

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisie- rung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Entwicklungen im schweizerischen Bildungswesen.....	2
2. Wesentliche Neuerungen.....	4
2.1. Schuleintrittsalter.....	4
2.2. Dauer der Schulstufen.....	5
2.3. Lehrpläne und Lehrmittel.....	5
2.4. Sprachenunterricht.....	5
2.5. Qualitätssicherung und -entwicklung.....	6
2.6. Organisation des Schultages.....	7
3. Formelles und Kosten.....	7
3.1. Allgemeines.....	7
3.2. Kosten.....	7
3.3. Gesetzgebung.....	7
4. Rechtliches.....	8
4.1. Zuständigkeiten.....	8
4.2. Referendum.....	8
4.3. Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit.....	8
5. Antrag.....	8
Beilagen:	
1. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule.....	9
2. Regierungsbeschluss über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule.....	14
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule).....	15

Zusammenfassung

Die Bildungsdirektorinnen und -direktoren haben an der Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 14. Juni 2007 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) einstimmig beschlossen. Damit setzen sie eine Verfassungsbestimmung um, die von Volk und Ständen am 21. Mai 2006 angenommen wurde (Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung). Sie verpflichtet die Kantone, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich national einheitlich zu regeln. Das HarmoS-Konkordat erfüllt diese Vorgaben für die obligatorische Schule. Es harmonisiert erstmals national Dauer und Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge. Gleichzeitig werden die bisherigen nationalen Lösungen bezüglich Schuleintrittsalter und Schulpflicht aktualisiert.

Die Eckpunkte des HarmoS-Konkordats sind die folgenden:

- *Einheitliche Strukturen: Der obligatorische Schuleintritt erfolgt mit erfülltem viertem Altersjahr (heute erfülltes sechstes Altersjahr) und wird verbunden mit einer Individualisierung und Flexibilisierung des Lernens. Die Primarschule inklusive Kindergarten oder Eingangsstufe dauert acht Jahre, die Sekundarstufe I drei Jahre.*
- *Einheitliche Ziele: Erstmals wird auf gesamtschweizerischer Ebene festgelegt, in welchen Fachbereichen jedes Kind während der obligatorischen Schule eine Grundbildung erhalten soll. Künftig wird es einen einheitlichen Basislehrplan je Sprachregion geben. Auch die Lehrmittel werden sprachregional koordiniert. Auf nationaler Ebene werden verbindliche Bildungsstandards vorgegeben und deren Erreichung überprüft. Der Fremdsprachenunterricht wird einheitlich geregelt, in dem für eine zweite Landessprache und Englisch per Ende der obligatorischen Schule vergleichbare Kenntnisse zu erreichen sind.*
- *Organisation des Schultages: Die beitretenden Kantone verpflichten sich zur Organisation der Unterrichtszeit in Blockzeiten auf Primarschulstufe und zum Angebot von bedarfsgerechten Tagesstrukturen. Die Nutzung der Tagesstrukturen ist fakultativ und in der Regel beitragspflichtig. Die Organisation von Tagesstrukturen erfolgt in Abstimmung mit der Familien- und Sozialpolitik.*

Das HarmoS-Konkordat tritt in Kraft, wenn wenigstens zehn Kantone beigetreten sind. Es ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen Kantonen im Sinn von Art. 48 der Bundesverfassung.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule.

1. Entwicklungen im schweizerischen Bildungswesen

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 sind die Bildungsartikel der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) von Volk und Ständen deutlich angenommen worden (Ja-Anteil 85,6 Prozent). Die für die obligatorische Volksschule und die Harmonisierungsbemühungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wichtigen Bestimmungen finden sich in Art. 61a Abs. 1 und 2 sowie Art. 62 Abs. 1 und 4 BV:

Art. 61a Bildungsraum Schweiz

¹ *Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.*

² *Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehrungen sicher.*

Art. 62 Schulwesen

¹ *Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.*

(...)

⁴ *Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.*

Durch die wegweisende Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 wurde bestätigt, was innerhalb der EDK seit dem Jahr 2001 als eine strategische Priorität aufgebaut wurde. Die Notwendigkeit zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und vor allem innerhalb der Sprachregionen, sowie zur Festlegung von einheitlichen Bildungsstandards und deren Messung zeigte sich auch durch die PISA-Studien. PISA steht für «Programme for International Student Assessment» der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). In einem dreijährigen Rhythmus werden die Fähigkeiten von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern am Ende der obligatorischen Schulzeit in den Fachbereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften getestet. Im Jahr 2000 wurde die erste Testserie mit Schwerpunkt Lesen und im Jahr 2003 die zweite mit Schwerpunkt Mathematik durchgeführt.

Im Nationalrat wurde am 24. Juni 1998 einer parlamentarischen Initiative zugestimmt und die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) beauftragt, einen Bildungsrahmenartikel zu erarbeiten. Die Initiative verlangte, dem Bund die Möglichkeit zu geben, einen kohärenten Bildungsraum Schweiz zu schaffen, in dem Mobilität und Eurokompatibilität einen wichtigen Stellenwert haben. Mit Hilfe von Vorgaben an die Leistungsträger sollte der Bund die Voraussetzungen für die wechselseitige Abstimmung und Vernetzung der verschiedenen Teilsysteme und -stufen schaffen. Die WBK des Nationalrates hat in Zusammenarbeit mit der EDK eine Lösung vorgeschlagen, welche die Zuständigkeit der Kantone für das Schulwesen bestätigte und nun auch in der Bundesverfassung klar verankerte. Aus diesen Vorarbeiten entstanden die Bildungsartikel, mit denen die Kantone im Gegenzug einen Verfassungsauftrag erhielten, die Zusammenarbeit in einer interkantonalen Vereinbarung zu regeln. Käme eine solche Vereinbarung nicht zustande, wäre nicht nur in den Bereichen, die in Art. 62 Abs. 4 BV erwähnt sind, ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers zu erwarten.

Das HarmoS-Konkordat ist geprägt vom Respekt vor den unterschiedlichen Kulturen in unserem Land. Für den Zusammenhalt unseres mehrsprachigen Landes ist es wichtig, die kulturellen Eigenheiten der Sprachregionen zu erhalten, ohne auf eine enge Zusammenarbeit und gegenseitige Abstimmung zu verzichten. Dazu gehört auch ein sinnvoller Wettbewerb zwischen den Kantonen. Im Gegensatz zu einer einheitlichen Bundeslösung bleibt die Schule in der Schweiz vielfältig; Strukturen und Ziele werden mit dem Vollzug des HarmoS-Konkordates jedoch gleich sein.

Die Überprüfung der erreichten Ziele ist eine nationale Aufgabe. Dies ist qualitätsrelevant. Eine gesamtschweizerische Festlegung von vorwiegend schulorganisatorischen Fragen im Detail (wie Stundenpläne, Unterrichtszeiten, Ferientermine usw.) findet hingegen nicht statt. Eine solche nationale «Input-Steuerung» wäre nicht qualitätsrelevant und würde auch die Mobilität nicht erleichtern. Den Kantonen und Gemeinden bleibt insoweit Autonomie und damit Verantwortung. Dies erlaubt kantonal und kommunal angepasste Lösungen und entspricht unserem föderalen System. HarmoS ist nicht nur ein Koordinationsvorschlag der EDK. Nach der Volksabstimmung vom 21. Mai 2007 entspricht der Geist der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Volksschule einem klaren Auftrag der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

Der Kantonsrat hat im Jahr 2006 vom Bericht der Regierung «Perspektiven der Volksschule» Kenntnis genommen.¹ Der Bericht bringt einen Überblick über den Stand und über die Entwicklung der obligatorischen Volksschule und des Kindergartens. Er beschreibt auch die Auswirkungen des neuen Bildungsartikels in der Bundesverfassung sowie des HarmoS-Konkordates. Detailliert beleuchtet werden die aktuelle Situation und die mutmasslichen künftigen Veränderungen der öffentlichen Volksschule. Im Rahmen des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz (Botschaft und Entwurf siehe ABI 2007, 25 ff.) wurde das HarmoS-Konkordat dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. Die einzelnen Bestimmungen sind in der vorberatenden Kommission diskutiert worden. Englischunterricht, Lektionentafel und Blockzeiten, Mittagstisch, Kindergartenobligatorium und HarmoS-Konkordat wurden im Kantonsrat erwähnt, wobei festgestellt wurde, dass für den Beitritt zum HarmoS-Konkordat eine separate Vorlage notwendig sei.

¹ Der Bericht ist unter <http://www.schule.sg.ch> zugänglich.

2. Wesentliche Neuerungen

2.1. Schuleintrittsalter

Im Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (sGS 211.31) ist das Schuleintrittsalter auf das vollendete sechste Altersjahr festgelegt. Neu wird das erfüllte vierte Altersjahr festgelegt. Kinder, die bis am 31. Juli eines Kalenderjahres ihren vierten Geburtstag feiern, treten auf Beginn des nächsten Schuljahres in die Schule ein. Damit wird der Kindergarten obligatorisch. Bisher werden in den meisten Kantonen zwei Jahre Kindergarten angeboten. Der grössere Teil der Kinder besucht ein zweites Kindergartenjahr. In neun Kantonen (Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Schaffhausen) ist der Besuch eines Kindergartenjahres, in Basel-Stadt der Besuch von zwei Kindergartenjahren obligatorisch. In verschiedenen Kantonen sind Veränderungen geplant. Mit dem Inkrafttreten der neuen Vereinbarung wird im Kanton St.Gallen der bisher freiwillige Kindergarten Bestandteil der obligatorischen Schule (siehe Ziff. 3.3. dieser Botschaft). Eine spätere Einführung einer Basis- oder einer Grundstufe wird damit ermöglicht, aber nicht präjudiziert.

Mit der Vorverlegung des formellen Schuleintritts wird die Schweiz im Vergleich mit dem europäischen Ausland zu den Ländern mit der frühesten obligatorischen Einschulung gehören. Die frühere Einschulung verlangt eine stärkere Individualisierung des Lernens. In diesem Alter bestehen sehr grosse Wissensunterschiede². «Früher Lernen» heisst in erster Linie individualisiertes, spielerisches Lernen. Die Kinder werden gemäss ihrer Entwicklung und ihren Fähigkeiten an das schulische Lernen herangeführt und durchlaufen die ersten Schuljahre auch in unterschiedlicher Zeit. Die frühe Förderung ist für Kinder mit Lernschwierigkeiten oder mit einem bildungsfernen Hintergrund sehr wichtig. Die Senkung des Schuleintrittsalters bedeutet also frühe Förderung und ist damit auch ein Erkenntnis aus der Analyse der PISA-Studien.

Der Schuleintritt mit erfülltem viertem Altersjahr kann verschieden umgesetzt werden. Wird eine Eingangsstufe gewählt, dann ist das individuelle Heranführen an das schulische Lernen Teil der Stufenphilosophie. Wird der «Kindergarten» beibehalten, dann muss er erweitert werden, um «schulische Lernziele» für diejenigen Kinder zu gewährleisten, welche über die entsprechende Reife und die entsprechenden Fähigkeiten verfügen. Die Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) hat im Jahr 2002 ein Entwicklungsprojekt «Erziehung und Bildung in Kindergarten und Unterstufe» gestartet, das sich mit der inhaltlichen und organisatorischen Neuausrichtung der Schuleingangsstufe befasst. Vier- bis achtjährige Kinder gehen gemeinsam in eine Grundstufe (umfassend zwei Jahre Kindergarten und die erste Primarschulklasse) oder in eine Basisstufe (umfassend zwei Kindergartenjahre und die erste und zweite Primarschulklasse). Je Klasse unterrichten unter Integration verschiedener pädagogischer Hilfen zwei Lehrpersonen im Teamteaching mit einem Pensum von zusammen bis zu 150 Prozenten. Das Projekt bezweckt, in den in der EDK-Ost zusammen arbeitenden Kantonen nach vergleichbaren Grundlagen nach Abschluss der Evaluationsphase im Jahr 2009 (der Schlussbericht wird Anfang 2010 erwartet) individuelle Entscheidungen zu ermöglichen. Die Kantone werden diese in den kantonalen Gesetzgebungen umsetzen.

Unabhängig vom laufenden Projekt kann der Kindergarten des Kantons St.Gallen bereits in seiner heutigen Form als Vorschule im Sinn des HarmoS-Konkordates betrachtet werden, da sein Erziehungsplan weitgehend auf den Lehrplan abgestimmt ist und im Schulalltag viele Verbindungen zwischen Kindergarten und Unterstufe bestehen.

² Ein Drittel der Kinder kann bei Schuleintritt bereits lesen, ein weiteres Drittel verfügt über wichtige Lesekenntnisse. Rund vier Fünftel der Kinder verfügen bei Schuleintritt teilweise über den Lernstoff Mathematik des 1. Schuljahres usw. In einer repräsentativen Lernstandserhebung im Kanton Zürich wurden 2000 Kinder beim Eintritt ins 1. Schuljahr getestet. (Urs Moser, Margrit Stamm, Judith Hollenweger [Verlag Sauerländer, Oberentfelden; 2005]: Für die Schule bereit? Lesen, Wortschatz, Mathematik und soziale Kompetenzen beim Schuleintritt.)

2.2. Dauer der Schulstufen

Mit dem HarmoS-Konkordat dauert die obligatorische Schule neu elf Jahre, aufgeteilt in acht Jahre Primarschule, Vorschule / Kindergarten / Eingangsstufe eingeschlossen, und drei Jahre Sekundarstufe I. Der Übergang von der Primar- zur Sekundarstufe I muss in fünf Kantonen (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Waadt und Neuenburg) angepasst werden. Für den Kanton Tessin, der gleichzeitig auch eine Sprachregion bildet, sieht das HarmoS-Konkordat eine Ausnahmeregelung vor. Er kann um ein Jahr von dieser Vorgabe abweichen und damit seine vierjährige scuola media beibehalten. Im Kanton St.Gallen besteht bezüglich Dauer der Schulstufen – nach der Obligatorisch-Erklärung des Kindergartens bzw. dessen Bestimmung als Typus der Volksschule – kein Handlungsbedarf.

2.3. Lehrpläne und Lehrmittel

Mit dem HarmoS-Konkordat wird erstmals gesamtschweizerisch festgelegt, in welchen Bildungsbereichen jede Schülerin und jeder Schüler eine Grundbildung erhalten soll. Das Konkordat beschreibt nicht einzelne Fächer; umschrieben werden die Bereiche der Grundbildung. Dazu gehören Musik, Kunst und Gestaltung ebenso wie Bewegung und Gesundheit sowie die Entwicklung von sozialen Kompetenzen. Die Grundbildung wird in den sprachregional zu entwickelnden Lehrplänen und den darauf aufbauenden Lehrmitteln koordiniert.

2.4. Sprachenunterricht

Das Unterrichten von zwei Fremdsprachen in der Primarschule ist gemäss den Erkenntnissen der Lernforschung sinnvoll. Das Erlernen einer ersten Fremdsprache erleichtert den Erwerb einer zweiten Fremdsprache, sofern der zeitliche Abstand nicht zu gross ist; zwei Jahre werden als ideal beurteilt. Für den Sprachenunterricht der Primarschule werden im HarmoS-Konkordat zwei Fremdsprachen vorgesehen: die erste Fremdsprache spätestens ab dem dritten Schuljahr (nach neuer Zählung ab dem fünften Schuljahr) und die zweite Fremdsprache spätestens ab dem fünften Schuljahr (nach neuer Zählung ab dem siebten Schuljahr). Vorgesehen sind eine zweite Landessprache und Englisch. Unabhängig vom Beginn des Unterrichts in einer Fremdsprache sind bis Ende der obligatorischen Schule vergleichbare Kenntnisse in beiden Sprachen zu erreichen. Der Unterricht in der zweiten Landessprache schliesst kulturelle Aspekte mit ein. Die Reihenfolge der Fremdsprachen wird regional koordiniert.

Der Erziehungsrat hat im Jahr 2005 die Strategie zur Umsetzung der Sprachenfrage wie folgt festgelegt:

- Der Kanton St.Gallen schliesst sich den EDK-Empfehlungen an. Er wird die Fremdsprache Englisch ab der dritten (neu fünften) Klasse und die zweite Landessprache Französisch ab der fünften (neu siebten) Klasse unterrichten lassen. Damit wird Französisch als vollwertiges Schulfach aufgewertet (bisher Übergangslösung).
- Pädagogische und didaktische Fragen werden im Rahmen der EDK-Ost bearbeitet. Dazu gehören die Erarbeitung des Lehrplans für den Englischunterricht sowie die Schaffung oder Evaluation geeigneter Lehrmittel.
- Im Kanton St.Gallen richtet ein eigenes Projekt mit den beiden Schwerpunkten organisatorische Rahmenbedingungen sowie Weiterbildung der Lehrpersonen ein.
- Die Umsetzung erfolgt ab der dritten Primarschulklasse einlaufend ab dem Schuljahr 2008/09.
- Die Nachqualifikation der amtierenden Lehrpersonen erfolgt im Rahmen der Lehrerweiterbildung. Sie wird von der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) entwickelt und angeboten.

2.5. Qualitätssicherung und -entwicklung

a) Nationale Bildungsstandards

Einer der Kernpunkte des HarmoS-Konkordats ist die Entwicklung verbindlicher nationaler Bildungsstandards als Instrumente der Qualitätssicherung und -entwicklung. Das Konkordat bildet die rechtliche Grundlage für deren Ausarbeitung und Anwendung. Die in wissenschaftlichen Projekten entwickelten Kompetenzmodelle, welche die Basis für die Standards bilden, werden auch inhaltlich eine hohe harmonisierende Wirkung haben, indem sie bei der Erarbeitung von Lehrplänen und Lehrmitteln berücksichtigt werden.

In einer ersten Etappe bis zum Jahr 2009 entwickelt die EDK Leistungsstandards für die Standardsprache (Deutsch), zwei Fremdsprachen, Naturwissenschaften und Mathematik. Das HarmoS-Konkordat gibt die Möglichkeit, auch für andere Bildungsbereiche Standards zu entwickeln, beispielsweise in Sport, Musik, Bildnerischem Gestalten oder Informatik (ICT). Die Standards können Leistungsstandards sein, welche die zu erreichenden Kompetenzen vorgeben. Sie können aber auch die Inhalte in einem Fach festlegen oder Vorgaben zur Umsetzung im Unterricht machen, z.B. wie viel Zeit für einen Fachbereich eingesetzt werden soll.

b) Schweizerisches Bildungsmonitoring

Zu den gesamtschweizerischen Instrumenten der Systementwicklung gehören neben den nationalen Bildungsstandards auch ein von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegtes nationales Bildungsmonitoring³ und die Entwicklung von individuell einsetzbaren Fächer-Portfolios (Standardisierte formelle Ausweise über erreichte Kompetenzen). Die Entwicklung der notwendigen Evaluationsinstrumente, etwa von Referenztests, erfolgt national oder sprachregional koordiniert.

Per Ende des zweiten, sechsten und neunten Schuljahres werden überprüfbare und interkantonale verbindliche Standards festgelegt. Diese beschreiben Kompetenzen, die von allen Schülerinnen und Schülern bis zu einem bestimmtem Zeitpunkt zu erreichen sind. Es ist beschlossen, den st.gallischen Lehrplan mit überprüfbaren Kompetenzbeschreibungen zu ergänzen.

Zur Überprüfung der Zielerreichung des Systems Schule stehen Instrumente zur Verfügung oder sind noch zu entwickeln. Die Überprüfung erfolgt auf drei Ebenen:

- Auf kantonaler und schweizerischer Ebene steht das Instrument PISA zur Verfügung. Dieses erlaubt, zwischen verschiedenen Bildungssystemen von Staaten bzw. Kantonen zu vergleichen.
- Die Qualität des Unterrichts der einzelnen Lehrperson bzw. der Lehrpersonen einer Schuleinheit werden im Rahmen der lokalen Qualitätssicherung (Führungs- und Qualitätskonzepte der Gemeinden) und mit Unterstützung des Kantons (Fremdevaluation) überprüft.
- Bei den einzelnen Schülerinnen und Schülern werden für die Überprüfung der erreichten Ziele das bewährte Messinstrument Klassencockpit⁴ sowie das Evaluationsinstrument Stellwerk⁵ eingesetzt. Ein Instrument zur Selbstbeurteilung ist das Sprachenportfolio, welches im Zusammenhang mit der Einführung des Englischunterrichts in der Primarschule eingeführt wird.

³ englisch: monitor = Kontrollschirm.

⁴ Mit «Klassencockpit» bietet der Kantonale Lehrmittelverlag den Lehrpersonen der Volksschule ein Testsystem, das die kontinuierliche Qualitätskontrolle in den beiden Fächern Deutsch und Mathematik erlaubt. Vom 3. bis zum 9. Schuljahr stehen jährlich drei Moduleinheiten in Papierform mit einer Online-Auswertung zur Verfügung. Der Vergleich mit einer repräsentativen Stichprobe ermöglicht es den Lehrpersonen, im überprüften Teilbereich eine Standortbestimmung ihrer Klasse vorzunehmen.

⁵ Stellwerk als webbasiertes Testsystem ermöglicht allen Lernenden der 2. Oberstufe eine Standortbestimmung in den Fächern Deutsch, Französisch, Englisch, Mathematik sowie Natur und Technik. Pionierarbeit wird bei der Entwicklung auf verschiedenen Ebenen geleistet. Für alle Fachbereiche wurden, ähnlich dem europäischen Sprachenportfolio, Referenzrahmen (Kompetenzraster) erarbeitet. Aufgeführt werden Kompetenzen, die über die Lehrpläne und die Lehrbücher definiert sind. Siehe auch <http://www.stellwerk.ch>.

Die Qualität der Beurteilung der Schülerinnen und Schüler und damit die Überprüfung der Zielerreichung durch die Lehrperson bedarf einer steten Entwicklung.

2.6. Organisation des Schultages

Das HarmoS-Konkordat enthält Bestimmungen zur Organisation des Schultages. Stichworte sind: Blockzeiten und Tagesstrukturen. Die Einführung von Blockzeiten und von Tagesstrukturen sind laufende Prozesse in den Kantonen und Gemeinden. Ihre Umsetzung hängt nicht vom HarmoS-Konkordat ab. Die dem HarmoS-Konkordat beitretenden Kantone verpflichten sich, die Unterrichtszeit an der Primarschule in Blockzeiten zu organisieren und im Bereich der obligatorischen Schule dem Bedarf entsprechende Tagesstrukturen (freiwilliger Mittagstisch) anzubieten.

Unter Tagesstrukturen wird die Betreuung der Kinder über die Unterrichtszeit hinaus verstanden. Die Lösungen beruhen auf lokalen Bedarfsabklärungen. Im Kanton St.Gallen wurde in den Jahren 2004 bis 2007 ein Projekt mit erweiterten Blockzeiten und freiwilligem Mittagstisch durchgeführt. Ab dem Schuljahr 2008/09 gelten im Kindergarten und in der Primarschule flächendeckend erweiterte Blockzeiten. Sämtliche Schülerinnen und Schüler werden an fünf Vormittagen während vier Lektionen gemeinsam unterrichtet. Zudem sind die Gemeinden verpflichtet, Mittagstische mit Betreuung der Schulkinder anzubieten (vgl. Ziff. 3.3. dieser Botschaft).

3. Formelles und Kosten

3.1. Allgemeines

Das HarmoS-Konkordat tritt in Kraft, wenn zehn Kantone beigetreten sind. Das dürfte spätestens Ende 2008 der Fall sein. Ab diesem Zeitpunkt haben die Kantone sechs Jahre Zeit, ihre Strukturen anzupassen (Einschulung, Dauer der Schulstufen) und die Bildungsstandards anzuwenden. Wird das Konkordat bis 2008 von zehn Kantonen ratifiziert, hat die Umsetzung spätestens auf das Schuljahr 2014/15 zu erfolgen.

3.2. Kosten

Für den Kanton St.Gallen ist bei einem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule mit keinen Mehrkosten zu rechnen, da mit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.06.12) die kostenwirksamen Massnahmen bereits beschlossen wurden.

3.3. Gesetzgebung

Die gesetzgeberischen Schritte für einen Beitritt zum HarmoS-Konkordat sind im Kanton St.Gallen bereits abgeschlossen. Neben der Einführung des Englisch-Unterrichts und der Ausdehnung der Blockzeiten auf alle Vormittage sowie dem Angebot eines täglichen Mittagstisches ging es vor allem um die Obligatorisch-Erklärung des Kindergartens und dessen formelle Aufwertung zu einem Typus der Volksschule. Dies ist im Rahmen des X. Nachtragsgesetzes zum Volksschulgesetz geschehen, das ab dem 1. August 2008 angewendet wird.

4. Rechtliches

4.1. Zuständigkeiten

Nach Art. 74 Abs. 1 und 2 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) ist die Regierung für den Abschluss von zwischenstaatlichen Vereinbarungen zuständig. Die Regierung hat am 23. Oktober 2007 den Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule erlassen (siehe Beilage 2 zu dieser Botschaft).

Nach Art. 65 Bst. c KV unterliegt der Abschluss von zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang der Genehmigung des Kantonsrates. Ein Gesetz ist ein generell-abstrakter bzw. allgemein verbindlicher Erlass, welcher die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, das Verfahren oder die Organisation der Behörden zum Gegenstand hat (vgl. Art. 67 KV). Das HarmoS-Konkordat richtet sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen und regelt einen allgemeinen Sachverhalt. Es hat die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger bzw. das Verfahren zum Gegenstand, indem es die Schulentwicklung und -organisation regelt und verbindliche Massstäbe setzt. Es hat somit Gesetzesrang, d.h. der Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

4.2. Referendum

Nach Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV sind zwischenstaatliche Vereinbarungen, denen nach Massgabe ihres Inhaltes Gesetzesrang zukommt, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Damit untersteht der nachstehende Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

4.3. Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit

Die Vereinbarung beschlägt keine Fragen des interkantonalen Lastenausgleichs und untersteht daher nicht der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 11. Mai 2007 (sGS 813.31; abgekürzt IRV).

5. Antrag

Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler

Beilage 1

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule

vom 14. Juni 2007

I. Zweck und Grundsätze der Vereinbarung

Art. 1 Zweck

Die Vereinbarungskantone harmonisieren die obligatorische Schule, indem sie

- a. die Ziele des Unterrichts und die Schulstrukturen harmonisieren und
- b. die Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente entwickeln und sichern.

Art. 2 Grundsätze

¹ Im Respekt vor den unterschiedlichen Kulturen in der mehrsprachigen Schweiz folgen die Vereinbarungskantone bei ihren Vorkehren zur Harmonisierung dem Grundsatz der Subsidiarität.

² Sie sind bestrebt, die schulischen Hindernisse für eine nationale und internationale Mobilität der Bevölkerung zu beseitigen.

II. Übergeordnete Ziele der obligatorischen Schule

Art. 3 Grundbildung

¹ In der obligatorischen Schule erwerben und entwickeln alle Schülerinnen und Schüler grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen sowie kulturelle Identität, welche es ihnen erlauben, lebenslang zu lernen und ihren Platz in Gesellschaft und Berufsleben zu finden.

² Während der obligatorischen Schule erwirbt jede Schülerin und jeder Schüler die Grundbildung, welche den Zugang zur Berufsbildung oder zu allgemein bildenden Schulen auf der Sekundarstufe II ermöglicht, insbesondere in den folgenden Bereichen:

- a. *Sprachen*: eine umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache (mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung) und grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache,
- b. *Mathematik und Naturwissenschaften*: eine Grundbildung, welche zur Anwendung von grundlegenden mathematischen Konzepten und Verfahren sowie zu Einsichten in naturwissenschaftliche und technische Zusammenhänge befähigt,
- c. *Sozial- und Geisteswissenschaften*: eine Grundbildung, welche dazu befähigt, die grundlegenden Zusammenhänge des sozialen und politischen Umfeldes sowie von Mensch und Umwelt zu kennen und zu verstehen,
- d. *Musik, Kunst und Gestaltung*: eine auch praktische Grundbildung in verschiedenen künstlerischen und gestalterischen Bereichen, ausgerichtet auf die Förderung von Kreativität, manuellem Geschick und ästhetischem Sinn sowie auf die Vermittlung von Kenntnissen in Kunst und Kultur,

e. *Bewegung und Gesundheit*: eine Bewegungs- und Gesundheitserziehung ausgerichtet auf die Entwicklung von motorischen Fähigkeiten und körperlicher Leistungsfähigkeit sowie auf die Förderung des physischen und psychischen Wohlbefindens.

³ Die Schülerinnen und Schüler werden in ihrer Entwicklung zu eigenständigen Persönlichkeiten, beim Erwerb sozialer Kompetenzen sowie auf dem Weg zu verantwortungsvollem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt unterstützt.

Art. 4 Sprachenunterricht

¹ Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6 festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.

² Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache.

³ Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert. Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale sind in einer durch die EDK genehmigten Gesamtstrategie festgelegt.

⁴ Für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund unterstützen die Kantone durch organisatorische Massnahmen die von den Herkunftsländern und den verschiedenen Sprachgemeinschaften unter Beachtung der religiösen und politischen Neutralität durchgeführten Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse).

III. Strukturelle Eckwerte der obligatorischen Schule

Art. 5 Einschulung

¹ Die Schülerinnen und Schüler werden mit dem vollendeten 4. Altersjahr eingeschult (Stichtag 31. Juli).

² Während der ersten Schuljahre (Vorschul- und Primarunterricht) erwirbt das Kind schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise. Es vervollständigt und konsolidiert insbesondere die sprachlichen Grundlagen. Die Zeit, die das Kind für das Durchlaufen der ersten Schuljahre benötigt, ist abhängig von seiner intellektuellen Entwicklung und emotionalen Reife; gegebenenfalls wird es durch besondere Massnahmen zusätzlich unterstützt.

Art. 6 Dauer der Schulstufen

¹ Die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, dauert acht Jahre.

² Die Sekundarstufe I schliesst an die Primarstufe an und dauert in der Regel drei Jahre.

³ Die in den Absätzen 1 und 2 festgelegte Aufteilung der Schulstufen zwischen der Primar- und der Sekundarstufe I kann im Kanton Tessin um ein Jahr variieren.

⁴ Der Übergang zur Sekundarstufe II erfolgt nach dem 11. Schuljahr. Der Übergang in die gymnasialen Maturitätsschulen erfolgt unter Berücksichtigung der Erlasse des Bundesrates und der EDK⁶, in der Regel nach dem 10. Schuljahr.

⁵ Die Zeit für das Durchlaufen der Schulstufen ist im Einzelfall abhängig von der individuellen Entwicklung der Schülerin oder des Schülers.

IV. Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung

Art. 7 Bildungsstandards

¹ Zur gesamtschweizerischen Harmonisierung der Unterrichtsziele werden nationale Bildungsstandards festgelegt.

² Unterschieden wird zwischen folgenden zwei Arten von Bildungsstandards:

- a. Leistungsstandards, die pro Fachbereich auf einem Referenzrahmen mit Kompetenzniveaus basieren;
- b. Standards, welche Bildungsinhalte oder Bedingungen für die Umsetzung im Unterricht umschreiben.

³ Die nationalen Bildungsstandards werden unter der Verantwortung der EDK wissenschaftlich entwickelt und validiert. Sie unterliegen einer Vernehmlassung gemäss Artikel 3 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970⁷.

⁴ Sie werden von der Plenarversammlung der EDK mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder verabschiedet, von denen mindestens drei einen nicht mehrheitlich deutschsprachigen Kanton vertreten. Die Revision erfolgt durch die Vereinbarungskantone in einem analogen Verfahren.

Art. 8 Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente

¹ Die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel erfolgen auf sprachregionaler Ebene.

² Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente sowie Bildungsstandards werden aufeinander abgestimmt.

³ Die Kantone arbeiten im Rahmen des Vollzugs dieser Vereinbarung auf sprachregionaler Ebene zusammen. Sie können die hierfür erforderlichen Einrichtungen schaffen.

⁴ Die EDK und die Sprachregionen verständigen sich von Fall zu Fall über die Entwicklung von Referenztests auf Basis der Bildungsstandards.

⁶ Derzeit die Verordnung des Bundesrates vom 16. Januar 1995 bzw. das Reglement der EDK vom 15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR). Erlasssammlung EDK, Ziff. 4.3.1.1./SR 413.11.

⁷ Erlasssammlung EDK, Ziff. 1.1.

Art. 9 Portfolios

Die Vereinbarungskantone sorgen dafür, dass die Schülerinnen und Schüler ihr Wissen und ihre Kompetenzen mittels der von der EDK empfohlenen nationalen oder internationalen Portfolios dokumentieren können.

Art. 10 Bildungsmonitoring

¹ In Anwendung von Artikel 4 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970⁸ beteiligen sich die Vereinbarungskantone zusammen mit dem Bund an einem systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitoring über das gesamte schweizerische Bildungssystem.

² Die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule werden regelmässig im Rahmen dieses Bildungsmonitorings evaluiert. Ein Teil davon ist die Überprüfung der Erreichung der nationalen Bildungsstandards namentlich durch Referenztests im Sinne von Artikel 8 Absatz 4.

V. Gestaltung des Schultags

Art. 11 Blockzeiten und Tagesstrukturen

¹ Auf der Primarstufe wird der Unterricht vorzugsweise in Blockzeiten organisiert.

² Es besteht ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen). Die Nutzung dieses Angebots ist fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 12 Fristen

Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, spätestens sechs Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Vereinbarung die strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule im Sinne von Titel III der vorliegenden Vereinbarung festzulegen und die Bildungsstandards im Sinne von Artikel 7 anzuwenden.

Art. 13 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

Art. 14 Austritt

Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt in Kraft auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres.

⁸ Erlasssammlung EDK, Ziff. 1.1.

Art. 15 Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970

Die Plenarversammlung der EDK entscheidet über den Zeitpunkt der Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970⁹.

Art. 16 Inkrafttreten

¹ Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind.

² Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu geben.

Art. 17 Fürstentum Liechtenstein

Dieser Vereinbarung kann auch das Fürstentum Liechtenstein beitreten. Ihm stehen alle Rechte und Pflichten eines Vereinbarungskantons zu.

Bern, 14. Juni 2007

Im Namen der Schweizerischen Konferenz
der kantonalen Erziehungsdirektoren

Die Präsidentin:
Isabelle Chassot

Der Generalsekretär:
Hans Ambühl

⁹ Erlasssammlung der EDK, Ziff. 1.1.

Beilage 2

Regierungsbeschluss über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule

vom 23. Oktober 2007

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁰

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen tritt der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 bei.

2. Dieser Erlass bedarf der Genehmigung des Kantonsrates¹¹.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler

¹⁰ sGS 111.1.

¹¹ Art. 65 Bst. c KV, sGS 111.1.

**Kantonsratsbeschluss
über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des
Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisie-
rung der obligatorischen Schule**

Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 23. Oktober 2007¹² Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 65 Bst. c der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹³

als Beschluss:

1. Der Regierungsbeschluss vom 23. Oktober 2007 über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 wird genehmigt.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Referendum¹⁴.

¹² ABI ●.

¹³ sGS 111.1.

¹⁴ Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV, sGS 111.1.