz wird der Motionsauftrag erfüllt.

Die RSA ist in zwei Bereichen tätig: in der Aufsicht und im Rekurswesen.

- In der Aufsicht wird die RSA ersatzlos abgeschafft. Mit dem Verzicht auf eine Aufsichts-Instanz wird allerdings nicht die Aufsicht an sich abgeschafft. In jeder staatlichen Struktur besteht begrifflich und zwingend Aufsicht. Künftig fällt die kantonale Schulaufsicht direkt dem Erziehungsrat und dem Bildungsdepartement zu. Vor dem Hintergrund der lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte üben diese die Aufsicht allerdings nur mehr reaktiv, nicht mehr auch proaktiv aus, unter Vorbehalt punktueller Aufträge an die kantonale Aufsichtsprüfungs-Stelle (Amt für Gemeinden). Damit erübrigt es sich, im Bildungsdepartement ein ausgebautes Schul-Inspektorat einzurichten. Für die Erledigung von Aufsichtsanzeigen und die Privatschulaufsicht ist dennoch eine geringfügige Stellenvermehrung nötig.
- In der Rechtspflege wird die RSA, deren Arbeit insoweit unbestritten und eine Ausprägung des verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips ist, durch regionale Rekursstellen (Rekursstellen Volksschule) ersetzt. Diese übernehmen die Fälle, welche die RSA zur Hauptsache (und bisher abschliessend) erledigt hat (Klassenorganisation, Leistungsbewertung, ambulante Sonderpädagogik und einfaches Disziplinarrecht). Es werden vier Rekursstellen mit insgesamt 20 Mitgliedern gebildet. Sie sind wie die RSA milizmässig, d.h. auf Honorar- und Taggeldbasis tätig. Weil ihre Entscheide aufgrund der Entwicklung des Verfassungsrechts neu beim Verwaltungsgericht anfechtbar sein müssen, müssen für die formelle Qualitätssicherung allerdings vorab ausgebildete Juristinnen und Juristen Einsitz nehmen.

Der Vollzug des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz dürfte für die Aufsicht rund 300'000 Franken und für die Rechtspflege rund 200'000 Franken jährlich kosten. Dagegen entfällt das Budget der RSA von zurzeit noch 550'000 Franken. Die Vorlage ist somit zumindest kostenneutral.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf zum XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG).

1 Regionale Schulaufsicht

Nach Art. 104 VSG beaufsichtigt die regionale Schulaufsicht (abgekürzt RSA) die Schulen des Wahlkreises und sorgt für ihre Förderung. Ihre Aufsichtsfunktion wird in Art. 106 Abs. 1 VSG insbesondere mit Bezug auf die Überwachung des Vollzugs der Schulgesetzgebung durch die Schulträger sowie die Prüfung der Stundenpläne, Unterrichtsmittel und Schulanlagen konkretisiert. Im Pflichtenheft, welches der Erziehungsrat in Anwendung von Art. 102 Abs. 2 VSG für die RSA erlassen hat,¹ werden nicht nur die öffentlichen, sondern auch die privaten Volksschulen der Aufsicht der RSA unterstellt. Die RSA ist als verlängerter Arm des Erziehungsrates für die kantonale Schulaufsicht angelegt. Sie arbeitet auf der Grundlage von dessen Schwerpunkten, aber auch aus eigener Wahrnehmung. Zur Aufsichtsfunktion der RSA gehört insbesondere auch die Behandlung von Aufsichtsanzeigen («Aufsichtsbeschwerden»).

¹ Im Amtlichen Schulblatt veröffentlicht im Juni 2008 (SchBl 2008, 399).

Neben der Schulaufsicht ist der RSA innerhalb des verwaltungsinternen Anfechtungsstreitverfahrens der Entscheid über Rekurse gegen Verfügungen der Träger der Volksschule übertragen (Art. 128 VSG). Alle Rekurse, die nicht kraft besonderer Gesetzesbestimmungen durch den Erziehungsrat oder das Bildungsdepartement zu beurteilen sind, obliegen der RSA zum Entscheid (subsidiäre Rekurszuständigkeit; Art. 128 Abs. 1 VSG). In bestimmten Materien entscheidet die RSA über Rekurse abschliessend (Art. 128 Abs. 2 VSG); es geht dabei hauptsächlich um die Klassenbildung (Schulhaus- und Lehrerzuweisungen), die Leistungsbewertung (Noten, Promotionen und Übertritte) und das «kleine» Disziplinarrecht.

Die RSA ist in acht Behörden in den Wahlkreisen gegliedert. Sie zählt insgesamt 45 Mitglieder und arbeitet im Milizsystem. Sie beaufsichtigt die öffentliche Volksschule in 104 Gemeinden sowie 26 Privatschulen und beurteilt jährlich rund 120 Rekurse.

2 Motion zur Abschaffung der RSA

Am 22. Februar 2010 hat der Kantonsrat die Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?» mit folgender Begründung bzw. folgendem Wortlaut des Auftrags mit 64 Ja- gegen 38 Nein-Stimmen bei neun Enthaltungen gutgeheissen:

«Mit dem Inkrafttreten des VII. NG zum Volksschulgesetz wurde das Gesamtkonzept Schulqualität im Sinne der autonomen Qualitätsentwicklung durch die Gemeinden bzw. ihre Schuleinheiten verabschiedet; dafür hat der Schulrat ein lokales Führungs- und Qualitätskonzept (Selbstevaluation) zu erlassen. Das lokale Konzept im Besonderen und die Schulqualität in der Gemeinde im Allgemeinen werden vom Kanton periodisch überprüft (Fremdevaluation). Mit der Kombination von lokaler Selbstevaluation und kantonaler Fremdevaluation wurden die flächendeckenden Lehrervisitationen durch die Bezirksschulräte hinfällig. Die mittlere schulbehördliche Ebene wurde auf die Aufsichts- und Rechtsprechungsfunktion beschränkt und entsprechend verkleinert. Die Milizstruktur der regionalen Schulaufsicht wurde beibehalten.

Somit nahm im Sommer 2004 die regionale Schulaufsicht (RSA) ihre Tätigkeit auf. In den acht Wahlkreisen gehören der RSA total 56 Personen an, welche willens sind ihre Arbeit gut zu machen. Im Zentrum der Tätigkeit der RSA steht die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden und Rekursen. Wie die Praxis zeigt, konnte sich aufgrund der neuen Rahmenbedingungen die eigentliche Aufsichtsfunktion nur sehr partiell etablieren. Die RSA sucht noch immer nach konkreten Aufgaben. Zumal auch vom Amt für Volksschule verschiedene Umfragen gemacht werden und Doppelspurigkeiten unausweichlich sind. Von zahlreichen Volksschulträgern wird deshalb der Ruf immer lauter, dass die RSA als Gremium ohne Inhalt erfahren wird. Dies vor allem auch deshalb, weil die Schulen in den Gemeinden im Rahmen von Gesetz und Lehrplan ihr Qualitätsverständnis weitgehend eigenverantwortlich entwickeln und periodisch eine Selbstevaluation durchführen. Diese wird ergänzt durch eine fachlich ausgewiesene Fremdevaluation. Diese ist noch in der Pilotphase, wird jedoch dort – wo sie durchgeführt wurde – als willkommenen Partner erlebt. Die professionelle Aussensicht hilft den Schulträgern und den Lehrpersonen Schwachstellen zu eliminieren. Die Fremdevaluation trägt zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Schule bei. Sowohl die Selbst- wie auch die Fremdevaluation ist sehr zeitintensiv. Diese Zeit wird jedoch vor dem Hintergrund der Qualitätsverbesserung gerne aufgebracht. Im Gegensatz zu der Zeit, welche unnötige Umfragen, jährliche Zusammenkünfte der RSA mit allen Schulträgern und Besuche durch die RSA beanspruchen. Die Schilderungen zeigen, dass die Aufsichtsfunktion der RSA eine unnötige Zusatzbelastung darstellt, die zu eliminieren ist. Dies hat zur Folge, dass allein die Bearbeitung von Rekursen als Aufgabe der RSA verbleiben würde. Eine Beibehaltung dieses Gremiums rechtfertigt sich dafür nicht. Die Zuständigkeit für die Behandlung solcher Rekurse ist deshalb neu zu regeln.

Die Regierung wird eingeladen, das Volksschulgesetz im Sinn der obigen Ausführung zu revidieren und dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die mit Beginn der Amtsdauer 2013 in Kraft tritt. »

Damit ist beschlossen, die RSA abzuschaffen. Die entsprechenden Vorkehren auf gesetzlicher Ebene sind Gegenstand dieser Vorlage.

3 Aufsicht

3.1 Ausgangslage

Art. 100 Abs. 1 erster Satz der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) bestimmt, dass die Gemeinden unter der Aufsicht des Kantons stehen. Die Aufsicht umfasst ausserhalb der Gemeindeautonomie die Überprüfung nicht nur der Rechtmässigkeit, sondern auch der Angemessenheit des kommunalen Handelns, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht (Art. 100 Abs. 2 KV). Aufsicht der Gemeinden durch den Kanton heisst Prüfung, 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 (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, N. 1428 f.). Aufsichtsrechtliche Tätigkeit beinhaltet Prüfungen, Auskünfte und Berichterstattungen, Weisungen, Aufhebung von rechtswidrigen Verfügungen und Erlassen sowie gegebenenfalls Ersatzvornahmen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 1433 ff.; Art. 158 ff. des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG]). Innerhalb des Kantons richtet sich die Stufenfolge der aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten nach dem hierarchischen Aufbau der Verwaltung bzw. dem Dienstweg. Fällt eine untere oder mittlere Aufsichtsebene weg, so wird automatisch die nächst höhere Stelle zuständig.

Die Führung der Volksschule obliegt den Gemeinden (Schulgemeinden oder Einheitsgemeinden; Art. 4 und 111 VSG sowie Art. 91 Abs. 1 GG). Den Rahmen für die Führung der Volksschule durch die Gemeinden setzt das kantonale Schulrecht (Volksschulgesetz 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). Eine andere Frage ist, wie intensiv die umfassende Aufsicht ausgeübt wird. Dazu siehe unten Ziff. 3.3.1.

Die Aufsicht über die Privatschulen (Art. 115 VSG) hat die verfassungsrechtliche Privatschulfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 KV zu respektieren, allerdings unter Vorbehalt der Durchsetzung des ebenfalls verfassungsrechtlichen Grundschulanspruchs und der entsprechenden Grundschulpflicht (Art. 19 und 62 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]).

Organe der kantonalen Schulaufsicht sind die Regierung (Art. 98 Abs. 1 VSG), der Erziehungsrat (Art. 100 Abs. 1 VSG) und aktuell noch die RSA (Art. 104 VSG). Zudem übt das Bildungsdepartement im Vollzug von Art. 103 VSG Aufsicht aus.

Verantwortlich für die gemeinderechtliche Aufsicht sind die Regierung und das Departement des Innern bzw. das Amt für Gemeinden (Art. 156 GG; siehe unten Ziff. 3.3.2.b).

3.2 Folgerung für die Abschaffung der RSA

Aus dem vorstehend Gesagten ergibt sich, dass mit Erfüllung des Motionsauftrags zur Abschaffung der RSA weder die kantonale Aufsicht in der Volksschule generell beseitigt noch eine Lücke in das Gefüge der kantonalen Aufsichtsinstanzen gerissen wird, die sich nicht von selbst schliesst. Entfällt die RSA, so treten Regierung, Erziehungsrat und Bildungsdepartement an deren Stelle bzw. üben die Schulaufsicht neu direkt aus. Rechtlich kann die Motion bezüglich Aufsicht umgesetzt werden, ohne dass für die RSA strukturell ein Ersatz geschaffen werden muss. Politisch ist

ein solcher Ersatz nach dem Wortlaut der Motion und nach der Diskussion im Kantonsrat bei ihrer Gutheissung auch nicht erwünscht.

3.3 Vernetzung von Kanton, Gemeinden und Schulen ohne RSA

3.3.1 Direkte reaktive Aufsicht durch den Kanton

Ohne RSA fallen deren Aufsichtsfunktionen wie soeben erwähnt dem Erziehungsrat und dem Bildungsdepartement zu. Beide Instanzen sind auf Vorarbeit des Amtes für Volksschule tätig.

Von der Intensität her kann Aufsicht ausschliesslich reaktiv (Einschreiten nach Aufsichtsanzeigen oder eigener, nicht systematischer Wahrnehmung) oder zusätzlich auch proaktiv (Prüfungen mit Schwerpunkten bzw. Stichproben) ausgeübt werden. Die RSA hat auf beiden Intensitätsstufen Aktivitäten entfaltet. Die proaktive Schulaufsicht ist allerdings nach Erlass des Gesamtkonzeptes Schulqualität, das kommunale Führungs- und Qualitätskonzepte vorsieht (vgl. VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 8. Januar 2004 [nGS 39-59]), in den Hintergrund getreten oder umstritten geworden. Die direkte Aufsicht über die Gemeinden durch die zentralen Stellen des Kantons nach der Abschaffung der RSA soll sich daher auf die weniger intensive Stufe der reaktiven Aufsicht beschränken, abgesehen von punktuellen Aufträgen an die Aufsichtsprüfungs-Stelle im Amt für Gemeinden, wo die Aufsicht unverändert auch proaktiv ausgeübt wird (siehe unten Ziff. 3.3.2.b).

Die Aufsicht über die Privatschulen wird im Sinn einer Ausnahme situativ – im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen und Gebotenen – auch proaktive Elemente zu enthalten haben.

Da Erziehungsrat und Bildungsdepartement die kommunalen Schulen und die Privatschulen künftig direkt und nicht mehr durch den Filter der RSA beaufsichtigen, wird sich ihr Aufwand erhöhen. Dies trotz der Prämisse, dass die Aufsicht über die öffentliche Volksschule künftig nurmehr reaktiv ausgeübt wird. Insbesondere ist mit mehr Aufsichtsanzeigen zu rechnen. Damit die Mehrarbeit bewältigt werden kann, sind die personellen Ressourcen im Amt für Volksschule moderat aufzustocken (siehe unten Ziff. 6.2).

3.3.2 Kontakte und Meldewege

Die direkte reaktive Aufsicht über die Volksschule durch die kantonalen Schulbehörden grenzt sich von einer Mehrzahl weiterer Kontaktformen innerhalb der Gemeinden sowie zwischen Kanton und Gemeinden ab. Aus diesen Kontaktformen resultieren Meldungen an die Schulaufsicht, welche die Schulaufsicht zum Handeln veranlassen. Die reaktive Schulaufsicht ist somit in ein System von Kontakten und Meldewegen eingebunden, das – wenn auch rechtlich nicht ganz korrekt – als Schulaufsicht im weitesten Sinn bezeichnet werden kann.

3.3.2.a Gemeindeinterne Aufsicht und Kontrolle

Die gemeindeinterne Schulaufsicht obliegt dem örtlichen Schulrat. Massgebend dafür ist das lokale Führungs- und Qualitätskonzept (Art. 111 Abs. 3 VSG). Für dieses verfügt die Gemeinde über einen grossen Gestaltungsspielraum. Der Wegfall der RSA beeinflusst die Aufsicht und Qualitätssicherung innerhalb der Gemeinde grundsätzlich nicht. Der Kanton greift in die interne Aufsicht nicht ein, solange diese ihn nicht selbst um Unterstützung angeht oder sich unkorrekt verhält.

Die Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde (GPK) prüft die Amts- und Haushaltsführung des Rates und der Verwaltung im abgelaufenen sowie die Anträge des Rates über Voranschlag und Steuerfuss für das nächste Jahr (Art. 54 Abs. 2 GG). Sie berichtet und stellt Antrag (nach Einbezug des Rates) an die Gemeindebürgerschaft bzw. das Gemeindeparlament, nicht aber an den Kanton (Art. 54 Abs. 4 und Art. 55 Abs. 2 Bst. b GG; Art. 56 Abs. 1 GG). Die GPK ist kein

Organ der kantonalen Aufsicht über der Gemeinde, sondern ein innerkommunales Kontrollorgan. Indessen kann ihre Berichterstattung und Antragstellung an Bürgerschaft oder Parlament zu einem Einschreiten der kantonalen Schulaufsicht führen.

3.3.2.b Aufsichtsprüfung durch das Amt für Gemeinden im Departement des Innern
Seit dem Jahr 2008 werden die Schulgemeinden und die Einheitsgemeinden hinsichtlich organisatorischer Fragen sowie des Kassa- und Rechnungswesens durch das Amt für Gemeinden im Departement des Innern beaufsichtigt und unterstützt. Das Amt für Gemeinden führt als Aufsichtsprüfungs-Stelle in den Gemeinden insbesondere Schwerpunktprüfungen der Organisation, der internen Kontrollen (IKS), der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sowie der Ordnungsmässigkeit des Rechnungswesens durch. Bei seinen Kontakten zu den Gemeinden ergeben sich automatisch Querverbindungen zur Einhaltung des Schulrechts (Beispiele: Lehrerlöhne oder Pensenpool für fördernde Massnahmen). Das Amt für Gemeinden nimmt darüber hinaus auch gezielte fachrechtliche Prüf-Aufträge des Amtes für Volksschule entgegen. Es erstattet diesem Meldung über das Prüfergebnis, so dass die Schulaufsicht wenn nötig einschreiten kann. Dieser interdepartementale Transfer kommt weiterhin zum Tragen und gewinnt nach dem Wegfall der RSA an Bedeutung.

3.3.2.c Fremdevaluation

Die Fremdevaluation ist ein Element der Qualitätssicherung. Sie geht von einer vom Kanton beauftragten externen Stelle aus und beschlägt, über die kommunalen Behörden hinweg, direkt die Schuleinheiten (Schulhäuser). Die Fremdevaluation ergänzt als Aussensicht die Innensicht der Schulen auf ihre Qualität, welche Gegenstand der Selbstevaluation gemäss dem lokalen Führungs- und Qualitätskonzept ist. Sie findet in einer Kadenz von vier bis sechs Jahren in einem strukturierten, interaktiven Verfahren statt und mündet in Empfehlungen der Evaluations-Stelle zur Unterrichts- und Schulentwicklung. Berichterstattung und Empfehlungen richten sich primär an die Schuleinheit selbst sowie sekundär – stufengerecht abstrahiert – auch an die Schulbehörden in der Gemeinde und im Kanton. Die Fremdevaluation ist die letzte noch nicht fest verankerte Errungenschaft des Projektes Schulqualität, für das Mitte des vergangenen Jahrzehntes mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 39-53) die gesetzliche Grundlage geschaffen worden war (vgl. Art. 100 Abs. 2 Bst. d^{bis} VSG). Sie wird bislang im Rahmen eines Pilotes durch die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) angeboten und ist für die Schuleinheiten freiwillig. Ihre definitive, obligatorische Einführung stand im Jahr 2010 unmittelbar bevor, wurde jedoch nach der Gutheissung der Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?» sistiert. Es zeichnet sich nun ab, dass die Fremdevaluation ungeachtet der Motion im Wesentlichen in der Form des laufenden, bewährten und breit akzeptierten Pilotes institutionalisiert werden kann. Das Konzept ist nur geringfügig mit den Vorgaben der neuen Schulaufsicht abzustimmen.

Die Fremdevaluation ist nicht ein Element der Aufsicht. Qualitätssicherung und Aufsicht sind nicht dasselbe. Immerhin generiert die Fremdevaluation Informationen, aus welchen u.U. auch ein Prüfungs- bzw. Handlungsbedarf in der Aufsicht abgeleitet werden muss, nämlich dann, wenn im Qualitätssicherungsverfahren Rechtsverstösse evident werden. Ist dies der Fall, informiert die Evaluationsstelle die Aufsichtsstelle, so dass diese das weitere Vorgehen zur Sicherung des korrekten Rechtsvollzugs bestimmen kann.²

² Die Fremdevaluation wird bis anhin durch die Gemeinden finanziert. Ihre Kosten belaufen sich im Vollausbau auf rund 1,1 Mio. Franken jährlich. Die Finanzierung wird derzeit im Zuge der Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu geordnet (vgl. Abschnitt I Nr. 33 des Kantonsratsbeschlusses über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes [ABI 2011, 630]). Die Fremdevaluation im All-gemeinen und ihre Finanzierung im Besonderen sind nicht Gegenstand dieser Vorlage über die Neuordnung der Aufsicht und Rechtspflege.

3.3.2.d Förderung der Volksschule

Art. 104 VSG überträgt der RSA über die Aufsicht in einem eng zu verstehenden Sinn hinaus auch die Förderung der Volksschule. Darunter werden beziehungsfördernde, unterstützende und vermittelnde Kontakte verstanden. Sie sind eine Zwischenform bzw. ein Bindeglied zwischen Qualitätssteuerung und Aufsicht und finden anlässlich von Behördenkonferenzen, Weiterbildungen, runden Tischen, Umfragen u.dgl. statt. Gleiche Kontakte finden bislang auch bereits direkt zwischen dem Erziehungsrat oder dem Bildungsdepartement und den Gemeinden statt. Nach der Abschaffung der RSA werden sich diese Kontaktformen bei den zentralen Stellen konzentrieren. Ihre Grundlagen sind sowohl die bestehenden Gesetzesbestimmungen über die Qualitätssicherung als auch die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen über die Aufsicht. Sie können auch den Aufbau eines systematischen Schulmonitorings zur Generierung von Steuerungswissen für die kantonale Schulentwicklung unterstützen.

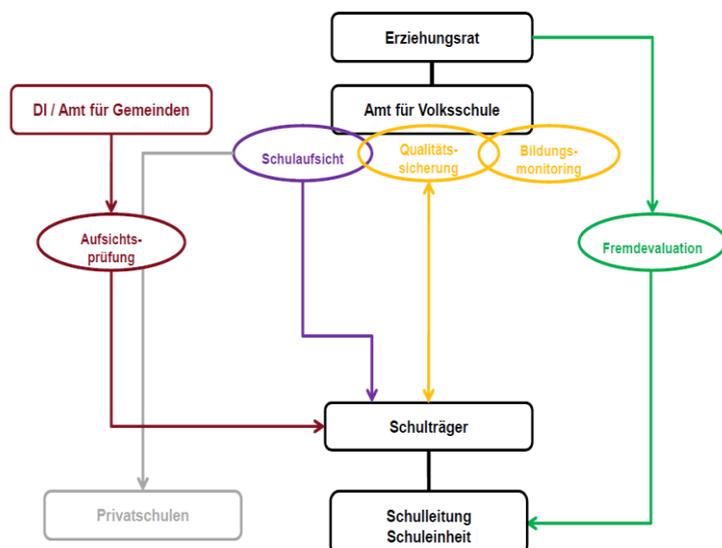
Auch die Förderkontakte können zu Erkenntnissen führen, wonach aufsichtsrechtlich eingeschritten werden muss.

3.3.2.e Rechtspflege

Die verwaltungsinterne Rechtspflege (Erledigung von Rekursen) ist zwar nicht primär eine Tätigkeit mit Aufsichtsfunktion. Im Zentrum stehen Einzelfälle mit Bindung an konkrete Streitgegenstände. Indessen generiert die Rekursinstruktion oft Informationen über die Qualität des Rechtsvollzugs im Allgemeinen. Offenbaren sich dortige Defizite, so kann und muss aufsichtsrechtlich gehandelt werden. Sind das Bildungsdepartement oder der Erziehungsrat für die Beurteilung von Rekursen zuständig, liegen die entsprechenden Informationen in ein und derselben Hand. Sind regionale Rekursinstanzen in Aktion (siehe unten Ziff. 4), so erfolgt die Information der zentralen Aufsichtsinstanzen durch besondere Berichterstattung.

3.3.3 Zusammenfassung

Die Schulaufsicht wird künftig überwiegend reaktiv durch Erziehungsrat und Bildungsdepartement ausgeübt. Informationsquellen für das reaktive aufsichtsrechtliche Einschreiten dieser beiden Stellen sind Aufsichtsanzeigen, eigene Wahrnehmungen sowie Meldungen der kommunalen Stellen (Rat, Schulleitungen oder Lehrpersonen; Geschäftsprüfungskommission), der kantonalen Aufsichtsprüfungs-Stelle (Amt für Gemeinden im Departement des Innern), der Fremdevaluations-Stelle oder der regionalen Rekursstellen. Für eine situativ proaktive Aufsicht können der Erziehungsrat bzw. das Bildungsdepartement punktuelle Aufträge an die kantonale Aufsichtsprüfungs-Stelle erteilen.



4 Rechtspflege

4.1 Beibehaltung regionaler Entscheidbehörden

Die Motion zur Abschaffung der RSA zielt auf die Funktion als Aufsichtsbehörde und stellt demgegenüber die Funktion als Rekursbehörde nicht in Frage. Dennoch ist es keine Option, die RSA ausschliesslich für die Rekursbearbeitung beizubehalten. Hierfür würden die Grösse der Gremien (insgesamt 45 Mitglieder) und die Geschäftslast (rund 120 Rekursfälle je Jahr) in keinem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Die RSA ist nicht nur in der Aufsicht, sondern auch in der Rechtspflege, d.h. integral abzuschaffen.

Dagegen widerstrebt es der Stossrichtung der Motion nicht, in der Rechtsprechung weiterhin nicht nur auf zentrale, sondern ergänzend auch auf regionale Instanzen abzustellen. Die gänzliche Abschaffung der RSA bedeutet nicht zwingend, dass künftig alle Rekurse in der Volksschule zentral im Bildungsdepartement bzw. im Erziehungsrat zu bearbeiten sind. Für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verankert die Kantonsverfassung das Subsidiaritätsprinzip, und zwar nicht nur im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden (Art. 26 Abs. 1 KV), sondern auch innerhalb des Kantons selbst: Nach Art. 27 KV erfüllt der Kanton Staatsaufgaben dezentral, wenn insbesondere die Art der Aufgabe, wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen. Mit Respekt vor der Verfassung ist bei der Neuregelung der Rekurszuständigkeit der RSA differenziert vorzugehen:

- Auf der einen Seite ist die subsidiäre, d.h. nicht durch spezielle gesetzliche Instanzenzüge geordnete Zuständigkeit von der heutigen regionalen Ebene (siehe oben Ziff. 1) auf die zentrale Ebene anzuheben. Entsprechende Fälle sind zwar selten, da die meisten Schulstreitigkeiten besonderen Instanzenzügen folgen. Treten sie jedoch auf, so sind sie oft anspruchsvoll. Ihnen kommt eine dezentrale Erledigung nicht entgegen. Beispiele sind Urlaubsablehnungen aus religiösen Gründen oder Anordnungen bezüglich Kleidervorschriften (Kopfbedeckungen usw.). Nach Abschaffung der RSA sollen daher alle Dossiers, deren Thematik nicht durch das Gesetz ausdrücklich einer besonderen Instanz zugewiesen ist, direkt durch eine kantonale Stelle beurteilt werden. Da es dabei auch um Finanzielles (Schulgelder, Gebühren usw.) gehen kann, soll die subsidiäre Zuständigkeit nicht beim Erziehungsrat, sondern beim Bildungsdepartement liegen.

Mit der Zentralisierung des subsidiären Instanzenzugs gehört auch die ineffiziente Zweistufigkeit der verwaltungsinternen Rechtspflege – RSA als erste, Erziehungsrat als zweite Rekursinstanz – der Vergangenheit an. Künftig wird in jedem Fall eine einzige Rekursinstanz zum Zug kommen. Dies fördert die rasche und widerspruchsfreie Rechtsfindung.

- Auf der anderen Seite ist der Katalog der besonderen, bisher abschliessenden Rekurszuständigkeiten der RSA (siehe oben Ziff. 1) nicht zu zentralisieren, sondern auf der regionalen Ebene zu belassen. Klassen- und Schulhauszuteilungen, Stundenplanung, Notengebungen, Promotions- und Übertrittsentscheide, Disziplinar massnahmen der Lehrpersonen und niederschwellige fördernde Massnahmen sind Themen aus dem Schulalltag, mit denen im Rahmen eines grossen Ermessens, im unkomplizierten Kontakt mit den Beteiligten und unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten umgegangen wird. Es wäre ein Verlust, wenn für sie auf die «Zentrale» in St.Gallen verwiesen würde. Rekursverfahren in der Zentralverwaltung sind unvermeidlich Aktenprozesse fern vom Geschehen. Den genannten Fällen würden solche Prozesse nicht gerecht, da deren «Flughöhe» zu hoch wäre. Eine regionale Stelle kann, zumal wenn sie im Milizsystem organisiert wird (siehe unten Ziff. 4.2.2), das Ermessen in den Vordergrund rücken und auch verstärkt die gütliche Rechtsfindung (runde Tische, Vergleichsvorschläge usw.) fördern. Die Rekursverfahren zu den genannten Themen sollen daher weiterhin dezentral abgewickelt werden.

Neu soll die regionale Entscheid-Ebene auch Verfahren bezüglich Schülertransporte übernehmen, die heute noch zentral bzw. über den zweistufigen subsidiären Instanzenzug entschieden werden. Auch für diese Thematik gelten die Vorzüge der Basisnähe.

4.2 Organisation der regionalen Rechtsprechung

4.2.1 Anbindung an bestehende Strukturen?

Es stellt sich die Frage, ob die regional bleibende Rechtsprechung in der Volksschule organisatorisch an eine bestehende dezentrale Verwaltungsstelle angegliedert werden könnte. Denkbar dafür wären theoretisch die Kreisgerichte, die Vermittlerämter oder die Amtsnotariate.

Von einer entsprechenden Angliederung ist Abstand zu nehmen. Sie wäre funktional nicht durchführbar und hätte unabhängig davon nicht positive, sondern negative Synergien zur Folge:

- Die Kreisgerichte gehören gewaltenteilig nicht zur Exekutive bzw. Verwaltung, sondern zur Justiz. Ihr Einsatz im verwaltungsinternen Anfechtungsstreitverfahren, zu dem die Schulreurse gehören, wäre nicht möglich. Sie wären auch im Schulrecht auf die gerichtliche Urteilsfindung beschränkt. Ihre Aktivierung für die Rechtspflege der Volksschule würde zu einem doppelten gerichtlichen Instanzenzug (erste Instanz: Kreisgericht; zweite Instanz: Verwaltungsgesicht) ohne vorgelagertes verwaltungsinternes Rechtsmittelverfahren führen. Eine solche Besonderheit macht keinen Sinn, namentlich nicht für bürgernahe, ermessensbetonte Streitfälle. Abgesehen davon befassen sich die Kreisgerichte mit Zivil- und Strafrecht, nicht mit öffentlichem Recht.
- Aufgabe der Vermittlungsämter ist es, die Parteien in zivilrechtlichen Streitigkeiten in formloser Verhandlung zu versöhnen zu versuchen. Die Vermittlerämter können zwar bei geringem Streitwert einen Urteilsvorschlag unterbreiten, der die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheids hat, wenn keine Partei ihn innert 20 Tagen ablehnt. Autoritative Entscheide fällen sie aber nicht. Solche stehen indessen bei schulrechtlichen Rekursverfahren – wie in der anfechtungsstreitigen Verwaltungsrechtspflege generell – im Zentrum. Dies ungeachtet des Umstandes, dass auf dem Weg zu ihnen auch gütliche Einigungen zu prüfen sind. Die Übertragung von Schulrechts-Rekursen an die Vermittlerämter wäre somit gleichfalls funktional falsch. Wie die Kreisgerichte sind sodann auch die Vermittlerämter nicht mit dem Verwaltungsrecht vertraut.
- Die Amtsnotariate erfüllen einerseits hoheitliche kantonale Aufgaben im Bereich des Erbrechts (z.B. Ausstellen von Erbescheinigungen, Testamentseröffnungen, Anordnung von Sicherungsmassnahmen, Vornahme von Erbteilungen). Andererseits sind sie zuständig für öffentliche Beurkundungen (Notariat) und amtliche Beglaubigungen. Die Amtsnotariate befassen sich weder mit dem Verwaltungsrecht, noch obliegen ihnen Rechtsprechungsaufgaben. Auch sie sind somit nicht gerüstet für die Übernahme der Rekursverfahren in der Volksschule.

Abgesehen von der Funktionalität müssten bei den genannten Stellen zusätzliche Ressourcen zur Bewältigung der neuen Geschäftslast geschaffen und dabei Arbeitsverträge abgeschlossen werden. Zudem würde sich eine Gabelung bei der Unterstellung ergeben: Grundsätzlich sind die Stellen administrativ den höheren Gerichten oder dem Departement des Innern unterstellt. Für die schulrechtlichen Belange bestünde dagegen eine administrative Unterstellung unter das Bildungsdepartement und darüber hinaus eine thematische Informationspflicht gegenüber dem Bildungsdepartement bzw. dem Erziehungsrat (vgl. Ziff. 3.3.2.e vorstehend). Somit müssten neue Schnittstellen überbrückt werden, was die üblichen Effizienzverluste zeitigen würde.

4.2.2 Selbständige Organisation als Rekursstellen Volksschule

4.2.2.a im Grundsatz

Aus dem vorstehenden Abschnitt ergibt sich, dass die regionalen Rekursstellen – zweckmässig ist die amtliche Bezeichnung «Rekursstellen Volksschule» – selbständig zu organisieren sind. Dabei drängt sich grundsätzlich das Milizsystem auf. Das Milizsystem bedeutet, dass die Angehörigen der Rekursstellen nicht mit Arbeitsverträgen auf Lohnbasis anzustellen, sondern auf Honorar- und Taggeldbasis zu beauftragen sind. Insoweit ergibt sich für die Rekursstellen die gleiche Organisation wie für die heutige RSA. Die Milizorganisation unterstreicht die Basisnähe im Sinn des Subsidiaritätsprinzips (vgl. oben Ziff. 4.1).

Allerdings kann für die Rekursstellen Volksschule nicht, wie heute noch bei der RSA, auf juristische Professionalität verzichtet werden. Ihre Rekursfälle richten sich ungeachtet der materiellen Überschaubarkeit nach den Regeln der Verwaltungsrechtspflege und nach den verfahrensrechtlichen Garantien der Verfassung. Bei ihrer Bearbeitung können sich *formell* anspruchsvolle Probleme stellen. Zu denken ist insbesondere an das rechtliche Gehör, die Beweiserhebung, die aufschiebende Wirkung bzw. vorsorgliche Massnahmen sowie die Verfahrenskosten und Parteischädigungen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV und das Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110) heute auch in Schulstreitigkeiten oberinstanzlich den Zugang zu einem (zunächst kantonalen) Gericht verlangen; die abschliessenden Rekurszuständigkeiten der RSA sind spätestens nach dem Auslaufen der Übergangsfrist der Bundesverfassung für die Einrichtung gerichtlicher Instanzenzüge Ende 2009 nicht mehr verfassungskonform.³ Die Entscheide der Rekursstellen Volksschule sind daher als beim Verwaltungsgericht anfechtbar zu erklären. Sie müssen demnach formelle Minimal-Standards erfüllen. Damit dies garantiert ist, ist es unerlässlich, dass in den Rekursstellen juristisch ausgebildete Personen Einsitz nehmen. Von diesen abgesehen sollen allerdings auch Nicht-Juristinnen und Nicht-Juristen gewählt werden, namentlich Personen, welche das Schulleben aus eigener Erfahrung kennen (z.B. ehemalige Behördemitglieder oder Lehrpersonen, die den Beruf nicht mehr ausüben).

4.2.2.b im Einzelnen

Heute bearbeiten acht RSA mit insgesamt 45 Mitgliedern rund 120 Rekurse jährlich. Davon ausgehend, dass die Fallzahl künftig nicht signifikant ansteigt, wäre diese Dotation für die Rekursstellen Volksschule, die keine aufsichtsrechtlichen Aufgaben zu erfüllen haben, zu gross. Der Fallzahl angemessen ist es, durch Zusammenfassung von je zwei heutigen RSA-Kreisen vier Rekursstellen zu bilden und für diese eine Mitgliederzahl von je fünf Personen vorzusehen. Dies ergibt je eine Rekursstelle für die Regionen St.Gallen-Rorschach, Rheintal-Werdenberg, Sargans-Gaster-See und Toggenburg-Wil mit insgesamt 20 Mitgliedern. Jeder Rekursstelle ist ein Sekretariat wie heute bei der RSA beizugeben.

Wahlinstanz für die Mitglieder der Rekursstellen soll der Erziehungsrat sein. Dieser bezeichnet auch das Präsidium. Die Wahl soll nicht politisch, insbesondere nicht nach Parteien-Proporz, sondern ausschliesslich nach sachlichen Kriterien (Eignung, Ausbildung) erfolgen. Der Support wird nicht mehr wie bei der RSA durch das Amt für Volksschule, sondern durch den Dienst für Recht und Personal geleistet; er umfasst neben der Rekrutierung und der Administration der Entschädigungen insbesondere auch auf fachlicher Ebene den Erfahrungsaustausch, die Koordination und die Weiterbildung. Dafür wird es unumgänglich, die Ressourcen dieses Dienstes um einige wenige Stellenprozente aufzustocken (siehe unten Ziff. 6.3).

Die Rekursstellen Volksschule sollen sich für die Arbeit grundsätzlich selbst konstituieren. Nahe liegend ist es, dass das Präsidium oder Vizepräsidium die Fälle für die Instruktion einzelnen Mitgliedern (Referentinnen und Referenten) zuteilt.

³ Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 27. März 2008 (2C_495/2007) i.S. RSA Rorschach.

5 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Abschaffung der RSA in der Aufsicht

Aus dem oben Gesagten (Ziff. 3.1 und insbesondere 3.2) ergibt sich, dass es für die Abschaffung der RSA in der Aufsicht gesetzgeberisch genügt, alle Bestimmungen im Volksschulgesetz, welche sich auf die RSA beziehen, aufzuheben. Dies sind Art. 100 Abs. 2 Bst. a und e sowie Art. 104 bis 110 VSG. Ohne die entsprechenden Bestimmungen erfolgt die Aufsicht in der Volksschule neu direkt von den kantonalen Stellen aus (Erziehungsrat, vgl. Art. 100 Abs. 1 VSG, und Bildungsdepartement, vgl. Art. 103 VSG). Die Vernetzung mit den weiteren Funktionen im Umfeld der Schulaufsicht (vgl. oben Ziff. 3.3) stützt sich auf die bestehenden Grundlagen für jene Funktionen. Die Abschaffung der RSA in der Aufsicht verlangt nicht nach neuen Gesetzesvorschriften.

Im Übrigen ist Art. 126 VSG aufzuheben. Diese Bestimmung beschreibt bislang – unter Einbezug der RSA – den Weg für Aufsichtsanzeigen. Aufsichtsanzeigen folgen allerdings zwingend der behördlichen Hierarchie und brauchen nicht gesondert normiert zu werden. Art. 126 VSG ist in diesem Sinn eine deklaratorische, gesetzgeberisch überflüssige Norm. Sie ist im Gefolge der Abschaffung der RSA ersatzlos zu streichen. Aufsichtsanzeigen gehen auf kantonaler Ebene nach Abschaffung der RSA automatisch direkt an das Bildungsdepartement (zuhanden des Erziehungsrates oder des Departementes selbst), vgl. oben Ziff. 3.2.

Für die singuläre konstitutive Zuständigkeit der RSA für die Zustimmung zur vorzeitigen Schulentlassung von Jugendlichen, die (unter Einrechnung des Kindergartens) elf Jahre die Schule besucht haben, ist kein Ersatz zu schaffen. Entsprechende Verfügungen liegen künftig in der alleinigen Verantwortung der Gemeinden, unter Vorbehalt von Rekursen an den Erziehungsrat (Art. 130 VSG). Art. 49 Bst. b VSG ist in diesem Sinn zu bereinigen.

5.2 Ersatz der RSA durch Rekursstellen in der Rechtspflege

Art. 110^{bis} (neu) und 110^{ter} (neu) VSG gemäss Entwurf verankern die regionalen Rekursstellen Volksschule in organisatorischer Hinsicht. Das Gesetz umschreibt die Wahlinstanz (Erziehungsrat), die Anzahl (vier), das Einzugsgebiet (Delegation an den Erziehungsrat), die Milizorganisation, die fachlichen Voraussetzungen, die Unvereinbarkeiten und die Spruchbehörde. Die Entscheide sind bei einem grundsätzlichen Mitgliederbestand von fünf in Dreierbesetzung zu fällen. Eine minimale «Reserve» ist von Bedeutung, weil das Gros der Fälle vor Beginn des Schuljahrs und damit in der Ferienzeit zu entscheiden ist; sie erleichtert die Selbstorganisation der Rekursstellen. Weitere organisatorische Bestimmungen liegen in der Zuständigkeit der Regierung (Art. 132 VSG).

Art. 128 VSG gemäss Entwurf fixiert den einstufigen, zentral zum Bildungsdepartement führenden subsidiären Instanzenzug (siehe oben Ziff. 4.1).

Art. 129 VSG gemäss Entwurf legt die Fälle fest, für welche die Rekursstellen zuständig sind: Stundenplanung, Schülertransport, Klassenbildung und -zuweisung, Notengebung und Zeugnis, Anwendung des Promotions- und Übertrittsreglementes, Überspringen einer Klasse, fördernde Massnahmen in der Klasse (nicht separative Massnahmen, d.h. Therapien und Stützunterricht ein schliesslich schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerhilfe [ISF]) sowie Disziplinarmassnahmen der Lehrperson.

Art. 129^{bis} VSG ist mit dem Wegfall der RSA aufzuheben.

Art. 130 VSG umschreibt die besonderen Rekurszuständigkeiten des Erziehungsrates. Diese Norm ist wegen der Neuformulierung der Zuständigkeiten des Bildungsdepartementes und der

Rekursstellen redaktionell zu bereinigen. Inhaltliche Änderungen der Zuständigkeiten des Erziehungsrates in der Rechtspflege sind damit nicht verbunden.

Die Änderung von Art. 59^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) im Rahmen von Abschnitt II des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz gemäss Entwurf trägt der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV und dem Bundesgerichtsgesetz Rechnung: Rekursentscheide der Rekursstellen sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar zu erklären (vgl. oben Ziff. 4.2.2.a).

Zur Übergangsbestimmung (Abschnitt III des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz gemäss Entwurf): Die überwiegende Mehrzahl der Rekurse, welche bisher durch die RSA und neu durch die Rekursstellen Volksschule zu beurteilen sind, fällt im Sommer mit Blick auf den Schuljahreswechsel an. Diese Rekurse werden je nach Zeitpunkt der kommunalen Verfügungen von Mitte April bis Mitte Juli erhoben. Sie müssen bis zum Unterrichtsbeginn Mitte August entschieden sein. Die RSA und die Rekursstellen Volksschule sind bzw. werden auf Amtsdauer gewählt. Die Amtsdauer der kantonalen Behörden beginnt am 1. Juni (Art. 1 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes über die Amtsdauer [sGS 117.1]). Damit wäre der Übergang von der RSA auf die Rekursstellen Volksschule grundsätzlich per 1. Juni 2012 zu vollziehen. Nach dem Prinzip, dass Verfahren in Anwendung des Rechts zur Zeit der Anhängigmachung abzuschliessen sind, würde dies bedeuten, dass alle Rekurse, welche bis 31. Mai 2012 eingehen, noch durch die RSA (deren letzte Amtsdauer für den Verfahrensabschluss mittels einer gesetzlichen Übergangsbestimmung zu verlängern wäre) und alle Rekurse, die ab 1. Juni 2012 eingehen, bereits durch die Rekursstellen Volksschule abzuwickeln wären. Damit wäre die «Rekursrunde 2012» nach einem zufälligen Kriterium parallel durch zwei Behörden zu bestreiten. Diese Doppelspurigkeit wäre nicht sinnvoll und der Rechtssicherheit abträglich. Um sie zu vermeiden, soll die Stabübergabe von der RSA zu den Rekursstellen Volksschule vom ordentlichen Wechsel der Amtsdauer (31. Mai / 1. Juni 2012) abgekoppelt und um drei Monate bis 31. August 2012 / 1. September 2012 verschoben werden. Mithin hat die Amtsdauer 2008 / 2012 der RSA drei Monate länger zu dauern und die Amtsdauer 2012 / 2016 der Rekursstellen Volksschule drei Monate später zu beginnen. Damit fällt die Beurteilung der Rekurse, die sich auf den Beginn des Schuljahrs 2012/13 beziehen, noch ungeteilt in die Zuständigkeit der RSA. Die Rekursstellen Volksschule beurteilen die ab 1. September 2012 neu eingehenden, vorerst noch wenig zahlreichen Rekurse und können sich seriös konstituieren. Die Regierung wird dem einmalig verschobenen Wechsel der Amtsdauer bei der Festsetzung des Vollzugsbeginns des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (Abschnitt IV gemäss Entwurf) Rechnung tragen.

6 Kosten

6.1 Ausgangslage

Die Rechnung der RSA schloss im Jahr 2008 mit einem Aufwand von 570'000 Franken, im Jahr 2009 mit einem Aufwand von 600'000 Franken und im Jahr 2010 mit einem Aufwand von 530'000 Franken. Für das Jahr 2011 sind 550'000 Franken budgetiert. In diesen Rechnungs- und Budgetbeträgen sind keine Stellen beim Bildungsdepartement enthalten. Der heutige administrative bzw. beratende Support der RSA durch das Amt für Volksschule ist stellenprozentmässig nicht ausgeschieden, sondern erfolgt durch Amtsleiter, Amtssekretariat und Amtskader situativ zulasten der übrigen Aufgabenerfüllung. Der Dienst für Recht und Personal leistet heute über die allgemeinen Rechtsauskünfte hinaus keine Unterstützung der RSA bei der Rekursbearbeitung; er darf dies nicht tun, weil er die an die kantonalen Rekursinstanzen weitergezogenen Rekurse gegen Rekursentscheide der RSA instruiert, womit er seiner Vorbefasstheit und damit Befangenheit vorbeugen muss.

6.2 Aufsicht

Fällt die Aufsichtsfunktion der RSA direkt dem Bildungsdepartement bzw. dem Erziehungsrat zu, so bedingt das zwar nicht eine Steigerung von Ressourcen dergestalt, dass im Bildungsdepartement ein ausgebautenes zentrales Schul-Inspektorat einzurichten wäre; dies zumal die Schulaufsicht künftig prinzipiell reaktiv ausgeübt wird (oben Ziff. 3.3.1). Dennoch ist für die Bearbeitung von Aufsichtsanzeigen, die bis anhin mehrheitlich durch die RSA bearbeitet wurden (siehe oben Ziff. 1) und im Bildungsdepartement künftig zahlreicher anfallen werden, und für die Privatschulaufsicht geringfügig mehr Personal anzustellen. Realistisch sind zwei Stellen, was brutto mit rund 300'000 Franken zu Buche schlägt.

6.3 Rechtspflege

Durch den Wegfall des zweistufigen verwaltungsinternen Instanzenzugs für Rekurse wird es *möglich* und durch die Anfechtbarkeit aller Rekursentscheide beim Verwaltungsgericht wird es *nötig*, dass der Dienst für Recht und Personal die nebenamtlichen Rekursstellen Volksschule in angemessener Weise fachlich begleitet (siehe oben Ziff. 4.2.2.b). Dafür sind inklusive Administration 30 Stellenprozente zu veranschlagen.

Die neuen Rekursstellen Volksschule werden folgende geschätzten Kosten auslösen:

Feste Vergütung ⁴ je Mitglied	3'150.– ⁵ x 20	63'000.–
Zulage Präsidium	8'000.– ⁶ x 4	32'000.–
Zulage Vizepräsidium	2'000.– ⁷ x 4	8'000.–
Taggelder für Referate	300.– ⁸ x 90 ⁹	27'000.–
Taggelder für Sitzungen	150.– ¹⁰ x 6 ¹¹ x 20	18'000.–
Honorar Sekretariate	5'000.– ¹² x 4	20'000.–
Zusätzliche Stellenprozente für fachlichen Support	150'000.– x 30 Prozent	50'000.–
Sub-Total		218'000.–
abzüglich Entscheidungsgebühren	./. 500.– x 40 ¹³	./. 20'000.–
Total aufgerundet		200'000.–

⁴ Für Aktenstudium, Sitzungsvorbereitung, Berichterstattung sowie Büro- und Informatik-Kosten.

⁵ Entspricht heutiger fester Vergütung für die Mitglieder der RSA.

⁶ Heutige Zulage Präsidium RSA: 8'500 bis 11'700 Franken.

⁷ Heutige Zulage Vizepräsidien RSA: 2'050 bis 2'890 Franken.

⁸ Ähnlicher Ansatz wie für nicht festangestellte Richterinnen und Richter der Gerichte.

⁹ 120 Rekursfälle jährlich. 60 Fälle führen zu einem Sachentscheid, Aufwand je Fall 1 Tag. 60 Fälle werden vorzeitig abgeschlossen, Aufwand je Fall ½ Tag. Gesamtaufwand 60 + 30 = 90 Tage.

¹⁰ Halbes Taggeld je Sitzung.

¹¹ Annahme: 6 Sitzungen der Rekursstelle je Jahr.

¹² Heutige Honorare für Sekretariate RSA: 4'500 bis 6'500 Franken.

¹³ Annahme: Zwei Drittel der 60 Sachentscheide = kostenpflichtige Abweisungen.

6.4 Insgesamt

Daraus ergibt sich, dass Aufsicht und Rechtspflege in der Volksschule nach Abschaffung der RSA zumindest kostenneutral geordnet werden kann. Ob per saldo eine geringfügige Einsparung resultiert (die obigen Kostenschätzungen setzen mit Blick auf den bisherigen Aufwand für die RSA theoretisch eine solche frei), muss offen bleiben. Dies hängt davon ab, wie sich in Zukunft die Belastung des Kantons mit Aufsichtsanzeigen und Rekursen entwickelt. Auf diese kann kein Einfluss genommen werden.

7 Vernehmlassungsverfahren

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Vorlage im Grundsatz begrüsst, mit Kritik und Anregungen zu einzelnen Punkten.

Von verschiedener Seite wurden Anmerkungen oder Anregungen zur Fremdevaluation (siehe oben Ziff. 3.3.2.c) oder zu den weiteren Elementen der «Aufsicht» in einem weiten Sinn, wie sie oben (Ziff. 3.3) dargestellt sind, gemacht. Hierzu ist zu festzuhalten, dass diese Elemente nicht Gegenstand des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz sind. Namentlich die Fremdevaluation wurde bereits mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz gesetzlich verankert (siehe oben Ziff. 3.3.2.c). Sie wird in dieser Vorlage lediglich im Rahmen des Gesamtsystems der Vernetzung in Erinnerung gerufen. Was noch ansteht, ist ihr definitiver Vollzug über die Pilotverfahren hinaus.

Die SVP bemängelt das Konzept der Rekursstellen Volksschule; die regionale Abdeckung sei mit diesen nicht mehr gegeben und es werde ein neues Konstrukt ausserhalb der Wahlkreise geschaffen. Sie macht den Alternativvorschlag, eine einzige Rekurskommission für den ganzen Kanton mit neun Mitgliedern, wovon einer juristisch ausgebildeten Person und acht Vertretungen der Wahlkreise, zu schaffen. – Dazu ist zu bemerken, dass eine zentrale Rekurskommission wegen ihrer Zentralität die regionale Verankerung der Entscheide nicht stärken, sondern schwächen würde. Abgesehen davon würde mit einer zentralen Rekurskommission eine sachlich nicht zu begründende Parallel-Struktur zum Erziehungsrat geschaffen, der seinerseits zentral und in einer Zusammensetzung, welche auch die regionale Herkunft berücksichtigt, über Rekurse entscheidet (oben Ziff. 5.2).

Vereinzelt wurde angeregt, den Rekursstellen Volksschule über die bisherige Zuständigkeit der RSA hinaus auch Rekurse zu Themen in der bisherigen Zuständigkeit des Erziehungsrates zu übertragen, z.B. Schulpflicht, Kleinklassenzuweisungen oder Elternbussen. Ein entsprechender Schritt ist nicht angezeigt. Regionale Rekursstellen sind prädestiniert für Themen, die einerseits ermessensbetont sind und zu denen sich andererseits in einem Mengengerüst und unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten eine kontinuierliche Praxis entwickeln lässt. Sie sind dagegen weniger geeignet für singuläre bzw. individuelle Rechtsmittelfälle, in denen auch höherrangigem materiellem Recht und dessen Fortentwicklung Rechnung getragen werden muss. Diese Fälle sollen weiterhin zentral behandelt werden. Dies trifft für die Bereiche Schulpflicht / Schulentlassung / Schulausschluss sowie Kleinklassen- oder Sonderschulzuweisung (Eingriff in das verfassungsmässige Recht und die entsprechende Pflicht zum Schulbesuch; unter Umständen auch Eingriff in zivilrechtliche Elternrechte) sowie für die Bereiche Disziplinarrecht und Elternsanktionen (Nähe zum Strafrecht) zu. Bezüglich Kleinklassen / Sonderschulung ist überdies zu beachten, dass im Rekursverfahren die Kinder durch Expertinnen und Experten zu begutachten sind. Dafür besteht ein vom Erziehungsrat gewähltes und von einem Mitglied des Erziehungsrates präsiertes Gremium. Das präsidierende Mitglied vertritt den fachlichen Standpunkt im Erziehungsrat. Bei einer Verlagerung vom Erziehungsrat auf die Rekursstellen Volksschule müssten entweder vier Expertengremien eingesetzt werden, oder das zentrale Expertengremium müsste für vier Entscheidungsbehörden arbeiten. Beides wäre mit Synergieverlust verbunden. Zudem ist in der Sonderpädagogik eine gewisse einheitliche fachliche Sicht über den ganzen Kanton wünschbar. Diese würde mit der Aufteilung des Expertengremiums verloren gehen.

Die prognostizierten Kosten werden entweder als zu hoch (SVP, FDP, Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidenten [VSGP]) oder als zu tief (CVP, SP) kritisiert.

Die RSA-Präsidenten haben eine Übergangsordnung angeregt, die im Prinzip aufzunehmen ist (siehe oben Ziff. 5.2 letzter Absatz).

8 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011

Der Kantonsrat des Kantons St. Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011¹⁴ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983¹⁵ wird wie folgt geändert:

b) vorzeitige Entlassung

Art. 49. Der Schulrat:

- a) entlässt auf Antrag der Eltern Schülerinnen und Schüler, die drei Jahre die Oberstufe besucht haben, aus der Schulpflicht;
- b) kann aus wichtigen Gründen ___ Schülerinnen und Schüler, die elf Jahre die Schule besucht haben, aus der Schulpflicht entlassen.

Stellung und Aufgaben

Art. 100. Der Erziehungsrat leitet und beaufsichtigt die Volksschule.

Neben den durch Gesetz und Verordnung übertragenen Aufgaben obliegen ihm insbesondere:

- a) ___
- b) Wahl der pädagogischen Kommissionen und ihrer Präsidentinnen und Präsidenten;
- c) ...
- d) Bezeichnung der empfohlenen Lehrmittel, die den Schulgemeinden unentgeltlich abgegeben werden;
- d^{bis}) Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität;
- e) ___
- f) Vorbereitung von der Regierung zustehenden Geschäften.

Er erlässt ein Geschäftsreglement.

Art. 104 bis 110 werden aufgehoben.

¹⁴ ABI 2011, ●●.

¹⁵ sGS 213.1.

Überschrift vor Art. 110^{bis} (neu). **4bis. Rekursstellen Volksschule**

Organisation

Art. 110^{bis} (neu). Der Erziehungsrat wählt vier Rekursstellen Volksschule und bestimmt deren Einzugsgebiete.

Eine Rekursstelle Volksschule besteht aus fünf nebenamtlich tätigen Mitgliedern. Wenigstens ein Mitglied verfügt über ein juristisches Studium¹⁶.

Präsidentin oder Präsident und Mitglieder des Schulrates sowie Lehrpersonen im Einzugsgebiet sind nicht wählbar.

Beschlussfassung

Art. 110^{ter} (neu). Die Rekursstelle Volksschule entscheidet in Dreierbesetzung.

Art. 126 wird aufgehoben.

Zuständigkeit a) Departement

Art. 128. Verfügungen und Entscheide des Schulrates, die gestützt auf dieses Gesetz oder auf die Gesetzgebung über die Besoldung der Volksschul-Lehrpersonen ergehen, können mit Rekurs **beim zuständigen Departement** angefochten werden, soweit dieses Gesetz nicht den Weiterzug an **die Rekursstelle Volksschule** oder an den Erziehungsrat vorsieht.

b) Rekursstelle Volksschule

Art. 129. Mit Rekurs **bei der Rekursstelle Volksschule** können angefochten werden Verfügungen und Entscheide des Schulrates über:

- a) **Stundenplan;**
- b) **Transport von Schülerinnen und Schülern mit unzumutbarem Schulweg;**
- c) **Klassenbildung und -zuweisung;**
- d) **Noten und Zeugnis;**
- e) **Beförderung in die nächsthöhere Klasse, Wiederholen von Klassen, Übertritt in die Oberstufe, Übertritt aus einer Privatschule in die öffentliche Schule sowie Wechsel zwischen Real- und Sekundarschule;**
- f) **Überspringen einer Klasse;**
- g) **fördernde Massnahmen, ausgenommen Zuweisung zu einer Kleinklasse oder Sonderschule;**
- h) **Disziplinar massnahmen der Lehrperson, ausgenommen die Anmerkung einer Beanstandung im Zeugnis.**

Art. 129^{bis} wird aufgehoben.

¹⁶ Vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte SR 935.61.

c) *Erziehungsrat*

Art. 130. Mit Rekurs beim Erziehungsrat können angefochten werden ____ Verfügungen und Entscheide des Schulrates über:

- a) **Zuweisung zu einer Kleinklasse oder Sonderschule und Rückversetzung;**
- b) **Schulpflicht;**
- c) **auswärtigen Schulbesuch und Besuch einer Schule für Hochbegabte;**
- d) **Disziplinar massnahmen des Schulrates;**
- e) **Kontakt zu den Eltern und Ordnungsstrafen.**

II.

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965¹⁷ wird wie folgt geändert:

b) *gegen Verwaltungsbehörden*

Art. 59^{bis}. Sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht, beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung, der Departemente, **der Rekursstellen Volksschule**, des Erziehungsrates, des Universitätsrates, des Rates der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen, der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherungsanstalt, des Verwaltungsrates der Spitalverbände und des Gesundheitsrates.

Die Beschwerde ist unzulässig:

a) in folgenden Angelegenheiten:

1. Staatsaufsicht, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird;
2. ...
3. Finanzausgleich;
- 3^{bis}. Beiträge zur Förderung der Vereinigung von Gemeinden und Inkorporation von Schulgemeinden;
4. Wahlen und Ernennungen. Zulässig ist die Beschwerde gegen Verfügungen und Entscheide im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis und gegen Disziplinar massnahmen, unzulässig jedoch bei der erstmaligen Begründung des Dienstverhältnisses und bei einer Beförderung, es sei denn, eine Verletzung der Gleichstellung der Geschlechter werde geltend gemacht.

...

b) gegen Entscheide über:

1. Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden in rein kirchlichen Angelegenheiten nach Art. 109 Abs. 2 der Kantonsverfassung;
2. ...
3. ...
4. des zuständigen Departementes und der Regierung nach dem Gemeindevereinigungs-gesetz.

Der Präsident des Verwaltungsgerichtes beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen des zuständigen Departementes über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung sowie die notwendige und die amtliche Verteidigung.

¹⁷ sGS 951.1.

III.

Die Amtsdauer 2008 / 2012 der regionalen Schulaufsicht dauert bis 31. August 2012.

Die Amtsdauer 2012 / 2016 der Rekursstellen Volksschule beginnt am 1. September 2012.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.