

XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

und

XVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 20. Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Musikalische Bildung (XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz)	3
1.1 Ausgangslage	3
1.1.1 Eidgenössisches Recht	3
1.1.2 Interkantonale Harmonisierung des Musikunterrichts an Schulen	5
1.2 Musikalische Bildung im Kanton St.Gallen	5
1.2.1 Musikunterricht in der Volksschule	5
1.2.2 Musikunterricht an Schulen der Sekundarstufe II	7
1.2.3 Talentförderung	7
1.2.4 Freiwilliger Instrumentalunterricht	9
1.3 Umsetzung des Motionsauftrags (Art. 20 ^{bis} [neu] VSG)	10
2 Beurteilung in der Volksschule (XVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz)	11
2.1 Ausgangslage	11
2.1.1 Grundsätzliches zur Schülerinnen- und Schülerbeurteilung	11
2.1.2 Rechtliche Verankerung der Beurteilung in der Volksschule	12
2.1.3 Konzept «fördern und fordern»	13
2.1.4 Beurteilung als Ermessensentscheid	14
2.1.5 Entwicklungen seit Erlass des Konzepts «fördern und fordern»	15
2.2 Beurteilung unter dem neuen Lehrplan Volksschule	16
2.2.1 Allgemein	16
2.2.2 Noten im Grundsatz	17
2.2.3 Halbe Noten	17
2.3 Umsetzung des Motionsauftrags (Art. 30 VSG)	18
2.3.1 Ganze und halbe Noten	18
2.3.2 Ausweitungen	18
2.3.3 Notenwerk	19
2.3.4 Arbeitshaltung	19

3	Finanzielle Auswirkungen	19
3.1	Musikalische Bildung	19
3.2	Beurteilung in der Volksschule	20
4	Referendum	20
5	Antrag	20
Entwürfe		
	XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	21
	XVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	23

Zusammenfassung

Musikalische Bildung

Mit der am 30. November 2015 gutgeheissenen Motion 42.15.09 «Gesetz über die musikalische Bildung im Kanton St.Gallen» beauftragte der Kantonsrat die Regierung, ihm eine Vorlage zur Umsetzung des am 23. September 2012 von den Stimmberechtigten angenommenen Art. 67a der Bundesverfassung bzw. zur Stärkung der musikalischen Bildung im Kanton St.Gallen zu unterbreiten.

Im Kanton St.Gallen wird im Schulunterricht der musikalischen Bildung bereits heute ein grosser Stellenwert eingeräumt. In diesem Bereich ist deshalb nach Auffassung der Regierung der Verfassungsauftrag erfüllt und ergänzende Regelungen im kantonalen Recht sind nicht erforderlich.

Hingegen ist seit längerer Zeit anerkannt, dass der freiwillige Instrumentalunterricht, der im Kanton St.Gallen von 30 kommunal oder regional getragenen Musikschulen angeboten wird, gesetzlich verankert werden soll, um den Verfassungsauftrag auch in diesem Bereich zu erfüllen. Die Regierung schlägt deshalb vor, im Volksschulgesetz eine Angebotspflicht der Volksschulträger für freiwilligen Instrumentalunterricht zu verankern. Die Volksschulträger sind mit diesem Vorschlag weiterhin frei, eine eigene Musikschule zu führen oder sich einer regionalen oder privat getragenen Musikschule anzuschliessen. Die Musikschulen bzw. deren Träger sind zudem weiterhin frei, die Tarife für den freiwilligen Instrumentalunterricht festzulegen, soweit sie die Minimalvorschriften in Art. 12a des Bundesgesetzes über die Kulturförderung einhalten.

Der Verfassungsauftrag beschlägt auch die Sekundarstufe II. Deshalb ist das Mittelschulgesetz ebenfalls mit einer entsprechenden Bestimmung zu ergänzen. Die Regelungskompetenz für die Berufsbildung liegt beim Bund. Ausserdem wäre ein Angebot von freiwilligem Instrumentalunterricht an Berufsfachschulen mit Blick auf die relativ geringe Nachfrage von Berufsfachschülerinnen und -schülern sowie aus organisatorischen Gründen wenig sinnvoll. Auf eine Ergänzung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung ist deshalb zu verzichten. Um Lernenden in der beruflichen Grundbildung dennoch den Zugang zu Instrumentalunterricht mit im Vergleich zu den Erwachsenen reduzierten Tarifen zu gewährleisten, sollen jedoch die vorgeschlagenen Bestimmungen im Volksschulgesetz und im Mittelschulgesetz auch für sie gelten.

Nachdem die Volksschulträger bereits heute den Zugang zu freiwilligem Instrumentalunterricht auch für Jugendliche nach Abschluss der obligatorischen Schulpflicht ermöglichen und ausserdem

bei der Tariffestlegung bereits die Minimalanforderungen nach Art. 12a des Bundesgesetzes über die Kulturförderung erfüllen, entstehen bei ihnen mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung keine Mehrkosten oder organisatorischen Veränderungen. Auf der anderen Seite kann mit ihr aber der Zugang zum freiwilligen Instrumentalunterricht und damit die Stellung der Musikschulen gesichert werden. Mit der Öffnung des freiwilligen Instrumentalunterrichts an Mittelschulen für Berufsfachschülerinnen und -schüler entstehen dem Kanton im Vergleich zum Gesamtvolumen der Ausgaben für den freiwilligen Instrumentalunterricht an Mittelschulen voraussichtlich relativ geringe Mehrkosten. Diese sind mit Blick auf den ausdrücklichen Wunsch des Schweizer Stimmvolks, die Musik zu fördern, und einen möglichst gleichen Zugang der Jugendlichen zu Instrumentalunterricht und gemeinsamem Musizieren aus Sicht der Regierung zu verantworten.

Beurteilung in der Volksschule

Die vom Kantonsrat am 30. November 2015 mit geänderter Wortlaut gutgeheissene Motion 42.15.13 «Schülerbeurteilung durch Noten im Volksschulgesetz verankern» verlangt die Schaffung einer Gesetzesbestimmung, wonach die Leistung von Schülerinnen und Schülern je Unterrichtsbereich mit Noten beurteilt wird.

Den Motionsauftrag berücksichtigend wird eine Änderung des Volksschulgesetzes dahingehend vorgeschlagen, dass die Beurteilung der Leistung je Unterrichtsbereich im Zeugnis mit ganzen und halben Noten beurteilt wird. Hingegen soll es weiterhin möglich sein, in gewissen Fächern und in einzelnen Schulstufen auf eine Beurteilung mit Noten zu verzichten. Das betrifft insbesondere jene Fächer, die nur mit einer Lektion je Woche unterrichtet werden und in denen nach einem Semester deshalb noch nicht eine ausreichende Beurteilungsbasis vorliegt. Bei ihnen soll es möglich sein, im Zeugnis nach dem ersten Semester den Vermerk «besucht» und erst im Zeugnis des zweiten Semesters eine Note zu setzen. Sodann soll es weiterhin möglich sein, im Kindergarten und in den ersten Semestern der Primarschule auf ein Notenzeugnis zu verzichten. Diese Regelung wird bereits seit dem Schuljahr 2008/09 angewendet und hat sich in der Praxis bewährt. Sodann soll es weiterhin in der Zuständigkeit der Regierung liegen, die konkreten Notenwerte durch Verordnung zu regeln. Ausserdem soll die Regierung durch Verordnung festlegen, wie das Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten zu bewerten ist. Der Erziehungsrat soll demgegenüber entscheiden, auf welchen Zeitraum sich die Beurteilung bezieht.

Separate Nachträge

Da die Themen «Musikalische Bildung» und «Beurteilung in der Volksschule» zwar beide eine Änderung des Volksschulgesetzes erfordern, aber keinen unmittelbaren inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, sollen die vorgeschlagenen Anpassungen jeweils in einem separaten Nachtrag zum Volksschulgesetz geregelt werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des XVII. und des XVIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz.

1 Musikalische Bildung (XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz)

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Eidgenössisches Recht

Seit der Volksabstimmung am 23. September 2012 ist das Anliegen, die musikalische Bildung von Kindern und Jugendlichen zu fördern, in Art. 67a der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) festgehalten. Demnach fördern Bund und Kantone die musikalische Bildung, insbesondere von

Kindern und Jugendlichen (Art. 67a Abs. 1 BV). Sie setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Erreichen die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Musikunterrichts an Schulen, erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften (Art. 67a Abs. 2 BV). Der Bund legt unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze fest für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter (Art. 67a Abs. 3 BV). Damit hat der Bund neu eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zur Stärkung der musikalischen Bildung im ausserschulischen Bereich. Die musikalische Bildung im Schulunterricht verbleibt hingegen – entsprechend der allgemeinen Zuständigkeitsordnung im Schulbereich – grundsätzlich in der Regelungskompetenz der Kantone.

Die eidgenössischen Räte haben zur Umsetzung des Verfassungsauftrags auf Bundesebene am 19. Juni 2015¹ im Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz [SR 442.1; abgekürzt KFG]) die gesetzliche Grundlage für die Förderung der Ausbildung von Leiterinnen und Leitern sowie des Angebots an Musiklagern und Musikkursen für Kinder und Jugendliche durch den Bund geschaffen. Dazu führt dieser das Programm «Jugend und Musik» (Art. 12 Abs. 2 KFG). Dieses steht im Zentrum der neuen Bundesmassnahmen betreffend musikalische Bildung und setzt sich zum Ziel, Kinder und Jugendlichen früh zur musikalischen Aktivität zu führen und damit ihre Entwicklung und Entfaltung unter pädagogischen, sozialen und kulturellen Gesichtspunkten ganzheitlich zu fördern. Das Programm ist auf Breitenförderung angelegt und baut auf bestehenden Angeboten auf. Es soll aber auch eine spezifisch auf Musiktalente ausgerichtete Förder-schiene enthalten (z.B. Sommerakademien), welche die ursprünglich vorgeschlagene Anschubfinanzierung regionaler Begabtenstützpunkte ersetzt.² Der Vollzug dieses Programms erfolgt – wenigstens in der Anfangsphase – aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht (wie das Programm «Jugend und Sport») durch die Kantone, sondern durch eine zentrale Stelle. Das Bundesamt für Kultur (BAK) hat damit die Unternehmung Res Publica Consulting (RPC) in Bern beauftragt. In zeitlicher Hinsicht werden ab Herbst des Jahres 2016 Aus- und Weiterbildung von Leiterinnen und Leitern von Kursen und Lagern und ab dem Jahr 2017 Kurse und Lager selber unterstützt.³

Mit einem neuen Art. 12a KFG verpflichtet der Bund die Musikschulen, die von Kantonen oder Gemeinden unterstützt werden, für alle Kinder und Jugendlichen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II Tarife deutlich unter den Tarifen für Erwachsene anzubieten und bei der Festlegung der Tarife die wirtschaftliche Situation der Eltern oder anderer Unterhaltspflichtiger sowie den erhöhten Ausbildungsbedarf musikalisch Begabter zu berücksichtigen. Hintergrund für diese Regelung ist der Umstand, dass sich die Tarife für den Unterricht an Musikschulen gesamtschweizerisch stark unterscheiden. In der Botschaft des Bundesrates zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft) vom 28. November 2014⁴ hält dieser fest, dass gemäss einer Erhebung des Verbandes Musikschulen der Schweiz (VMS) nur 63 der 431 Musikschulen in der Schweiz ermässigte Tarife für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien anbieten. In einigen Kantonen werde der Unterricht an Musikschulen nur bis zum vollendeten 16. Altersjahr subventioniert.

Die konkrete Ausgestaltung der Tarife und die Festlegung der Tarifreduktion liegen über die in Art. 12a KFG die erwähnten Minimalanforderungen hinaus im Entscheid der Musikschulen bzw. von deren Trägern.⁵ Der Bund ist bei Erlass von Art. 12a KFG davon ausgegangen, dass die Erfüllung dieser Mindestanforderungen kostenneutral möglich ist. Er begründete dies mit dem Umstand,

¹ AS 2015 5587, in Kraft seit 1. Januar 2016.

² BBI 2015 497, 579.

³ Quelle: <http://www.bak.admin.ch/jm/05813/index.html?lang=de>, zuletzt besucht am 22. November 2016.

⁴ BBI 2015 497, 605.

⁵ Kulturbotschaft, BBI 2015 497, 605.

dass den Musikschulen in der Tarifgestaltung auch mit diesen Mindestanforderungen weitestgehende Autonomie zukomme. In den letzten Jahren hätten verschiedene Musikschulen solche «Sozialtarife» eingeführt. Dabei habe sich in der Praxis gezeigt, dass dies kostenneutral möglich sei.⁶

1.1.2 Interkantonale Harmonisierung des Musikunterrichts an Schulen

Art. 67a Abs. 2 BV verpflichtet die Kantone, die Ziele des Musikunterrichts an Schulen zu harmonisieren. Dies ergänzend zu Art. 62 Abs. 4 BV, der die Kantone grundsätzlich verpflichtet, ihr Schulwesen u.a. betreffend der Dauer und Ziele der Bildungsstufen sowie von deren Übergängen zu harmonisieren.

Diesen Auftrag haben die Deutschschweizer Kantone im Bereich der Volksschule mit der Realisierung der gemeinsamen Lehrplanvorlage «Lehrplan 21» erfüllt. Dieser sieht im Fachbereich Musik die Erreichung verschiedener Kompetenzen auch in den Bereichen Singen und Sprechen, Hören und Sich-Orientieren, Bewegen und Tanzen, Musizieren, Gestaltungsprozesse und Praxis des musikalischen Wissens vor.⁷

In den Maturitätsschulen der Sekundarstufe II erfolgt die Harmonisierung über Rahmenlehrpläne, die von den Kantonen im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gemeinsam erarbeitet wurden.

Die Regelung der Unterrichtsinhalte in der beruflichen Grundbildung liegt in der Kompetenz des Bundes (Art. 63 BV). Eine Harmonisierung des entsprechenden Unterrichts zwischen den Kantonen erübrigt sich deshalb. Bereits in der Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 2009 zur Volksinitiative «jugend+musik»⁸ wurde jedoch festgehalten, dass eine Verankerung des Fachs Musik im allgemeinbildenden Unterricht an Berufsfachschulen nicht möglich ist, weil dieser aufgrund der Fach- und Praxisorientierung der Berufsbildung nur rund einen halben Tag je Woche umfasst.

1.2 Musikalische Bildung im Kanton St.Gallen

1.2.1 Musikunterricht in der Volksschule

1.2.1.a Allgemein

Die Wichtigkeit der musischen, insbesondere der musikalischen Bildung für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen ist von Regierung und Erziehungsrat seit jeher anerkannt.⁹ Musik zeigt einen positiven Einfluss sowohl für die ganzheitliche Bildung wie auch bei der Förderung der Sprachenkompetenzen. Bei der Ausarbeitung der Lektionentafel im Zusammenhang mit der Umsetzung des Sprachenkonzepts sowie der erweiterten Blockzeiten im Jahr 2008 wurde deshalb in der Volksschule ein verstärkter Schwerpunkt Musik bzw. musikalische Bildung gesetzt. Dafür wurde die Lektionenzahl leicht erhöht sowie die bis anhin freiwillige Musikalische Grundschule neu obligatorisch in die Lektionentafel (mit je einer Lektion zu 50 Minuten im zweiten Kindergarten- und im ersten Primarschuljahr) eingebaut. Der Musikunterricht findet aber nicht nur Raum im Rahmen der definierten Zeitgefässe in der Lektionentafel. Er durchdringt die verschiedenen Fachbereiche und bereichert den thematischen Unterricht. Ein enger Bezug besteht z.B. auch zwischen Musik und Sprachenlernen.

⁶ Kulturbotschaft, BBI 2015 497, 626.

⁷ Quelle: <http://v-ef.lehrplan.ch/index.php?code=b|8|0&la=yes>, zuletzt besucht am 22. November 2016.

⁸ BBI 2010 16.

⁹ Vgl. dazu den Bericht der Regierung 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule» vom 12. August 2014, Abschnitt 3.4, S. 23 ff.

1.2.1.b Musikalische Grundschule

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

Der Schulträger kann den Fachunterricht Musikalische Grundschule mit einem Leistungsauftrag der regionalen Musikschule übergeben oder ihn selber durchführen, soweit qualifizierte Lehrpersonen zur Verfügung stehen. Die Verantwortung für die Sicherstellung der Schulqualität liegt beim Schulträger. Für die Erteilung der Musikalischen Grundschule qualifiziert sind entweder Lehrpersonen mit einem Diplom für den Volksschulunterricht und einer Zusatzqualifikation für Musikalische Grundschule oder Musikalische Frühförderung oder Musiklehrpersonen mit einem Abschluss für Musikalische Grundschule.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Lehrplans Volksschule wurden im Frühjahr 2014 sämtliche Schulleitungspersonen der Primar- und Kindergartenstufe aufgefordert, eine Rückmeldung zur lokalen Umsetzung und zu den gemachten Erfahrungen mit der Musikalischen Grundschule zu geben. Die Auswertung hat gezeigt, dass in sämtlichen befragten Schuleinheiten der Musikalische Grundschul-Unterricht eingeführt ist. Mehrheitlich findet er während je einer Lektion im 2. Kindergartenjahr und 1. Primarschuljahr statt, wobei die Schülerinnen und Schüler von Fachpersonen mit Zusatzqualifikation unterrichtet werden. Die Musikalische Grundschule stösst bei den Schulleitungen auf grosse Zustimmung und wird als wertvoll und bereichernd wahrgenommen. Auf die zukünftige Ausgestaltung angesprochen, wünschte die Hälfte der Schulleitungspersonen, die Musikalische Grundschule in der jeweils praktizierten Umsetzung beizubehalten. Optimierungspotential wurde hauptsächlich darin gesehen, den effektiven Durchführungszeitpunkt innerhalb des 1. Zyklus¹⁰ in die Kompetenz der Schulen zu übergeben, damit besser auf lokale Gegebenheiten reagiert werden könne.

1.2.1.c Neuer Lehrplan

Auch im neuen Lehrplan Volksschule, der ab dem Schuljahr 2017/18 angewendet wird, ist das Fach Musik in den Lektionentafeln ab der Primarschule mit Ausnahme der 3. Oberstufenklasse obligatorisch in jeder Klasse aufgenommen. In der 3. Oberstufenklasse wird das Fach Musik bei genügender Anmeldezahl¹¹ als Wahlfach angeboten.¹² Für die 1. bis 6. Klasse wurde für das Fach Musik zudem ein neues Lehrmittel «MusAik» entwickelt, das als obligatorisches Lehrmittel eingeführt wird. Die Musikalische Grundschule wird innerhalb des Zeitgefässes Musik mit je einer Jahreslektion durchgeführt und dauert zwei Jahre. Der Schulträger entscheidet, ob die Musikalische Grundschule im 2. Kindergartenjahr und in der 1. Primarklasse oder in der 1. und der 2. Primarklasse stattfindet. Die Lehrpersonen der Musikalischen Grundschule und des weiteren Musikunterrichts einer Klasse arbeiten bei der Unterrichtsplanung sowie bei der Förderung und Beurteilung der Schülerinnen und Schüler zusammen.¹³ Mit dieser Regelung wurden die Anliegen aus der Erhebung im Jahr 2014 berücksichtigt.

¹⁰ 1. Kindergartenjahr bis Ende 2. Primarklasse.

¹¹ Ein Wahlfach ist durchzuführen, wenn im Minimum acht Schülerinnen und Schüler oder 25 Prozent des Jahrgangbestands teilnehmen. In der Kleinklasse kann von der minimalen Teilnehmerzahl abgewichen werden.

¹² Vgl. die ab dem 1. August 2017 gültigen Lektionentafeln unter http://www.schule.sg.ch/home/volksschule/lehrplan/lehrplan_volksschule/_jcr_content/RightPar/downloadlist_teaser/DownloadListParTeaser/download_teaser_0.ocFile/Lektionentafeln_Lehrplan_Volksschule.pdf, zuletzt besucht am 22. November 2016.

¹³ Vgl. zum Ganzen: Ziff. 3.2 der Rahmenbedingungen zum Lehrplan Volksschule, vom Erziehungsrat erlassen am 21. Mai 2015 bzw. 10. Juni 2015, von der Regierung genehmigt am 9. Juni 2015, auffindbar unter http://www.schule.sg.ch/home/volksschule/lehrplan/lehrplan_volksschule/_jcr_content/RightPar/downloadlist_teaser/DownloadListParTeaser/download_teaser.ocFile/Rahmenbedingungen_Lehrplan_Volksschule_Juni_2015.pdf, zuletzt besucht am 22. November 2016.

1.2.2 Musikunterricht an Schulen der Sekundarstufe II

1.2.2.a Mittelschulen

Das Fächerangebot an Mittelschulen wird durch die eidgenössische Maturitätsanerkennungsverordnung (SR 413.11; abgekürzt MAV) und das Reglement über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (sGS 230.311; abgekürzt MAR) beeinflusst. Musik ist nach Art. 9 MAR einerseits Grundlagenfach und kann von den Schülerinnen und Schülern andererseits auch als Schwerpunktfach und als Ergänzungsfach gewählt werden. Die kantonale Studentafel¹⁴ nach MAR enthält für das Grundlagenfach Bildnerisches Gestalten / Musik in der 9. Klasse vier und in der 10. und 11. Klasse zwei Lektionen. In der Fachmittelschule wird das Grundlagenfach Musik in den ersten zwei Semestern während zwei Lektionen und im 3. und 4. Semester mit drei Lektionen unterrichtet.¹⁵ Ausserdem besteht die Möglichkeit, die Fachmittelschule mit dem Berufsfeld Musik zu absolvieren und mit einer Fachmaturität Musik abzuschliessen.

1.2.2.b Berufsfachschulen

Die berufliche Grundbildung liegt in der umfassenden Regelungskompetenz des Bundes (Art. 63 BV). Sie ist geprägt vom direkten Bezug zur Arbeitswelt. Im Vordergrund steht die betriebliche Ausbildung, mit der die Lernenden die berufspraktischen Fähigkeiten erwerben. Die Berufsfachschule vermittelt die Berufskunde und Allgemeinbildung. Der allgemein bildende Unterricht soll die Lernenden befähigen, sich in Arbeitswelt und Gesellschaft zu integrieren. Aufgrund der hohen Fach- und Praxisorientierung der Berufsbildung umfasst er einen halben Tag je Woche und sieht keinen obligatorischen Musikunterricht vor. Die Kantone können aber Musikunterricht als Freikurse an den Berufsfachschulen anbieten. Nach dem Gesagten hat der Musikunterricht an Berufsfachschulen nur einen kleinen Stellenwert. Die vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzte Arbeitsgruppe zur Umsetzung von Art. 67a BV auf Bundesebene ortet denn auch in diesem Bereich hohen Verbesserungsbedarf.¹⁶ Dieser liegt aber nicht in der Zuständigkeit des Kantons, sondern des Bundes.

1.2.3 Talentförderung

1.2.3.a Volksschule

Die Volksschule des Kantons St.Gallen ist auf die integrierte Begabungsförderung ausgerichtet. Sowohl im Kindergarten als auch auf der Primar- und Oberstufe ist der Unterricht in der Regelklasse deshalb der erste Ort der schulischen Begabungsförderung.

Eine Ausnahme von der integrierten Begabungs- und Begabtenförderung in der Volksschule ist der Besuch von Talentschulen der Oberstufe durch hochbegabte Schülerinnen und Schüler in den Bereichen Sport, Musik und Gestalten. Der Besuch von Talentschulen ist mit Abweichungen von den üblichen Rahmenbedingungen (Stundenplan, Lektionentafel, Stoffvermittlung) verbunden. Beim Talentschulbesuch geht es darum, die schulischen Rahmenbedingungen für das auserschulische Training bzw. die private Entwicklung zu optimieren. Mit dem IX. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 21. November 2006 (nGS 42–6) wurde deshalb in Art. 53^{bis} VSG die gesetzliche Grundlage für den Talentschulbesuch gelegt. Demnach ist einer Schülerin oder einem Schüler der Besuch einer Schule für Hochbegabte zu gestatten, wenn sich die Hochbegabung am Aufenthaltsort nicht entfalten kann, die entsprechende Talentschule den Erziehungs- und Bildungsauftrag erfüllt und am Standort öffentlich anerkannt ist. Die Regierung bezeichnet durch Verordnung die Voraussetzungen für den Besuch einer Schule für Hochbegabte, die anerkannten Schulen und den Beitrag des Schulträgers am Aufenthaltsort der Schülerin oder des Schülers an das Schulgeld.

¹⁴ Vom Erziehungsrat erlassen am 13. März 2013, von der Regierung genehmigt am 2. April 2013, in Vollzug einlaufend (beginnende Lehrgänge) ab 1. August 2013.

¹⁵ Kantonale Studentafel der Fachmittelschule, vom Erziehungsrat erlassen am 10. Dezember 2014, von der Regierung genehmigt am 13. Januar 2015, in Vollzug rückwirkend ab 1. August 2014.

¹⁶ Bericht «Umsetzung von Art. 67a BV auf Bundesebene» vom November 2013 der Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Kultur, auffindbar unter http://www.bak.admin.ch/?lang=de&webcode=d_14089_de, zuletzt besucht am 23. November 2016.

Im Bereich Kunst (und damit auch Musik) ist der Besuch einer Talentschule zu gestatten, wenn die Schülerin oder der Schüler zusätzlich zu den Voraussetzungen nach Art. 53^{bis} VSG die Empfehlung einer vom Bildungsdepartement bezeichneten Fachstelle besitzt sowie die Aufnahme- und Promotionsbedingungen nach st.gallischem Recht erfüllt¹⁷ und die Schule vom Bildungsdepartement im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 20. Februar 2003 (sGS 211.83; abgekürzt IVH) für den Bereich Kunst anerkannt ist.¹⁸ Das Bildungsdepartement kann ausserhalb der Vereinbarung anerkennen.¹⁹

Im Kanton St.Gallen sind derzeit sechs Oberstufenschulen als Talentschule Musik anerkannt²⁰ und als Talentschule in den Anhang zur IVH²¹ aufgenommen. Aufnahmebedingung für Talentschulen Musik im Kanton St.Gallen ist neben dem Erfüllen der Aufnahme-, Zuweisungs- und Promotionsbedingungen nach St.Galler Recht für die Oberstufe und dem für die Oberstufe geltenden Verfahren des Talentschulträgers das Bestehen einer künstlerischen Eignungsabklärung durch eine Fachjury, die sich aus Vertretern des Talentschulträgers, einer externen Fachperson und einer weiterführenden Kunsthochschule zusammensetzt. Die Eignungsabklärung beinhaltet auch ein persönliches Gespräch, das Aufschluss über die Motivation sowie das Kommunikations- und Reflexionsvermögen im künstlerischen Bereich des Talents gibt.²²

Für hochbegabte Kinder auf der Primarstufe werden im Rahmen des Unterrichts Möglichkeiten zur Förderung angeboten. Auf die Führung von Talentschulen auf der Primarstufe wird deshalb verzichtet. Die im Gegensatz zur Oberstufe geringere Zahl der Wochenlektionen ermöglicht es den Schülerinnen und Schülern der Primarstufe, die ausserschulischen Angebote zu nutzen und ausreichend Zeit für die Weiterentwicklung der Begabungen zu finden.²³

1.2.3.b Schulen der Sekundarstufe II

Auf der Sekundarstufe II bieten im Kanton St.Gallen weder die Mittelschulen noch die Berufsfachschulen spezielle Angebote für Hochbegabte an. Mit dem Beitritt des Kantons St.Gallen zur IVH steht den Schülerinnen und Schülern auf der Sekundarstufe II der Besuch einer ausserkantonalen Talentschule mit dem ihren Fähigkeiten entsprechenden Angebot offen. Der Kanton übernimmt beim Besuch einer ausserkantonalen Talentschule das volle Schulgeld gemäss Anhang zur Vereinbarung. Ansonsten besuchen die Schülerinnen und Schüler eine kantonseigene Mittel- oder Berufsfachschule und entwickeln in Zusammenarbeit mit den Bildungspartnern eine individuelle Lösung. Im Bereich Musik hochbegabte Schülerinnen und Schüler können an Mittelschulen zudem das Schwerpunktfach Musik, Gestalten belegen. Darüber hinaus stehen der freiwillige Instrumentalunterricht, Musikformationen, Orchester oder Chöre offen. Periodisch werden Musicals, Theater, öffentliche Konzerte, Ausstellungen und andere förderungs- und forderungsreiche Veranstaltungen durchgeführt. Die Errichtung einer eigenen Talentschule auf der Sekundarstufe II durch den Kanton ist nicht vorgesehen.

¹⁷ Art. 11^{ter} Abs. 1 Bst. a der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU).

¹⁸ Art. 11^{ter} Abs. 1 Bst. b VVU.

¹⁹ Art. 11^{ter} Abs. 2 VVU.

²⁰ Altstätten, Bad Ragaz, Jonschwil-Schwarzenbach, Rapperswil-Jona, St.Gallen und Wittenbach.

²¹ Abrufbar unter <http://www.edk.ch/dyn/14361.php>, zuletzt besucht am 23. November 2016.

²² Ziff. 5.2 des Konzepts Hochbegabtenförderung im Kanton St.Gallen, erlassen vom Erziehungsrat am 23. November 2011, geändert durch Nachtrag im Bereich Sport vom 21. Oktober 2015.

²³ Ziff. 4.1 des Konzepts Hochbegabtenförderung im Kanton St.Gallen, erlassen vom Erziehungsrat am 23. November 2011, geändert durch Nachtrag im Bereich Sport vom 21. Oktober 2015.

1.2.4 Freiwilliger Instrumentalunterricht

1.2.4.a Volksschule

Freiwilliger Instrumentalunterricht ist für Schülerinnen und Schüler der Volksschule – im Gegensatz zur Musikalischen Grundschule, die obligatorisch im Lehrplan verankert ist²⁴ – ein Angebot auf freiwilliger Basis. Musikschulen leisten mit dem Instrumentalunterricht eine wichtige Ergänzung zum Musikunterricht in der Volksschule und damit einen wertvollen Beitrag zur Erfüllung des Bildungsauftrags der Volksschule im Kanton St.Gallen.

Im Kanton St.Gallen bestehen 30 Musikschulen. Sie werden zum Grossteil integriert in einen Volksschulträger oder in eine politische Gemeinde geführt. Zum Teil ist ihre Trägerschaft aber auch ein Zweckverband oder ein Verein.²⁵ Der grösste Teil der Musikschulen bietet im Bereich der Instrumentallehre ein umfassendes Angebot an. In einigen Musikschulen besteht auch die Möglichkeit, das grundsätzliche Wissen über die Musik zu erweitern oder sich im Bereich Tanz und Bewegung zu betätigen. In einer Erhebung im Jahr 2010 gaben 27 Musikschulen an, dass sie die Lehrpersonen in sachgemässer Anwendung des VSG und des Gesetzes über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.51) anstellen. Drei Musikschulen gaben an, eigene Anstellungsmodalitäten zu haben, jedoch ebenfalls die kantonalen Lohntabellen des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV) anzuwenden.²⁶

Der freiwillige Instrumentalunterricht ist nicht Teil des Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV. Bei den Eltern kann deshalb Unterrichtsgeld für den Instrumentalunterricht erhoben werden. Eine Erhebung im Jahr 2010 hat ergeben, dass die Schulträger der öffentlichen Volksschule Beiträge von rund 27 Mio. Franken je Jahr an den freiwilligen Instrumentalunterricht leisten. Die Festlegung der von den Eltern zu zahlenden Tarife für den freiwilligen Instrumentalunterricht liegt in der Zuständigkeit der Musikschulen bzw. deren Träger. Ein Vergleich der online zugänglichen Tarife²⁷ zeigt, dass die Musikschulen in der Regel Tarife für Schülerinnen und Schüler der Volksschule und der Sekundarstufe II bis zur Vollendung des 20. oder gar 21. Altersjahrs einheitlich regeln oder wenigstens für die Jugendlichen in der Ausbildung auf der Sekundarstufe II deutlich tiefere Tarife verrechnen als für Erwachsene. Sodann sehen die Musikschulen häufig eine Art «Geschwisterrabatt» oder «Familienrabatt» vor.

Aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs im Jahr 2007 haben die Musikschulen ihre bislang einzige rechtliche Grundlage verloren. Der Erziehungsrat hat daher am 24. Juni 2009 ein Projekt zur musikalischen Bildung und insbesondere zur Regelung der Musikschulen ins Leben gerufen. Darin wurden eine generelle Überprüfung der musikalischen Bildung und eine Klärung der Rahmenbedingungen angestrebt. In den Projektgremien waren nebst dem SGV der Regionalverband Musikschulen (REMU), die Vereinigung der Schulleitungspersonen (VSLSG), die Pädagogische Hochschule St.Gallen und das Amt für Volksschule vertreten. Im Fokus des Projekts stand nebst dem schulischen Musikunterricht der Instrumentalunterricht der Musikschulen für Kinder im Volksschulalter. Das Teilprojekt «Musikschulen / Instrumentalunterricht» kam dabei zum Schluss, dass der freiwillige Instrumentalunterricht analog dem Mittagstisch in einem Grundsatzartikel als Angebotspflicht im VSG zu verankern sei. Diese Lösung ermögliche die gesetzliche Verankerung des Instrumentalunterrichts sowie die Mitfinanzierung durch die Eltern.²⁸

²⁴ Vorstehend Abschnitt 1.2.1.

²⁵ Bericht der Regierung 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule» vom 12. August 2014, Abschnitt 4.5, S. 69 ff.

²⁶ Bericht der Regierung 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule» vom 12. August 2014, Abschnitt 4.5, S. 70 ff.

²⁷ Vgl. die entsprechenden Homepages der Musikschulen unter <http://www.sgv-sg.ch/musik/musikschulen/>.

²⁸ Musikalische Bildung, Zwischenbericht vom 11. Januar 2011 an den Erziehungsrat.

1.2.4.b Schulen der Sekundarstufe II

An den st.gallischen Mittelschulen wird ebenfalls freiwilliger Instrumentalunterricht angeboten. Die zu entrichtenden Schulgelder richten sich nach dem Tarif der Schulgelder und Gebühren der staatlichen Mittelschulen (sGS 215.15). Auch dieser sieht einen «Geschwisterrabatt» vor.

An Berufsfachschulen im Kanton St.Gallen wird kein freiwilliger Instrumentalunterricht angeboten. Die Lernenden der beruflichen Grundbildung haben aber die Möglichkeit, Instrumentalunterricht an den Musikschulen zu besuchen. Diese sehen wie erwähnt in der Regel entsprechend reduzierte Gebühren für Jugendliche bis wenigstens zur Vollendung des 20. Altersjahrs vor.

1.3 Umsetzung des Motionsauftrags (Art. 20^{bis} [neu] VSG)

Mit der gutgeheissenen Motion 42.15.09 «Gesetz über die musikalische Bildung im Kanton St.Gallen» hat der Kantonsrat die Regierung beauftragt, ihm einen Entwurf der zur Stärkung der musikalischen Bildung im Kanton St.Gallen im Sinn von Art. 67a BV notwendigen Gesetzesgrundlagen zu unterbreiten.

Wie die obige Darstellung des Ist-Zustands²⁹ zeigt, ist die musikalische Bildung im Volksschul- und Mittelschulunterricht gut verankert. Weiterführende Bestimmungen dazu sind aus Sicht der Regierung nicht nötig. Keine entsprechende Verankerung besteht im Bereich der Berufsbildung. Weil die Berufsbildung jedoch in die Regelungskompetenz des Bundes fällt³⁰, besteht auch in diesem Bereich kein kantonaler Regelungsbedarf bzw. keine kantonale Zuständigkeit für eine entsprechende Regelung.

Handlungsbedarf besteht hingegen im Bereich des freiwilligen Instrumentalunterrichts.³¹ Die Regierung hat bereits im Bericht 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule» vom 12. August 2014 die Situation der Musikschulen dargelegt und auch im Antrag zur Gutheissung der vorliegend zu erfüllenden Motion vom 22. September 2015 die Notwendigkeit der kantonalgeseztlichen Verankerung des Instrumentalunterrichts bestätigt. Der Motionstext hat offengelassen, ob die entsprechende Verankerung in den Schulgesetzen oder in einem Rahmenerlass vorzunehmen sei. Aufgrund der erfolgten Auslegeordnung, die einen Regelungsbedarf einzig im Bereich des freiwilligen Instrumentalunterrichts ergeben hat, kommt die Regierung zum Schluss, dass der freiwillige Instrumentalunterricht nicht in einem eigenen Rahmengesetz, sondern im VSG bzw. im MSG zu verankern ist.

Die Regierung schlägt vor, mit einem neuen Art. 20^{bis} VSG eine Angebotspflicht der Volksschulträger für freiwilligen Instrumentalunterricht für Volksschülerinnen und -schüler sowie für Schülerinnen und Schüler der Berufsfachschulen zu verankern. Mit der letztgenannten Erweiterung ist sichergestellt, dass auch Lernende in der beruflichen Grundbildung einen Zugang zu Instrumentalunterricht haben. Die Musikschulen stehen bereits heute auch für dieses Kundensegment offen und sehen im Vergleich zu Erwachsenen in der Regel reduzierte Tarife vor. Wie die Volksschulträger die Angebotspflicht erfüllen – ob mit einer eigenen Musikschule oder indem sie sich einer regionalen Musikschule anschliessen – liegt in ihrem eigenen Ermessen. Ebenso entscheiden die Musikschulen bzw. deren Träger weiterhin grundsätzlich autonom über ihre Tarife. Sie sind dabei allerdings an die Minimalvorschriften in Art. 12a KFG³² gebunden, das heisst für alle Kinder und Jugendlichen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II sind tiefere Tarife als für Erwachsene anzubieten und bei der Festlegung der Tarife ist die wirtschaftliche Situation der Eltern oder anderer

²⁹ Vorstehend Abschnitt 1.2.

³⁰ Vgl. vorstehend Abschnitt 1.2.2.b.

³¹ Vgl. vorstehend Abschnitt 1.2.4.

³² Vorstehend Abschnitt 1.1.1.

Unterhaltspflichtiger sowie der erhöhte Ausbildungsbedarf musikalisch Begabter zu berücksichtigen. Der Blick in die derzeitigen Tarife der Musikschulen im Kanton St.Gallen zeigt, dass diese die Bundesvorschriften bereits heute einhalten, womit die Regelung aller Voraussicht nach keine organisatorischen oder finanziellen Folgen nach sich zieht. Weitergehende kantonale Vorschriften sind mit Blick auf die Gemeindeautonomie und die bereits relativ detaillierten eidgenössischen Vorgaben nicht angezeigt.

Für Mittelschülerinnen und -schüler besteht bereits heute das Angebot von freiwilligem Instrumentalunterricht, ohne dass dieses im MSG explizit verankert wäre. Mit Blick auf Art. 67a BV und in Parallelität zur neuen Bestimmung im VSG ist mit einem neuen Art. 11^{bis} MSG eine entsprechende Angebotspflicht zu verankern. Auch die Mittelschulen sollen sodann verpflichtet werden, dieses Angebot für Schülerinnen und Schüler der Berufsfachschulen mit Lehrvertrag im Kanton St.Gallen zugänglich zu machen. Damit haben die Berufsfachschülerinnen und -schüler die Möglichkeit, zwischen dem Angebot an Mittelschulen und dem von den Volksschulträgern bzw. den Musikschulen angebotenen Instrumentalunterricht zu wählen. Ein eigenes neues Angebot von freiwilligem Instrumentalunterricht an den kantonalen Berufsfachschulen macht aufgrund des vermutet geringen Mengengerüsts keinen Sinn.

Die Regierung geht davon aus, dass nur ein sehr geringer Teil der Berufsfachschülerinnen und -schüler inskünftig den freiwilligen Instrumentalunterricht nicht mehr an den Musikschulen, sondern an einer Mittelschule besuchen werden. Diese Annahme beruht darauf, dass diese Jugendlichen in aller Regel bereits vor dem Wechsel in eine Berufslehre den Instrumentalunterricht an einer Musikschule besuchen. Sie werden deshalb auch nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit in aller Regel weiterhin dieses Angebot nutzen, zumal mit dem Eintritt in eine Berufslehre im Leben eines Jugendlichen auch sonst schon viele Veränderungen eintreten und sie deshalb den Instrumentalunterricht weiterhin bei der gleichen Lehrperson besuchen werden wollen. Die Musikschulen dürften zudem auch geographisch für diese Jugendlichen in der Regel günstiger gelegen sein als die Mittelschulen, nachdem es im Kanton St.Gallen gut 30 Musikschulen gibt, die Mittelschulen sich aber an 6 Standorten konzentrieren. Ob der Instrumentalunterricht für die Jugendlichen an den Mittelschulen oder an den Musikschulen preislich attraktiver ist, kann mit Blick auf die unterschiedliche Lektionendauer und die verschiedenen Tarife an den Musikschulen nicht generell gesagt werden. Für den Besuch des Instrumentalunterrichts an Mittelschulen könnte für die Berufsfachschülerinnen und -schüler der leichtere Zugang zum Musizieren mit Gleichaltrigen in entsprechenden Ensembles sprechen. Die Regierung ist jedoch der Auffassung, dass trotz der vermutlich relativ geringen Anzahl von Berufsfachschülerinnen und -schülern, die den freiwilligen Instrumentalunterricht an Mittelschulen besuchen werden, mit der Gewährleistung des Zugangs dazu ein Zeichen gesetzt werden kann, dass alle Jugendlichen unabhängig von der Wahl der Ausbildung den gleichen Zugang zu musikalischer Bildung haben.

2 Beurteilung in der Volksschule (XVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz)

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Grundsätzliches zur Schülerinnen- und Schülerbeurteilung

Die Schülerinnen- und Schülerbeurteilung erfüllt verschiedene Aufgaben. Sie soll einerseits den Unterricht und den Lernprozess unmittelbar steuern (formative Beurteilung) und andererseits den Lernstand abschliessend ermitteln (summativ Beurteilung). Schliesslich soll sie Voraussagen zur weiteren Schullaufbahn ermöglichen (prognostische Beurteilung). Die Beurteilung ist Grundlage für Aufnahmeverfahren, Übertritte und andere Entscheide über die Schullaufbahn. Sie bewegt sich nach dem Gesagten im Spannungsfeld zwischen Förderung und Selektion.

Die Beurteilung bezieht sich auf Normvorstellungen, die für eine professionelle Beurteilung vorgängig zu definieren sind. Für eine «gute Beurteilung» sind Aussagen darüber zu machen, wie viel die Schülerin oder der Schüler im Beurteilungszeitraum dazu gelernt hat (individuelle Bezugsnorm), ob sie oder er das Lernziel erreicht hat (lernzielorientierte Bezugsnorm) und wie gross die Abweichung der Individualleistung vom Durchschnitt der Vergleichsgruppe ist (soziale Bezugsnorm). Die verschiedenen Bezugsnormen sind zu kombinieren und situativ sinnvoll zu gewichten, damit die Schülerinnen und Schüler lernen, ihre Erfolge und Misserfolge differenzierter einzuschätzen und sie als veränderbar und beeinflussbar zu erfahren.

2.1.2 Rechtliche Verankerung der Beurteilung in der Volksschule

2.1.2.a Zeugnis

Im Kanton St.Gallen werden die Leistungen von Schülerinnen und Schülern seit jeher mit Noten bewertet. Nach Art. 30 Abs. 1 VSG wird am Ende jedes Semesters ein Zeugnis ausgestellt. Ausnahmen bedürfen der Bewilligung des Erziehungsrates (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 VSG). Die Regierung regelt durch Verordnung, wie Leistung und Arbeitshaltung zu bewerten sind (Art. 30 Abs. 2 VSG).

Im Zeugnis wird nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) je Unterrichtsbereich:

- a) die Leistung mit den Noten 6 (sehr gut), 5 (gut), 4 (genügend), 3 (ungenügend), 2 (schwach) und 1 (sehr schwach) bewertet. Halbe Noten sind zulässig;
- b) die Arbeitshaltung ohne Note (normal) oder mit den Noten 6 (ausserordentlich gut), 4 (nicht immer befriedigend) oder 3 (mangelhaft) bewertet. Halbe Noten sind nicht zulässig.

Das Betragen kann als Disziplinar massnahme durch Anmerkung einer schriftlichen Beanstandung im Zeugnis bewertet werden.³³

Der Erziehungsrat hat die erwähnten Bestimmungen in den Weisungen zur Beurteilung in der Schule vom 16. Januar 2008 (SchBI 2008, Nr. 2; nachfolgend Weisungen) konkretisiert und die in Art. 4 Abs. 1 Bst. a VVU enthaltenen Notencodes wie folgt näher definiert:

Note Grad der Zielerreichung im Fach- oder Teilbereich

6	Lernziele deutlich übertroffen löst Aufgaben mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad erfolgreich
5	Lernziele gut erreicht löst Aufgaben mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad teilweise erfolgreich
4	Lernziele knapp erreicht löst Aufgaben im Bereich Grundanforderungen zureichend
3	Lernziele insgesamt nicht erreicht löst Aufgaben im Bereich Grundanforderungen unzureichend
2 / 1	keine Lernziele erreicht löst keine Aufgaben im Bereich Grundanforderungen

Weiter halten die Weisungen fest, dass Zeugnisnoten nicht ausschliesslich aufgrund des arithmetischen Mittels der Teilnoten berechnet werden. Zeugnisnoten stellen vielmehr eine Gesamtbeurteilung dar, die sich auf schriftliche, mündliche und praktische Leistungen der Schülerin oder des Schülers im entsprechenden Fach- bzw. Teilbereich stützt. Zudem müssen die Leistungsanforderungen der Stufenniveaus (Kleinklasse, Realschule, Sekundarschule) im Zeugnis deklariert sein.

³³ Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Art. 12 Bst. d Satz 2 und Art. 13 Bst. a Satz 2 VVU.

Die Weisungen bestimmen sodann abschliessend, in welchen Fächern auf eine Benotung verzichtet und stattdessen der Unterricht im Zeugnis mit «besucht» bestätigt werden kann.³⁴

In Anwendung von Art. 30 Abs. 1 VSG wird nach Weisungen im Kindergarten und in den ersten 3 Semestern der Unterstufe kein Zeugnis mit Noten ausgestellt. Stattdessen werden am Ende der 1. Klasse eine Schulbestätigung mit einer Bestätigung der Beurteilungsgespräche (nächster Abschnitt), die von der Lehrperson und den Erziehungsverantwortlichen zu unterzeichnen ist, und am Ende des ersten Semesters der 2. Klasse eine Schulbestätigung abgegeben.

2.1.2.b Beurteilungsgespräche

Zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Erziehungsverantwortlichen und der Schule betreffend Förderung und Gestaltung der Schullaufbahn der Schülerinnen und Schüler ist je Schuljahr wenigstens ein Beurteilungsgespräch zu führen. Dieses findet in der Regel frühestens gegen Ende des 1. Semesters statt. Im Hinblick auf den Übertritt in die Oberstufe finden in der 6. Klasse bzw. in der 1. Realklasse mit Vorteil zwei Gespräche statt: das erste frühestens nach den Herbstferien, das zweite bis spätestens Ende April entsprechend dem örtlichen Terminplan für das Übertrittsverfahren. Bei gefährdeter Promotion muss das Beurteilungsgespräch vor dem 30. April stattfinden.

Im Beurteilungsgespräch werden:

- Lernfortschritte und Defizite in den einzelnen Fachbereichen aufgezeigt;
- Aussagen zum Lern-, Arbeits- und Sozialverhalten gemacht;
- Beobachtungen in Schule und Elternhaus ausgetauscht;
- Massnahmen zur Förderung der Schülerin oder des Schülers geplant;
- Fragen im Zusammenhang mit der künftigen Schullaufbahn geklärt.

Das Beurteilungsgespräch basiert auf konkreten Beobachtungen, Arbeitsergebnissen und verschiedenen Leistungsmessungen. Beobachtungen von Fachlehrpersonen werden in geeigneter Form in das Beurteilungsgespräch einbezogen. Die Schülerin oder der Schüler kann beim Beurteilungsgespräch anwesend sein. Ihre bzw. seine Sicht (Selbstbeurteilung) wird in angemessener Form entsprechend dem Alter und der Stufe einbezogen. Im Zeugnis des 2. Semesters erfolgt in der dafür vorgesehenen Rubrik der Eintrag, wann das Beurteilungsgespräch stattgefunden hat.

2.1.3 Konzept «fördern und fordern»

Der Erziehungsrat hat am 21. Mai 2008 das Konzept «fördern und fordern – Schülerinnen- und Schülerbeurteilung in der Volksschule» als verbindliche Grundlage für die Beurteilung in der Volksschule erlassen. Das Konzept gibt einen umfassenden Überblick über die Grundsätze und die praktische Umsetzung einer förderorientierten Beurteilung. Im Kapitel «Grundlagen» werden die Funktionen der Beurteilung und Kriterien für eine gute Beurteilung sowie die Verknüpfung zu den Lern- und Testsystemen aufgezeigt. Weitere Kapitel widmen sich der Beurteilung von Fachleistungen, des Lern-, Arbeits- und Sozialverhaltens sowie der Selbstbeurteilung, dem Beurteilungsgespräch und stufenspezifischen Aspekten des Kindergartens. Bereits in diesem Konzept wurde der Beurteilung anhand von Kompetenzmodellen Rechnung getragen.

Das Konzept stellt die förder- und entwicklungsorientierte Schülerinnen- und Schülerbeurteilung ins Zentrum. Als Qualitätsmerkmale für eine «gute Beurteilung» wurden die Förder- und Lernzielorientierung, die Transparenz von Lernzielen, die Kohärenz der Beurteilung, der Einbezug aller

³⁴ Religion, Deutsch für Kinder mit Migrationshintergrund, freiwilliger Musikunterricht, Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur, Teilbereiche auf der Oberstufe, die je Woche in nur einer Lektion unterrichtet werden oder wenn sich die Inhalte in «Individuum und Gemeinschaft» und im Wahlpflichtfach «mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht» nicht für eine Benotung eignen, Wahlpflichtfach Französisch in der 3. Sekundarklasse, Angebote Schule/Kirchen und Wahlpflichtfächer der Kleinklassen.

Beteiligten³⁵, die Entflechtung der verschiedenen Beurteilungsfunktionen (vorstehend Abschnitt 2.1.1) und die erweiterte Beurteilung definiert. Gemäss dem Prinzip der erweiterten Beurteilung sollen entsprechend den Leitideen des Lehrplans alle Kompetenzbereiche³⁶ gefördert und beurteilt werden. Die Form der Beurteilung unterscheidet sich dabei je Kompetenzbereich: Während die Beurteilung der Sachkompetenz mit Noten im Zeugnis festgehalten wird³⁷ und die Grundlage für Promotionsentscheide bildet, erfolgt die Rückmeldung zur Selbst- und Sozialkompetenz im Rahmen des Beurteilungsgesprächs.³⁸ Für die prognostische Beurteilung (z.B. für die Empfehlung betreffend Übertritt in die Oberstufe) sind alle drei Kompetenzbereiche einzubeziehen.

Der im Konzept vorgesehene Beurteilungskreislauf sieht vor, dass die Lehrperson beim Planen die Inhalte und dazugehörigen Leistungserwartungen in Form von Lernzielen definiert. Dabei stützt sie sich auf die Lehrplanvorgaben, die Lehrmittel sowie die Lernvoraussetzungen der Klasse ab. Bei der Unterrichtsplanung bestimmt die Lehrperson, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt sie die Lernziele überprüft und welche minimale Leistung im Zielbereich sie erwartet («Was muss eine Schülerin oder ein Schüler beherrschen, damit sie bzw. er dieses Ziel minimal erreicht hat?»).

- Die Lehrperson überprüft während des Unterrichts durch Formen der formativen Beurteilung, in welchem Mass sich die Schülerinnen und Schüler den definierten Zielvorgaben bereits genähert haben. Dies kann geschehen, indem die Lehrperson den aktuellen Lernstand überprüft (z.B. durch Beobachtung, fortlaufende Korrektur der angefallenen Arbeiten, Kurztests, Interviews, Fehleranalysen usw.) oder in dem die Schülerin bzw. der Schüler anhand bereitgestellter Überprüfungshilfen den Lernstand selber feststellt. Mit dieser notenfreien, formativen Beurteilung kann die Lehrperson den Unterricht auf den aktuellen Lernbedarf der Schülerinnen und Schüler ausrichten, Notwendiges nochmals erklären und einüben sowie für leistungsstarke Schülerinnen und Schüler zusätzliche Herausforderungen bereitstellen. Ziel dieser Art der Beurteilung ist es, dass möglichst viele Schülerinnen und Schüler möglichst viele Lernziele möglichst gut erreichen.
- In der abschliessenden summativen Beurteilung wird überprüft, ob die Schülerinnen und Schüler die in der Planung festgelegten Ziele erreicht haben. Wurde das von der Lehrperson im Voraus festgelegte Minimalziel nicht erreicht, so sind Noten unter 4 zu setzen. Wurde das Minimalziel erreicht, kann je nach Qualität der Zielerreichung der Notenraum 4 bis 6 ausgeschöpft werden.

Das Konzept «fördern und fordern» enthält zudem weitere Ausführungen zum Erstellen von Zeugnisnoten und hält dabei fest, dass Zeugnisnoten «nur» codierte Bezeichnungen für verschiedene Qualitätskategorien sind. Alternativ liessen sich diese Kategorien mit den Buchstaben A, B, C, D, E, F bezeichnen. Im Kanton St.Gallen wird die Leistung der Schülerin oder des Schülers aber seit jeher mit Noten beurteilt, woran das Konzept «fördern und fordern» nichts geändert hat.

2.1.4 Beurteilung als Ermessensentscheid

Noten geben nach dem Gesagten (vorstehend Abschnitt 2.1.2 und 2.1.3) Auskunft über den Grad der Zielerreichung in einem Teil- oder Fachbereich. Die Lehrpersonen sind mit anderen Worten gehalten, über eine Zeugnisnote abschliessend auszudrücken, in welcher Qualität eine Schülerin bzw. ein Schüler die Ziele im vergangenen Semester erreicht hat. Eine aussagekräftige Zeugnisnote entsteht allerdings nicht durch die Berechnung des arithmetischen Mittels der erzielten Prüfungsnoten. Sie stellt vielmehr eine Gesamtbeurteilung dar, die sich auf alle schriftlichen, mündlichen und praktischen Leistungen der betreffenden Schülerin bzw. des betreffenden Schülers im entsprechenden Fach- bzw. Teilbereich stützt. Die Lehrperson hat demnach bei der Erstellung der Zeugnisnote anhand aller verfügbarer Beurteilungsgrundlagen (Notenlisten, Beobachtungen

³⁵ Schülerinnen und Schüler, Eltern, Fachlehrpersonen und andere Fachpersonen.

³⁶ Sach-, Selbst- und Sozialkompetenz.

³⁷ Vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.2.a

³⁸ Vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.2.b.

usw.) den aktuellen Lernstand der Schülerin oder des Schülers in Bezug auf die Semesterziele einzuschätzen und dementsprechend eine Note nach Art. 4 Abs. 1 Bst. a VVU und den Notencodes in den Weisungen des Erziehungsrates zu setzen.

Bei der abschliessenden Beurteilung der Leistung im Semester verfügt die Lehrperson über Ermessen, indem sie sich bei der Notensetzung nicht allein auf die Berechnung des Durchschnitts der erzielten Prüfungsnoten während des Semesters abstützen hat. Würde die Lehrperson allein auf das arithmetische Mittel der erzielten Prüfungsnoten abstellen, würde sie rechtlich gesehen das ihr zur Verfügung stehende Ermessen nicht pflichtgemäss ausüben bzw. das in den Weisungen zur Beurteilung in der Schule festgehaltene Prinzip der gesamthaften Beurteilung verletzen. Ermessen bedeutet jedoch auch nicht, dass die Lehrperson in ihrer Notensetzung völlig frei ist. Bei der pflichtgemässen Ausübung des Ermessens ist sie an die Verfassung gebunden und muss insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip befolgen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden zu beachten. Pflichtgemässe Ausübung bedeutet aber auch, dass der Entscheid nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen (zweckmässig) sein muss.³⁹ Ob der Entscheid angemessen ist, ist eine Wertungsfrage.

Die Lehrpersonen verfügen zusammengefasst bei der Beurteilung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler über ein erhebliches Ermessen. Sie müssen die Gesamtbeurteilung bzw. die gestützt darauf gesetzte Note aber gegenüber den Schülerinnen und Schülern, den Erziehungsberechtigten und gegebenenfalls gegenüber den Rechtsmittelinstanzen entsprechend nachvollziehbar begründen können. Das Zeugnis stellt eine Verfügung dar, die es spätestens in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren zu begründen gilt.

2.1.5 Entwicklungen seit Erlass des Konzepts «fördern und fordern»

Mit der Kenntnisnahme des Schlussberichts über die Weiterbildung «fördern und fordern – förderorientierte Schülerinnen- und Schülerbeurteilung in der Volksschule» hielt der Erziehungsrat am 11. April 2012 fest, dass bei einem Teil der Lehrpersonen die Ausrichtung auf Förderung und Lernmotivation über klare Zielformulierungen und Anforderungstransparenz als prägendes Merkmal einer lern- und leistungsfördernden Schule noch nicht «angekommen» sei. In gewissen grundsätzlichen wie auch punktuellen Bereichen zur förderorientierten und umfassenden Beurteilung seien unterschiedliche Auffassungen festzustellen, die sich negativ auf die Kohärenz auswirkten. Im Vergleich zur lange Zeit praktizierten Notengebung dem weitgehend massgeblichen Bereich der Beurteilung stellten die klare Trennung von formativer, summativer und prognostischer Beurteilung, sowie wie die Berücksichtigung und Entflechtung der verschiedenen Bezugsnormen einen Paradigmawechsel dar, der von den Lehrpersonen schrittweise vollzogen werden müsse und in der Öffentlichkeit, insbesondere bei den Eltern, nicht oder wenig bekannt sei. Insofern sei das Amt für Volksschule einzuladen, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die zentralen Anliegen der förderorientierten Beurteilung im Dienst einer kohärenten Beurteilungspraxis umzusetzen. Diese Anstrengungen hätten auf verschiedenen Ebenen, etwa in der Weiterbildung und im Controlling, zu erfolgen. Das Kursangebot sei weiterzuführen und das in «fördern und fordern» dargelegte Beurteilungs-Verständnis müsse zunehmend auch in der Gesellschaft, insbesondere aber bei den Eltern und Rechtsmittelinstanzen bekannt gemacht werden. Auf der Ebene Rahmenbedingungen seien die Übereinstimmung des Promotionsreglements mit den Vorgaben einer förder- und leistungsorientierten Beurteilung sowie der Verzicht auf das Halbjahreszeugnis von der 3. bis zur 5. Klasse zu prüfen. Auf der Ebene Controlling seien die Schulleitungen gehalten, im Rahmen der Mitarbeiterförderung und -gespräche die Kriterien zur förderorientierten Beurteilungspraxis einzubeziehen und nach deren Umsetzung zu fragen. Sie seien diesbezüglich vertieft zu informieren und weiterzubilden.

³⁹ Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 409.

Im Zusammenhang mit der Überprüfung des bestehenden Beurteilungskonzepts im Hinblick auf die Einführung des neuen Lehrplans Volksschule (nachstehend Abschnitt 2.2) hat der Erziehungsrat am 18. März 2015 festgestellt, dass in der Umsetzung von «fördern und fordern» in der Praxis weiterhin Unklarheiten festzustellen sind. Dies zeigte auch die Konsultation zum Entwurf des überarbeiteten Beurteilungskonzepts, die im Mai und Juni 2016 bei den Anspruchsgruppen im Volksschulbereich durchgeführt wurde. Der Erziehungsrat hat deshalb an seiner Sitzung vom 17. Oktober 2016 beschlossen, auf das Schuljahr 2017/18 nur die mit Blick auf die Einführung des neuen Lehrplans Volksschule notwendigen formalen Anpassungen des Zeugnisses vorzunehmen. Für die Überarbeitung des Beurteilungskonzepts sei hingegen der politische Prozess betreffend die Motion 42.15.13 «Schülerbeurteilung durch Noten im Volksschulgesetz verankern» abzuwarten. Diese Zeit solle genutzt werden, um das Konzept «fördern und fordern» in Kontakt mit den schulischen Akteuren und den Anspruchsgruppen vertieft zu evaluieren, sodass für die weitere Arbeit am künftigen Beurteilungskonzept bzw. der dem Volksschulgesetz nachgelagerten Erlasse die nötigen Grundlagen vorliegen.

2.2 Beurteilung unter dem neuen Lehrplan Volksschule

2.2.1 Allgemein

Der Vollzug des neuen Lehrplans Volksschule⁴⁰ bedingt nicht per se eine andere Art der Beurteilung. Eine korrekte Verwendung der Notenskala vorausgesetzt, stehen Fachnoten insbesondere nicht im Widerspruch zur Beurteilung des wissensbasierten Erreichens von Kompetenzen, wie dies der neue Lehrplan Volksschule voraussetzt.

Der Kanton St.Gallen verfügt mit «fördern und fordern» (vorstehend Abschnitt 2.1.3) anerkanntermassen bereits über ein Beurteilungskonzept, das eine kompetenzorientierte Beurteilung ermöglicht. Entsprechend hat der Erziehungsrat am 11. Dezember 2013 festgehalten, dass mit dem Konzept «fördern und fordern» eine Grundlage besteht, auf der grundsätzlich die kompetenzorientierte Beurteilung gemäss Lehrplan 21 aufgebaut werden kann. Das bestehende Beurteilungskonzept sei aber insoweit zu überprüfen, als allenfalls mit der Einführung des neuen St.Galler Lehrplans die Ausgestaltung der Zeugnisse anzupassen sei.

Die entsprechenden formalen Anpassungen hat der Erziehungsrat in der Zwischenzeit in Auftrag gegeben. Konkret geht es dabei um folgende Anpassungen:

- Aufnahme der neuen Fachbezeichnungen gemäss dem Lehrplan Volksschule
- Darstellung der Fächer im Zeugnis: Die im jeweiligen Semester besuchten obligatorischen Fächer werden in der Reihenfolge des Lehrplans aufgeführt. Auf die bisherigen Fachbereichsgruppierungen wird verzichtet. Zusätzlich belegte Fächer bzw. Angebote (z.B. Religion, HSK, Instrumentalunterricht) werden abgesetzt unter «weitere Fächer» aufgeführt.
- Deckblatt: Auf dem Deckblatt sind die angepassten Notencodes (vgl. nachstehender Abschnitt) aufzunehmen.
- In Bezug auf Fragen der Beurteilung, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem neuen Lehrplan Volksschule stehen (z.B. die Frage, wie inskünftig die «Arbeitshaltung» zu beurteilen sei) hat der Erziehungsrat festgehalten, dass diese unter angemessenem Beizug der Anspruchsgruppen in einem zweiten Schritt zu beantworten seien.

⁴⁰ Vom Erziehungsrat erlassen am 21. Mai bzw. 10. Juni 2015, von der Regierung genehmigt am 9. Juni 2015.

2.2.2 Noten im Grundsatz

Auch im Zusammenhang mit der Einführung des Lehrplans Volksschule sollen die Fachleistungen der Schülerinnen und Schüler im Zeugnis mit Noten ausgewiesen werden. Es war nie die Absicht des Erziehungsrates, im Zuge der Einführung des neuen Lehrplans die Noten als Mittel der Leistungsbeurteilung abzuschaffen. Der Erziehungsrat hat vielmehr wiederholt festgehalten, dass Noten bei der Information von Schülerinnen und Schülern, Erziehungsberechtigten und abnehmenden Institutionen – vor allem in den höheren Klassenstufen – eine grosse Bedeutung haben. Die Vorteile der Noten liegen darin, dass sie kurze und eindeutige Angaben in einer anerkannten Form ermöglichen. Sie sind deshalb einfach zu kommunizieren und erscheinen kaum erklärungsbedürftig. Noten ermöglichen es den Schülerinnen und Schülern zudem, sich mit anderen zu vergleichen. Solche sozialen Vergleiche sind ein Kernelement der Motivation.

Mit Blick auf die Kompetenzorientierung müssen allerdings die derzeitigen Codierungen der Notenwerte gemäss den Weisungen zur Beurteilung in der Schule vom 16. Januar 2008⁴¹ auf das Schuljahr 2017/18 bzw. den Vollzug des neuen Lehrplans Volksschule angepasst werden. Zwar ist auch mit einem kompetenzorientierten Lehrplan das Erreichen der Ziele, die sich die Lehrperson für den Unterricht setzt, der wichtigste Massstab für die Beurteilung. Beim Setzen dieser Lernziele bezieht sich die Beurteilung aber auf die in der Lehrplanvorlage aufgeführten Kompetenzen, Kompetenzstufen und -bereiche. Daher bezieht sich die Definition der Zeugnisnoten zwar weiterhin auf das Erreichen der Lernziele, in der Notencodierung ist aber der Bezug zum jeweiligen Kompetenzbereich herzustellen. Der Erziehungsrat hat an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2016 deshalb folgende künftigen Notencodes definiert:

		Die Schülerin oder der Schüler...
6	sehr gut	... erreicht in den bearbeiteten Kompetenzbereichen anspruchsvolle Lernziele sicher. ... löst Aufgaben mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad durchwegs erfolgreich.
5	gut	... erreicht in den bearbeiteten Kompetenzbereichen die grundlegenden und teilweise auch anspruchsvollere Lernziele sicher. ... löst Aufgaben mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad teilweise erfolgreich.
4	genügend	... erreicht in den bearbeiteten Kompetenzbereichen die grundlegenden Lernziele. ... löst Aufgaben mit Grundanforderungen zureichend.
3	ungenügend	... erreicht in mehreren bearbeiteten Kompetenzbereichen die grundlegenden Lernziele nicht. ... löst mehrere Aufgaben mit Grundanforderungen unzureichend.
2	schwach	... erreicht in den meisten bearbeiteten Kompetenzbereichen die grundlegenden Lernziele nicht. ... löst die meisten Aufgaben mit Grundanforderungen unzureichend.
1	sehr schwach	... erreicht in keinen bearbeiteten Kompetenzbereichen die grundlegenden Lernziele. ... löst keine Aufgaben mit Grundanforderungen.

2.2.3 Halbe Noten

Aus Sicht des Erziehungsrates soll es den Schulträgern inskünftig nicht mehr frei stehen, auf das Setzen von halben Noten generell zu verzichten, wie dies heute nach Art. 4 Abs. 1 VVU möglich ist.⁴² Auf eine Beschreibung der Codierung der jeweiligen halben Noten hat der Erziehungsrat

⁴¹ Vorstehend Abschnitt 2.1.2.

⁴² Vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.2.

aber ausdrücklich verzichtet, da die Beschreibung eines Notencodes nicht punktgenau sein kann und muss. Die Lehrpersonen sind aufgrund ihrer Ausbildung ohne Weiteres in der Lage, professionell zu beurteilen, ob sich die Leistung einer Schülerin oder eines Schülers zwischen zwei der beschriebenen Notenwerte bewegt, und das Setzen halber Noten gegenüber den Schülerinnen und Schülern, den Erziehungsberechtigten sowie gegebenenfalls den Rechtsmittelinstanzen entsprechend zu begründen. Zusätzliche Wortbeschreibungen für Halbnoten sind deshalb aus Sicht des Erziehungsrates nicht erforderlich.

2.3 Umsetzung des Motionsauftrags (Art. 30 VSG)

Mit der gutgeheissenen Motion 42.15.13 «Schülerbeurteilung durch Noten im Volksschulgesetz verankern» hat der Kantonsrat die Regierung beauftragt, ihm einen Nachtrag zum VSG vorzulegen, wonach die Leistung von Schülerinnen und Schülern je Unterrichtsbereich mit Noten beurteilt wird. Förderorientierte Beurteilungsgespräche sollen dabei nach wie vor Teil der Gesamtbeurteilung sein.

2.3.1 Ganze und halbe Noten

Die Regierung schlägt dem Kantonsrat vor, im VSG den Grundsatz festzuhalten, wonach die Leistung je Unterrichtsbereich im Zeugnis vor dem Hintergrund der pädagogischen Beurteilung des Erziehungsrates, die sie teilt, mit ganzen und halben Noten beurteilt wird. Es soll inskünftig nicht mehr im Ermessen des Schulträgers liegen, auf das Setzen halber Noten zu verzichten.

2.3.2 Ausweitungen

Es ist einerseits sinnvoll, auch weiterhin die Möglichkeit offenzulassen, in gewissen Schulstufen und Unterrichtsbereichen auf eine Beurteilung mit Noten zu verzichten. Dies betrifft einerseits die Beurteilung im Kindergarten, der seit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 43–85) Teil der obligatorischen Schulpflicht ist, und in den ersten drei Semestern der Primarschule, in denen seit dem Schuljahr 2008/09 keine Zeugnisse mit Noten ausgestellt werden. Die Beurteilung erfolgt in dieser Zeit im Rahmen von obligatorischen Beurteilungsgesprächen. Im Zeugnisformular findet sich für diese Zeit deshalb ausschliesslich die Bestätigung, dass das Beurteilungsgespräch stattgefunden hat.⁴³ Diese Regelung für die ersten Schuljahre hat sich bewährt und ist sowohl bei den Erziehungsberechtigten als auch bei den Lehrpersonen akzeptiert.

Andererseits ist in gewissen Fächern die Beurteilung der Leistung mit semesterweisen Noten nicht sinnvoll, weshalb bereits heute entsprechende Ausnahmen bestehen.⁴⁴ Mit dem neuformulierten Art. 30 Abs. 1 VSG soll deshalb die Möglichkeit erhalten bleiben, für Fächer, die auf der Lektionentafel mit nur einer einzigen Wochenlektion ausgewiesen sind, die Leistungen erst am Ende des Schuljahres mit einer Note zu bewerten. Der Grund dafür liegt darin, dass bei einem «Einlektionenfach» nicht genügend Unterrichtszeit vorhanden ist, um bereits im ersten Semester die notwendigen Kompetenzbereiche für eine ausgewogene fachliche Bilanzierung zu erarbeiten. Damit liegen in der Regel bei diesen Fächern am Ende des ersten Semesters noch nicht genügend Grundlagen vor, um eine verlässliche Schülerbeurteilung vorzunehmen. Entsprechend soll die Möglichkeit bestehen, am Ende des ersten Semesters im Zeugnis lediglich den Vermerk «besucht» anzubringen. Sodann soll es auch weiterhin⁴⁵ möglich sein, in gewissen Fächern ganz auf eine Benotung zu verzichten und stattdessen den Vermerk «besucht» anzubringen.

Der Entscheid, für gewisse Klassen oder Fächer ganz auf eine Notengebung zu verzichten und für bestimmte Fächer von der semesterweisen Beurteilung mit einer Note abzusehen, soll weiter-

⁴³ Vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.2.

⁴⁴ Vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.2.

⁴⁵ Vgl. zu den heute bestehenden Ausnahmen von der Beurteilung mit Noten die Fussnote 34.

hin in der Zuständigkeit des Erziehungsrates liegen. Dies wird mit dem bereits bestehenden weiteren Satz von Art. 30 Abs. 1 VSG und einem neuen Abs. 3 zu Art. 30 VSG zum Ausdruck gebracht.

2.3.3 Notenwerk

Die Festlegung der Notenwerte für die Beurteilung der Leistung soll weiterhin in die Zuständigkeit der Regierung fallen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass derzeit weder seitens des Erziehungsrates noch seitens der Regierung Bestrebungen bestehen, von der bisherigen Notenskala 1 bis 6 abzuweichen. Zwar hat der Erziehungsrat eine Abschaffung der Noten 1 und 2 in der fachlichen Konsultation zum Beurteilungskonzept von Mai und Juni 2016 zur Diskussion gestellt. Dies mit Blick auf den Umstand, dass eine differenzierte Abstufung ungenügender Leistungen in Fachkreisen z.T. als wenig sinnvoll beurteilt wird. Die Rückmeldungen in der Konsultation und auch die Reaktionen in der Öffentlichkeit haben aber gezeigt, dass die Streichung der Noten 1 und 2 aus der Notenskala wenig Akzeptanz geniessen würde. Auf sie soll deshalb derzeit verzichtet werden.

2.3.4 Arbeitshaltung

Die Beurteilung der Arbeitshaltung wird im aktuellen Zeugnis fachspezifisch und nur im Extremfall mit den Noten 6 (ausserordentlich gut), 4 (nicht immer befriedigend) oder 3 (mangelhaft) ausgewiesen. Bei einer normalen Arbeitshaltung wird keine Note erteilt.⁴⁶ Im Rahmen der Überprüfung des Beurteilungskonzepts «fördern und fordern» soll auch geprüft werden, ob die Beurteilung der Arbeitshaltung weiterhin mit denselben Zahlencodes wie für die Fachleistungen erfolgen soll. Diese Parallelität kann erfahrungsgemäss zu Missverständnissen führen, da die Noten der Arbeitshaltung anders codiert sind als die im gleichen Zeugnis aufgeführten Fachnoten. Denkbar wäre z.B., die Arbeitshaltung inskünftig mit Buchstabencodes zu bewerten. Eine entsprechende Regelung soll nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe getroffen werden. Die meisten Kantone bewerten im Bereich Arbeitshaltung mehrere Dimensionen (bzw. Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten). Die Regierung wird bei der Umsetzung des neuformulierten Art. 30 VSG prüfen, ob dies auch für den Kanton St.Gallen sinnvoll ist.

3 Finanzielle Auswirkungen

3.1 Musikalische Bildung

Die Volksschulträger haben bereits heute ein flächendeckendes Angebot an freiwilligem Instrumentalunterricht, das sie an eigenen oder regional geführten Musikschulen anbieten. Das Angebot steht in der Regel bereits heute auch Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe II offen, die im Vergleich mit Erwachsenen ein Schulgeld zu einem deutlich reduzierten Tarif bezahlen. Der XVII. Nachtrag tangiert weder den Grundsatz, dass für den freiwilligen Instrumentalunterricht Gebühren erhoben werden können, noch die bundesrechtskonforme Tarifautonomie der Musikschulen bzw. der Volksschulträger. Der XVII. Nachtrag führt deshalb bei den Volksschulträgern nicht zu Mehrausgaben.

Auch an den st.gallischen Mittelschulen besteht bereits heute ein entsprechendes Angebot. Neu ist mit dem XVII. Nachtrag einzig die Pflicht für Mittelschulen, den freiwilligen Instrumentalunterricht auch für Schülerinnen und Schüler der Berufsfachschulen zugänglich zu machen. Wie viele Berufsfachschülerinnen und -schüler dieses Angebot beanspruchen werden, ist schwer abschätzbar. Die Regierung geht aus den in Abschnitt 1.3 dieser Vorlage genannten Gründen davon aus, dass dieses Angebot nur von sehr wenigen Berufsfachschülerinnen und -schülern genutzt werden

⁴⁶ Art. 4 Abs. 1 Bst. b VVU und Abschnitt 2.1.2 vorstehend.

wird. Bei der Annahme, dass sich deren Zahl je Jahr auf 25 beschränkt, würden sich die entsprechenden Mehrkosten auf Fr. 112'500.– belaufen.⁴⁷ Bei einem Gesamtvolumen der vom Kanton getragenen Kosten für den freiwilligen Instrumentalunterricht an Mittelschulen von rund 3 Mio. Franken fallen die entsprechenden Mehrkosten kaum ins Gewicht.

3.2 Beurteilung in der Volksschule

Die Beurteilung der Leistung von Schülerinnen und Schülern der Volksschule erfolgt bereits heute mit Noten. Insoweit sind keine finanziellen Folgen des XVIII. Nachtrags zu erwarten.

4 Referendum

Der XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz und der XVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz unterstehen nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- den XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz;
- den XVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

⁴⁷ Eine Lektion Instrumentalunterricht an einer Kantonsschule kostet einschliesslich aller Sozialabgaben 6'000 Franken je Jahr. Davon tragen die Schülerinnen und Schüler 1'500 Franken, der Kanton dementsprechend 4'500 Franken.

XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 20. Dezember 2016

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2016⁴⁸ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»⁴⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 20^{bis} (neu) *Freiwilliger Instrumentalunterricht*

¹ Die Schulgemeinde ermöglicht Schülerinnen und Schülern der Volksschule und der kantonalen Berufsfachschulen mit Lehrvertrag im Kanton St.Gallen den Zugang zu freiwilligem Instrumentalunterricht.

² Die Gebühr richtet sich nach Art. 12a des Bundesgesetzes über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009⁵⁰.

II.

Der Erlass «Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980»⁵¹ wird wie folgt geändert:

Art. 11^{bis} (neu) *Freiwilliger Instrumentalunterricht*

¹ Die Mittelschulen bieten für Schülerinnen und Schüler freiwilligen Instrumentalunterricht an. Sie ermöglichen den Zugang zum freiwilligen Instrumentalunterricht auch Schülerinnen und Schülern an kantonalen Berufsfachschulen mit Lehrvertrag im Kanton St.Gallen.

² Die Gebühr richtet sich nach Art. 12a des Bundesgesetzes über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009⁵².

⁴⁸ ABI 2016, ●●.

⁴⁹ sGS 213.1.

⁵⁰ SR 442.1.

⁵¹ sGS 215.1.

⁵² SR 442.1.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

XVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 20. Dezember 2016

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2016⁵³ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»⁵⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 30 ~~Zeugnis~~**Beurteilung**

~~1 Am Ende des Semesters wird ein Zeugnis ausgestellt.~~**Die Leistung je Unterrichtsbereich wird im Zeugnis mit ganzen und halben Noten beurteilt.** Ausnahmen bedürfen der Bewilligung des Erziehungsrates.

~~2 Die Regierung regelt durch Verordnung, wie Leistung und Arbeitshaltung zu bewerten sind.:~~

- a) **die Notenwerte für die Beurteilung der Leistung je Unterrichtsbereich;**
- b) **die Bewertung der Arbeitshaltung.**

~~3 Der Erziehungsrat bestimmt durch Reglement den Zeitraum, auf den sich die Beurteilung der Leistung je Unterrichtsbereich und die Bewertung der Arbeitshaltung beziehen.~~

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁵³ ABI 2016, ●●.

⁵⁴ sGS 213.1.