

## VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 25. März 2003

<i>Inhaltsübersicht</i>	Seite
Zusammenfassung.....	1
I. Projekt Schulqualität.....	2
1. Gute Schule.....	3
2. Gesamtkonzept Schulqualität .....	3
3. Teilprojekte.....	3
a) Qualitätsentwicklung in den Schulen .....	3
aa) Selbstevaluation in der Gemeinde.....	3
bb) Fremdevaluation durch den Kanton.....	4
b) Behördenorganisation .....	5
c) Systematische lohnwirksame Qualifikation (SLQ) .....	6
d) Evaluation des Lehrplans .....	7
4. Beratungsdienst Schulqualität .....	7
II. Schulleitungen.....	8
III. Kosten.....	8
1. Selbstevaluation .....	8
2. Fremdevaluation.....	9
3. Behördenorganisation.....	10
4. Beratungsdienst Schulqualität .....	10
5. Saldo .....	11
IV. Übergang .....	11
V. Änderung des Gemeindegesetzes (Organisation der Einheitsgemeinde) .....	12
VI. Antrag.....	13
Entwurf: VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz .....	14

### Zusammenfassung

*Die öffentliche Volksschule leistet anerkannt gute Arbeit. Wie andere Sparten des Service public soll auch sie sich indessen nicht länger einer konzeptionellen Qualitätssteuerung entziehen. Die Regierung beantragt dem Kantonsrat, mit einer Änderung des Volksschulgesetzes die Voraussetzungen für die Umsetzung eines Gesamtkonzeptes Schulqualität zu schaffen. Das Gesamtkonzept Schulqualität ist das Resultat des Projektes Schulqualität, das der Erziehungsrat im Jahr 1998 eingesetzt hat und nunmehr zum Abschluss bringt.*

*Kern des Gesamtkonzeptes Schulqualität ist die autonome Qualitätsentwicklung durch die Gemeinden bzw. ihre Schuleinheiten; dafür erlässt der Schulrat ein lokales Führungs- und Qualitätskonzept (Selbstevaluation). Das lokale Konzept im Besonderen und die Schulqualität in der Gemeinde im Allgemeinen werden vom Kanton periodisch überprüft (Fremdevaluation). Die Überprüfung obliegt fallweise zusammengestellten, von einer kantonalen Fachstelle aus geführten Teams aus Bildungsfachleuten.*

*Mit der Kombination von lokaler Selbstevaluation und kantonaler Fremdevaluation werden die flächendeckenden Lehrervisitationen durch die Bezirksschulräte hinfällig. Die mittlere schulbehördliche Ebene wird auf die Aufsichts- und Rechtsprechungsfunktion beschränkt und entsprechend verkleinert. Damit werden in der Volksschule Qualitätsentwicklung und Aufsicht entflochten. Die Milizstruktur der regionalen Schulaufsicht wird beibehalten. Da mit der neuen Kantonsverfassung die Bezirke als Rekrutierungsbasis der Parteien wegfallen, wird die regionale Schulaufsicht künftig auf der Plattform der neu zu bildenden kantonalen Wahlkreise organisiert.*

*Für die Umsetzung des Gesamtkonzeptes Schulqualität richtet der Kanton flankierend einen Beratungsdienst mit Weiterbildungs- und Unterstützungsangeboten ein.*

*Das Gesamtkonzept Schulqualität erfordert in allen Gemeinden pädagogische Schulleitungen mit Führungsfunktion. Solche Schulleitungen sind heute bereits in der überwiegenden Mehrzahl der Gemeinden auf fakultativer Basis installiert. Sie werden nunmehr durch das Volksschulgesetz vorgeschrieben. Das Gesetz räumt der Schulleitung eine Vertretung mit beratender Stimme im Schulrat ein.*

*Das neue System für die Qualitätssicherung und Aufsicht in der Volksschule kostet brutto rund 1,95 Mio. Franken je Jahr, was im Vergleich zu den Kosten der bisherigen Bezirksschulräte von jährlich rund 1,2 Mio. Franken eine Steigerung um rund 750'000 Franken bedeutet. Der Mehraufwand ergibt sich aus der Fremdevaluation. Diese ist als kantonale Dienstleistung für die Gemeinden mit den Geschäftsprüfungen nach dem Gemeindegesetz vergleichbar. Es rechtfertigt sich daher, die Fremdevaluation wie die Geschäftsprüfungen den Gemeinden in Form von Gebühren in Rechnung zu stellen. Für den Kanton ist die Vorlage kostenneutral.*

*Im Übrigen wird die Änderung des Volksschulgesetzes zum Anlass genommen, die Vorschriften des Gemeindegesetzes über die Organisation der politischen Gemeinde, welche die öffentliche Volksschule führt (Einheitsgemeinde), zu flexibilisieren.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf für einen VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG).

## **I. Projekt Schulqualität**

Der Erziehungsrat hat im Herbst 1998 für die öffentliche Volksschule das Projekt Schulqualität lanciert. Er systematisierte und vernetzte damit Schulreformen, die auf verschiedenen Ebenen und aus verschiedenem Anlass in Gang gekommen waren, und stellte sie unter den Leitstern des Ringens um die „gute Schule“. Es handelt sich um Teilprojekte zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in den Schulen, zu Behördenstruktur und Schulaufsicht, zur lohnwirksamen Qualifikation der Lehrkräfte sowie zur Evaluation des Lehrplans. Das Projekt mündete im Sommer 2002 in ein Gesamtkonzept Schulqualität. Der vorliegende Nachtrag schafft die Voraussetzungen für die praktische Umsetzung des Projektes Schulqualität. Im folgenden werden nach einigen grundsätzlichen Bemerkungen zur Schulqualität das Gesamtkonzept und die Teilprojekte mit ihren Ergebnissen sowie den nötigen Gesetzesänderungen skizziert.

## 1. Gute Schule

Das Bemühen um eine gute Schule kennzeichnet nicht erst die heutige, von konzeptionellem Denken geprägte Zeit, sondern gehörte zum Selbstverständnis auch früherer Generationen. Im Gegensatz zu früher wird indessen heute erwartet, dass die Schule ihren Einsatz für den Erfolg und das Wohlergehen der Schulkinder in einen zielorientierten, ganzheitlichen Rahmen stellt. Dies mag damit zusammenhängen, dass in der heutigen Gesellschaft Werte nichts fest Stehendes mehr sind, sondern kontrovers diskutiert werden. Zur Relativierung der Werte trägt bei, dass die Familien der Schulkinder in Beruf und Freizeit in hohem Grad mobil und vernetzt sowie in Lebensgestaltung und Weltanschauung zunehmend individualisiert sind. Hinzu tritt eine im Alltag spürbare kulturelle Vielfalt.

Dem verstärkten Qualitätsbewusstsein in der Schule ist mit einem zeitgemässen konzeptionellen Ansatz für die Qualitätssteuerung Rechnung zu tragen. Es ist jedoch kein Signal für eine Technokratisierung der Schule. Die Schule ist kein Betrieb, der in standardisierten Abläufen genormte Dienstleistungen vermittelt oder Produkte herstellt. In ihrem Zentrum stehen Menschen – Kinder, Eltern, Lehrkräfte, Bürgerinnen und Bürger. Sie ist ein Ort der Freiräume und der Kreativität, an dem auch Experimente und Asymmetrisches gedeihen sollen. Ausserdem gehört die Schule nach unangefochtenem politischem Verständnis an die Basis der Gesellschaft, d.h. in die Quartiere und Dörfer und unter die Führung und Aufsicht von Milizbehörden. Diese Vorgaben gebieten in der Diskussion um Schulqualität mitunter eine Portion Vorsicht. Eine „ISO-zertifizierte“ Schule wäre wegen ihrer Zertifizierung allein keine gute Schule.

## 2. Gesamtkonzept Schulqualität

Das Gesamtkonzept Schulqualität, wie es aus dem Projekt Schulqualität hervorgegangen ist, berücksichtigt die dezentralen Strukturen der öffentlichen Volksschule und die Autonomie von deren Verantwortungsträgern. Es geht davon aus, dass die Schulen in den Gemeinden im Rahmen von Gesetz und Lehrplan ihr Qualitätsverständnis zum grossen Teil eigenverantwortlich, d.h. durch sog. *Selbstevaluation* bestimmen. Selbstevaluation setzt ein lokales Führungs- und Qualitätskonzept voraus. Ein solches Konzept baut grundsätzlich auf pädagogische Schulleitungen mit Führungsverantwortung (vgl. dazu unten Abschnitt II).

Die Selbstevaluation der Schulqualität wird durch eine *Fremdevaluation* ergänzt. Die Spannweite einer Fremdevaluation ist grundsätzlich gross: Sie reicht von Elementen der *Systemevaluation*, in deren Rahmen etwa mit Vergleichstests der Lernstand bzw. der Schul- und Laufbahnerfolg von Kindern und Jugendlichen auf internationaler Ebene gemessen wird (vgl. PISA-Studie), bis zur lohnwirksamen Qualifikation der Lehrkräfte auf kommunaler Ebene (siehe Ziff. 3 Bst. c). Fremdevaluation im Sinn dieses Nachtrags konzentriert sich auf die Schulqualität einer Schuleinheit. Sie liegt in diesem Umfang in der Verantwortung des Kantons und beinhaltet die Vorgabe von Standards und Schwerpunkten für die lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte, die Überprüfung der Schulqualität anhand dieser Konzepte sowie die freie Überprüfung der Schulqualität in ausgewählten Bereichen. Wie die Selbstevaluation ist zwar auch die Fremdevaluation entwicklungs- und förderorientiert. Da sie von den kantonalen Stellen verantwortet wird und im Rahmen von deren gesetzlichen Zuständigkeiten zu Eingriffen führen kann, dient sie indessen mittelbar auch der Schulaufsicht.

## 3. Teilprojekte

### a) Qualitätsentwicklung in den Schulen

#### aa) Selbstevaluation in der Gemeinde

Dieses Teilprojekt bildete den Kern des Projektes Schulqualität. Es setzte sich zum Ziel, ausgehend von Gesetz, Lehrplan und Berufsauftrag der Lehrkraft die autonomen Schulbehörden, Schulleitungen und Schuleinheiten sowie die in der Unterrichtsmethodik freien Lehrkräfte in die

Lage zu versetzen, Qualität zu entwickeln und zu sichern. Es arbeitete mit ausgewählten Projektschulen zusammen.

Das Teilprojekt brachte unter anderem folgende Erkenntnisse:

- Lokale Qualitätsentwicklung basiert auf einem Führungs- und Qualitätskonzept, das sich in organisatorischer, pädagogischer, personeller und finanzieller Hinsicht sowie zur Information und Kooperation äussert.
- Lokale Qualitätsentwicklung obliegt Schuleinheiten mit genügenden personellen Ressourcen und mit Organen, die fachlich qualifiziert und befugt sind, Entscheide zu treffen.
- Lokale Qualitätsentwicklung bezieht sich auf die drei Felder „Voraussetzungen“, „Prozesse“ und „Ergebnisse“. Im zentralen Feld „Prozesse“ ergeben sich die Themen aus den Hauptbereichen Unterricht (Lernen/Lehren, Lernorganisation und Unterricht, Beziehungen Schulkind / Lehrkraft / Klasse, Bedürfnisse Schulkind, Beziehungen zu Eltern / Lehrbetrieben) und Schuleinheit (Pädagogik, Organisation und Führung, Zusammenarbeit im Lehrerkollegium, Schulleben und –kultur, Beziehungen zum schulischen Umfeld).
- Lokale Qualitätsentwicklung läuft zyklisch ab. Sie hält sich an die Abfolge Themen bestimmen  
→ Ziele und Indikatoren definieren → Vorhaben planen → Massnahmen treffen → Messen / Prüfen, ob Ziele erreicht wurden → Ergebnisse reflektieren → Themen bestimmen usw.
- Lokale Qualitätsentwicklung wird dokumentiert und ist Gegenstand einer Berichterstattung.

Die lokale Qualitätsentwicklung wird als Grundsatz im Volksschulgesetz verankert. Der Schulrat wird durch Anpassung von Art. 111 Abs. 3 VSG gemäss Entwurf verpflichtet, ein Führungs- und Qualitätskonzept zu erlassen. Die neue Gesetzesnorm steht im Einklang mit der grundsätzlichen Zuständigkeit der Gemeinde für die Volksschule und mit der Führungsverantwortung ihres Rates. Sie bekräftigt die Gemeindeautonomie und die dezentralen Schulstrukturen.

#### **bb) Fremdevaluation durch den Kanton**

Die Schlussfolgerungen des Projektes Schulqualität zur Fremdevaluation im engeren Sinn (vgl. Ziff. 2 oben) ergaben sich aus den Teilprojekten lokale Qualitätsentwicklung (Bst. aa vorstehend) und Behördenorganisation (Bst. b nachstehend).

Die Fremdevaluation der öffentlichen Volksschule ist Sache des Erziehungsrates. Sie ist das subsidiäre, zentrale Instrument zur Beeinflussung der lokalen, auf Selbstevaluation beruhenden Qualitätsentwicklung und ergänzt das bestehende strategische Instrumentarium des Erziehungsrates (Lehrplan, obligatorische Lehrmittel, Berufsauftrag für die Lehrkräfte u.a.). Ausgehend von einer Qualitätsvermutung zugunsten der kommunalen Schuleinheiten geht es darum, deren Einsatz für die gute Schule soweit als möglich zu unterstützen und soweit als nötig zu koordinieren oder zu korrigieren. Der Erziehungsrat erlässt Standards für die lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte. Diese Standards widerspiegeln im Wesentlichen die Erkenntnisse aus dem Teilprojekt lokale Qualitätsentwicklung (siehe Bst. aa). Sie sind auf Dauer angelegt, werden aber ergänzt durch variable, den aktuellen bildungspolitischen Bedürfnissen angepasste Schwerpunkte (Beispiele: Erhöhung der Lesefähigkeit der Schulkinder, Teilkonzept interkulturelle Pädagogik als Bestandteil des lokalen Führungs- und Qualitätskonzeptes).

Der Erziehungsrat beauftragt mit der Durchführung der Fremdevaluation Evaluationsteams aus zwei bis drei Personen. Die Evaluationsteams bestehen aus einer hauptamtlichen Leitung und aus nebenamtlichen Mitgliedern. Letztere werden von Fall zu Fall aus einem Pool von Bildungsfachleuten unterschiedlicher Herkunft rekrutiert, wobei jedem Team eine Lehr- oder Schulleitungsperson angehören soll. Die Leiterinnen und Leiter der Evaluationsteams bilden die Fachstelle für Fremdevaluation. Die Fachstelle trägt die Verantwortung für Organisation und Durchführung der Fremdevaluationen und koordiniert die Berichterstattung.

Die Fremdevaluation findet in periodischen Abständen von einigen Jahren statt. Sie wird zwischen Schuleinheit, Schulrat und Fachstelle koordiniert. Soweit bei Friktionen erforderlich, wird die regionale Schulaufsicht (s.u. Bst. b) beigezogen. Die Evaluation gliedert sich in Auftragserteilung, Vorbereitungsarbeit, Bildung des Evaluationsteams, Vereinbarungsgespräch, Evaluationsarbeit, Auswertung und Berichterstattung. Die Evaluationsteams verfügen über fachliche Kompetenzen, nicht jedoch über Aufsichtsbefugnisse. Wenngleich sie der Schulaufsicht gegenüber eine Informationspflicht haben und diese bei Bedarf anrufen können, sind sie von ihr getrennt. Entsprechend erschöpft sich ihre Tätigkeit in Analysen, Berichten und Empfehlungen.

Anordnungen aus der Evaluation obliegen auf lokaler Ebene der Schulleitung und dem Schulrat, auf regionaler Ebene der regionalen Schulaufsicht und auf kantonaler Ebene dem Erziehungsrat. Grundlage für Anordnungen ist die Berichterstattung der Evaluationsteams bzw. der Fachstelle für Fremdevaluation.

Die Fremdevaluation beschlägt mit der Schuleinheit als Ganzes auch die Lehrkräfte; der Erziehungsrat wird die Weisungen zu ihrem Berufsauftrag entsprechend anpassen. Indessen soll die Fremdevaluation die lohnwirksame Qualifikation der Lehrkräfte (s.u. Bst. c) weder konkurrenzieren noch ersetzen.

Gesetzliche Grundlage für die Fremdevaluation ist Art. 100 Abs. 2 Bst. d<sup>bis</sup> (neu) VSG gemäss Entwurf, mit welcher Bestimmung dem Erziehungsrat die Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität überantwortet wird. Der Erziehungsrat wird mit Folgeerlassen die Fremdevaluation nach dem geschilderten Grobkonzept regeln.

## **b) Behördenorganisation**

Das Projekt Schulqualität hat sich im Rahmen eines besonderen Teilprojektes auch mit der Rolle der Behörden der Volksschule befasst. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei der Bezirksschulrat als regionale Schulbehörde. Der Bezirksschulrat nimmt heute eine vielfältige Funktion wahr: Er visitiert die Lehrkräfte aus fachlicher Perspektive, wobei er flächendeckend vorgeht und – abgesehen von verdichteten Kontakten zu Seminarabgängerinnen und –abgängern – prinzipiell nicht zwischen der Mehrheit der routiniert unterrichtenden und der Minderheit der in besonderen Situationen stehenden Lehrkräfte unterscheidet. Daneben obliegen ihm allgemeine Aufsichtsfunktionen, einschliesslich der Zuständigkeit für Bewilligungen zu ortsschulrätlichen Verfügungen (z.B. zum Überspringen einer Klasse oder zum vorzeitigen Austritt aus der Volksschule). Schliesslich entscheidet der Bezirksschulrat über eine grosse Zahl von Rekursen von Eltern gegen Verfügungen und Entscheide der Schulräte.

Die Mitglieder der Bezirksschulräte erfüllen ihre Aufgabe verdienstvoll. Dies täuscht jedoch nicht darüber hinweg, dass das Pflichtenheft des Bezirksschulrates heute nicht mehr voll überzeugt. Nicht mehr zu befriedigen vermag insbesondere die Vermischung von Entwicklungs- und Aufsichtsfunktionen. Den Erkenntnissen aus dem Projekt Schulqualität gemäss drängt sich eine entsprechende Entflechtung auf: Der Bezirksschulrat wird von seiner Visitationsfunktion und damit vom begleitenden Kontakt zu den Lehrkräften entbunden und konzentriert sich in Zukunft auf die Aufsichts- sowie Rechtsprechungsfunktion. Die ordentliche Visitation der Lehrkräfte ist neu exklusiv Sache des Ortsschulrates als Arbeitgeber, gegebenenfalls mit Unterstützung durch die Schulleitung. Soweit die Visitationen des Bezirksschulrates der Entwicklung der Schulqualität gedient haben, werden sie durch die kantonale Fremdevaluation gemäss Grobkonzept nach Bst. a bb vorstehend ersetzt. Folgerichtig entfällt auch die Mitwirkung der Bezirksschulräte bei der lohnwirksamen Qualifikation der Lehrkräfte.

Damit wandelt sich der Bezirksschulrat zur regionalen Schulaufsicht im engeren Sinn. Dank der neuen Fremdevaluation, die ein professionelles Element in die Entwicklung der Schulqualität bringt, spricht nichts mehr dagegen, die Mitglieder dieser Schulaufsicht wie die kommunalen Schulräte weiterhin milizmässig zu rekrutieren. Indessen ist darauf zu achten, dass der regio-

nen Schulaufsicht auch künftig Mitglieder angehören, die berufliche Erfahrung im Schulwesen oder Führungserfahrung mitbringen. Mit Blick auf die Rechtsprechungsfunktion ist zusätzlich ein Augenmerk darauf zu richten, auch einzelne Juristinnen und Juristen für das Amt zu gewinnen.

Basis für die Rekrutierung der Bezirksschulräte sind bis anhin die 14 Bezirke des Kantons St.Gallen. Diese Basis fällt mit der total revidierten Kantonsverfassung bzw. mit der Revision der gesetzlichen Grundlagen für die dezentralen kantonalen Verwaltungsstrukturen weg. Die Parteien müssen bei der Suche nach Mitgliedern der regionalen Schulaufsicht künftig – unabhängig vom Projekt Schulqualität – auf die Wahlkreise nach der Kantonsverfassung (sGS 111.1) abstellen. Dies bedeutet, dass die regionale Schulaufsicht ein grösseres Einzugsgebiet erhält. Auf Grund des Wegfalls der flächendeckenden Lehrervisitation kann ihr Mitgliederbestand markant reduziert werden. Das Volksschulgesetz wird begrifflich angepasst (Abschnitt I Ziff. 1 und – für den Kindergarten – Abschnitt II Ziff. 2 des VII. Nachtrags zum Volksschulgesetz gemäss Entwurf)<sup>1</sup>.

### **c) Systematische lohnwirksame Qualifikation (SLQ)**

Das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51) schreibt seit dem Jahr 1999 vor, dass Lehrkräfte keine durchgehend automatischen Lohnerhöhungen mehr erhalten, sondern dass ihre Lohnkarriere punktuell von Leistungen abhängig gemacht wird, welche der Schulrat als gut qualifiziert. Diese gesetzliche Vorgabe erfordert ein lohnbezogenes Qualifikationssystem. Entsprechende Verfahren sind in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung seit längerem an der Tagesordnung, stellten indessen im pädagogischen Berufsfeld bis vor kurzem Neuland dar. Der Erziehungsrat beschloss daher, den Vollzug der einschlägigen Vorschrift im Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer projektorientiert einzuleiten und zum Gegenstand eines Teilprojektes des Projektes Schulqualität zu machen. In diesem Teilprojekt wurde unter dem Titel systematische lohnwirksame Qualifikation (SLQ) ein Verfahren für die Feststellung der guten Leistungen entworfen, wie sie vom Gesetz für den dreimaligen Aufstieg der Lehrkraft in eine höhere Lohnklasse vorgeschrieben sind. Dieses Verfahren wurde vom Erziehungsdepartement mit vorläufigen Weisungen geregelt, die in sämtlichen Gemeinden angewendet und in einer kleinen Zahl von Projektschulen systematisch ausgewertet werden. Begleitend wurde ein Netz von Informationsveranstaltungen und Weiterbildungen gespannt.

Die SLQ ist geprägt von einer Qualitätsvermutung des Schulrates zu Gunsten der Lehrkraft als Ausgangspunkt und vom Dialog zwischen Schulrat und Lehrkraft im Ablauf. Inhaltliche Elemente sind *primär* eine selbst verfasste Berufsdokumentation der Lehrkraft und *subsidiär* schriftlich dokumentierte Schulbesuche eines Ratsmitgliedes sowie ergänzende Berichte des Bezirksschulrates. Die SLQ hat sich im projektbegleiteten Vollzug bewährt und rasch die Akzeptanz von Lehrkräften und Schulräten gefunden. Sie belegt, dass die überwiegende Mehrheit der Lehrkräfte gute bis sehr gute Arbeit leistet. Die SLQ ist zwar für alle Beteiligten aufwändig; ein Durchgang beansprucht Ratsmitglied und Lehrkraft je während etwa 18 Stunden oder zwei bis drei Arbeitstagen. Dieser Aufwand ist indessen nicht nur für den Vollzug des Besoldungsrechts, sondern auch aus einer weiträumigeren Sicht gerechtfertigt: Die SLQ bringt Schulrat und Lehrkraft bzw. Arbeitgeber und Arbeitnehmer einander prozesshaft näher und wirkt damit identitätsstiftend. Die SLQ generiert „im Nebeneffekt“ Schulqualität.

<sup>1</sup> In diesen Zusammenhang fällt auch die Anpassung des Gesetzes über Staatsbeiträge an private Sonderschulen (sGS 213.95, abgekürzt SoG). Nach Art. 3 Abs. 1 SoG in der geltenden Fassung unterstehen staatlich subventionierte Sonderschulen nicht nur der Aufsicht der von der Regierung gewählten Sonderschulkommission, sondern auch der Aufsicht des Bezirksschulrates. Dem Bezirksschulrat obliegt insbesondere der Kontakt zu den Lehrkräften an Sonderschulen hinsichtlich allgemeiner schulischer Belange. Dieser Kontakt entspricht der Visitation der Lehrkräfte der öffentlichen Volksschule. Mit dem Wegfall dieser Visitation gemäss Gesamtkonzept Schulqualität ist der Einbezug der regionalen Schulaufsicht in die Aufsicht über die privaten Sonderschulen nicht mehr sinnvoll. Durch Anpassung von Art. 3 Abs. 1 SoG gemäss Abschnitt II Ziff. 3 des VII. Nachtrags zum Volksschulgesetz gemäss Entwurf ist die Aufsicht über die Sonderschulen auf die Sonderschulkommission zu beschränken. Die Qualitätssicherung in den Sonderschulen erfolgt gemäss bewährtem, mit dem Gesamtkonzept Schulqualität für die öffentliche Volksschule vergleichbaren Sonderschulkonzept schergewichtig durch die privaten Trägerschaften.

Das formelle Provisorium der SLQ läuft bis und mit dem Jahr 2004. Auf das Jahr 2005 wird das definitive Vollzugsrecht bereitgestellt. Eingreifende Änderungen des bewährten Ablaufes sind nicht vorgesehen. Die Berichterstattung durch den Bezirksschulrat entfällt (siehe Bst. b). Stattdessen ist ein verstärkter Einbezug der Schulleitungen in die SLQ denkbar (vgl. Abschnitt II).

Gesetzesänderungen zur lohnwirksamen Qualifikation der Lehrkräfte sind mit dem Projekt Schulqualität nicht verbunden. Die lohnwirksame Qualifikation der Lehrkräfte ist seit dem Jahr 1999 im Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer definitiv verankert.

#### **d) Evaluation des Lehrplans**

Der Erziehungsrat hat nach Abschluss eines gross angelegten Reformprojektes auf das Schuljahr 1997/98 einen neuen Lehrplan für die Volksschule und einen neuen Erziehungsplan für den Kindergarten erlassen. In der Folge galt es, eine externe Evaluation dieser Erlasse sicherzustellen, d.h. mit einer unabhängigen, systematischen Analyse die neuen Instrumente auf ihre Wirkung zu überprüfen und allfällige Anpassungen vorzubereiten. Da der Erziehungs- und der Lehrplan den Schulen durch Leitideen sowie Richt- und Grobziele Qualitätsstandards vorgeben und damit die Schulqualität stark beeinflussen, lag es nahe, ihre beginnende Evaluation ebenfalls als Teilprojekt im Projekt Schulqualität anzusiedeln.

Das Teilprojekt Lehrplanrevision wurde bereits im Februar 2001 abgeschlossen. Der Schlussbericht (vgl. SchBl 2001 Nr. 3) attestierte dem neuen Lehrplan in den wesentlichen Bereichen das ihm zugedachte Potential für die Qualitätssteuerung und eine hohe Akzeptanz an der Basis, namentlich auch hinsichtlich der Leitidee der Gleichwertigkeit von Sach-, Selbst- und Sozialkompetenz der Schülerinnen und Schüler. Zu einzelnen Punkten in Dokument, Umsetzung und Umfeld gab er Empfehlungen für Verbesserungen ab. Die Verbesserungsvorschläge werden gemäss einem Umsetzungsplan im Erziehungsdepartement im Rahmen laufender Schulentwicklungsprojekte aufgegriffen und geprüft. Ein gesondertes Anschlussprojekt wurde hinsichtlich des Verhältnisses der Stufenziele gemäss Lehrplan zu den Jahreszielen gemäss individueller Unterrichtsplanung der Lehrkräfte eingerichtet. Dabei wurden vorab Treffpunkte nach der zweiten Sekundarklasse als Grundlage für den Übertritt in die Mittelschule geschaffen. Für die übrigen Stufen ist die Frage, ob die Stufenziele des Lehrplans durch Jahresziele zu verdichten sind, im Rahmen von Schulentwicklungsprojekten (Informatik, Orientierungsmodule, Volksschulabschluss, Tagesstruktur, Grundstufe, erste Fremdsprache usw.) zu beantworten.

Auch die Evaluation des Lehrplans bleibt ohne Einfluss auf das Volksschulgesetz.

#### **4. Beratungsdienst Schulqualität**

Die Einführung, aber auch der spätere Vollzug des Gesamtkonzeptes Schulqualität mit den Hauptelementen lokale Selbstevaluation und kantonale Fremdevaluation setzt Weiterbildungs- und Unterstützungsangebote voraus. Erziehungsrat und Erziehungsdepartement sehen vor, einen kantonalen Beratungsdienst Schulqualität einzusetzen, dem die Entwicklung und Umsetzung eines Weiterbildungs- und Unterstützungskonzeptes aufgetragen ist. Dieses Konzept bezieht sich auf Angebotsmodule aus den Bereichen Information / Handreichungen, Kaderkurse, schulinterne Weiterbildung sowie Begleitung / Beratung. Beratungsdienst und Weiterbildungskader werden aus Exponentinnen und Exponenten des Projektes Schulqualität sowie aus weiteren Bildungsfachleuten rekrutiert. Als Arbeitsplattform für den Beratungsdienst bieten sich die regionalen didaktischen Zentren (RDZ) der Pädagogischen Hochschulen an (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Rorschach, sGS 216.1).

## **II. Schulleitungen**

Seit den 90-er Jahren richten die Gemeinden – unterstützt durch Grundlagenarbeit des Erziehungsrates bzw. von ihm eingesetzter Arbeitsgruppen – verbreitet pädagogische Schulleitungen mit Führungsfunktion ein. Der Kantonsrat hat mit dem III. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 18. Juni 1998 (nGS 33-59) die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, damit Schulleitungen mit schulrätlichen Befugnissen ausgestattet werden können. Seither haben sich die Schulleitungen im Kanton weiter ausgebreitet und bewährt. Sie gehören heute namentlich in grösseren Gemeinden zum Standard der Führungsorganisation. Zu den Gründen, die für eine Kompetenzdelegation der Schulräte an pädagogische Schulleitungen sprechen, ist auf die ausführlichen Erläuterungen in der Botschaft zum III. Nachtrag zum Volksschulgesetz aus dem Jahr 1997 zu verweisen (22.97.05 / ABI 1997, 1614 ff.).

Im Projekt Schulqualität zeigte es sich, dass Schulleitungen für die Entwicklung der Schulqualität unverzichtbar sind. Ihnen fällt bei der Vorbereitung und Umsetzung der selbst evaluierten lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte eine Schlüsselrolle zu, und es ist auch möglich, bei der definitiven Ausgestaltung der systematischen lohnwirksamen Qualifikation der Lehrkräfte auf das Jahr 2005 verstärkt auf sie abzustellen (siehe Abschnitt I Ziff. 3 Bst. c). Den Gemeinden werden daher Schulleitungen nunmehr gesetzlich vorgeschrieben (Art. 114bis [neu] Abs. 1 VSG gemäss Entwurf). Die Zuständigkeit der Schulleitungen wird durch das kommunale Recht umschrieben (Art. 114bis [neu] Abs. 2 VSG gemäss Entwurf).

Soweit bereits heute Schulleiterinnen und Schulleiter im Einsatz sind, nehmen diese meistens mit beratender Stimme an den Sitzungen des Schulrates teil. Mit den Schulleitungen an sich wird daher auch eine entsprechende Vertretung an den Sitzungen des Schulrates gesetzlich vorgeschrieben (Art. 114bis [neu] Abs. 3 VSG gemäss Entwurf). Damit wird der Informationsfluss zwischen Schulrat und Schulleitungen institutionalisiert und der „Berufsstand“ der Schulleiterinnen und Schulleiter gestärkt. Insbesondere werden die Schulleiterinnen und Schulleiter in diesem Bereich mit den Lehrkräften gleichgestellt, denen nach Art. 91 VSG seit jeher eine Vertretung im Schulrat zusteht. Jene (standespolitisch motivierte) Vertretung bleibt unangetastet.

Entlastung und Entschädigung der Schulleitungen werden Gegenstand von Verordnungsrecht der Regierung sein. Erziehungsrat und Erziehungsdepartement haben dazu ein besonderes Projekt mit dem Ziel eingesetzt, auf der Basis des Status quo Vorschläge zu unterbreiten.

## **III. Kosten**

Die Umsetzung des Projektes Schulqualität ist in den Bereichen Selbstevaluation (einschliesslich Schulleitungen), Fremdevaluation, Behördenorganisation und Beratungsdienst Schulqualität kostenwirksam.

### **1. Selbstevaluation**

Die Selbstevaluation obliegt exklusiv den Gemeinden. Diese erstellen – im Rahmen grober kantonaler Standards und Schwerpunkte – die lokalen Führungs- und Qualitätskonzepte autonom. Die Kosten dieser kommunalen Aktivitäten, einschliesslich der Kosten für die Schulleitungen, fallen in den Gemeinden an. Es kann davon ausgegangen werden, dass sie im bestehenden Aufwand der Schulräte, Schulleitungen und Lehrkräfte aufgehen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde kritisch vorgebracht, die letzte Aussage sei zweckoptimistisch; in Wahrheit könne das Gesamtkonzept Schulqualität auf lokaler Ebene nur mit einem beträchtlichen Mehraufwand aller Beteiligten umgesetzt werden. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Gesamtkonzept Schulqualität nicht automatisch einen nennenswerten Zusatzaufwand auslöst. Im Gegenteil: In den meisten Gemeinden bestehen bereits heute vielfältige, wenn auch

systematisch wenig konsistente Aktivitäten zur Qualitätsentwicklung. Diese Aktivitäten schlagen sich in den Kosten der Gemeindeführung nieder. Das Gesamtkonzept tritt zu ihnen nicht additiv hinzu, sondern stellt sie in einen grösseren Rahmen und assimiliert sie. Bei der Umsetzung des Konzeptes kann mithin vielerorts auf bestehendem hohem Niveau angesetzt werden, wobei zusätzlicher Aufwand vermieden oder in engen Grenzen gehalten wird. Insbesondere kann lehrerseitig weiterhin die zusätzliche Präsenzzeit genutzt werden, die vor einigen Jahren durch Reduktion des wöchentlichen Unterrichtspensums geschaffen worden ist. Im Übrigen wird der Kanton mit den Umsetzungshilfen zum Gesamtkonzept Schulqualität darauf hinwirken, dass die Gemeinden die Selbstevaluation einfach und unbürokratisch und damit auch preiswert halten.

## 2. Fremdevaluation

Die Fremdevaluation wird zwar vom Kanton durchgeführt. Nicht anders als die Selbstevaluation wirkt auch sie sich indessen in den Gemeinden aus. Mit der Fremdevaluation unterstützt der Kanton die Gemeinden bei der Führung der öffentlichen Volksschule und damit bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, die seit jeher ihnen übertragen ist. Die Fremdevaluation ist insoweit mit den bekannten Geschäftsprüfungen vergleichbar, die der Kanton in den Gemeinden periodisch vornimmt. Daraus ist zu folgern, dass nicht nur die Kosten der Selbstevaluation, sondern auch diejenigen der Fremdevaluation durch die Gemeinden zu tragen sind.

Die Fremdevaluation ist um so aufwändiger, je grösser die zu evaluierende Schuleinheit ist. Der Aufwand lässt sich wie folgt in Arbeitstagen von Evaluatorinnen und Evaluatoren ermitteln:

Klassen je Schuleinheit	Schuleinheiten	Arbeitstage je Evaluationsperson und Schuleinheit	Evaluationspersonen je Schuleinheit (Evaluationsteam)	Arbeitstage total
> 12	60	10	3	1'800
7 bis 12	160	8	2	2'560
1 bis 6	240	5	2	2'400
<b>Total</b>	<b>460</b>			<b>6'760</b>

Bei 220 jährlichen Arbeitstagen je Evaluatorin oder Evaluator und einer Evaluationsdichte je Schuleinheit von 6 Jahren ergibt sich damit ein Personalbedarf von rund 500 Stellenprozenten. Bei einer durchschnittlichen Lohnsumme von rund 175'000 Franken brutto und einer Sekretariatskapazität im Wert von rund 75'000 Franken betragen damit die jährlichen Kosten der Fremdevaluation rund 950'000 Franken. Zusätzliche Infrastruktur ist nicht bereitzustellen, da die Fachstelle in bestehende Strukturen (Erziehungsdepartement in St.Gallen bzw. Pädagogische Hochschule Rorschach) integriert wird.

Der Kanton stellt die Kosten der Fremdevaluation den Gemeinden – wie die Kosten der oben erwähnten Geschäftsprüfung – als Gebühren in Rechnung (Art. 94 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1). Die Regierung wird im Rahmen des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) die Evaluationsgebühr festlegen. Der Kanton kompensiert den Gemeinden über den Finanzausgleich jährlich rund 200'000 Franken. Netto kostet die Fremdevaluation die Gesamtheit der Gemeinden rund 750'000 Franken im Jahr. Je Schulklasse und Jahr belaufen sich die Evaluationskosten brutto auf etwa 280 Franken.

In der Vernehmlassung wurde das Intervall von bis zu sechs Jahren für die wiederkehrende Fremdevaluation einer Schuleinheit als zu lang bewertet. Es wurde insbesondere auf die deutlich kürzeren Intervalle bei entsprechenden Verfahren in der Privatwirtschaft verwiesen und eine Verdichtung der Fremdevaluationen auf einen Rhythmus von drei Jahren verlangt. Eine solche Verdichtung wäre zurzeit aus finanziellen Gründen nicht vertretbar. Sie ist aber auch von der Sache her nicht angezeigt, geht es doch um die Einführung eines neuen, bislang noch nicht erprobten Instrumentes. Dieses soll ab dem Jahr 2005 sukzessive aufgebaut und evaluiert werden. Für diesen Einführungsprozess ist ein Zeithorizont bzw. eine Periodizität von sechs Jahren angemessen. Sollte es sich nach dem ersten solchen Intervall zeigen, dass eine

Verdichtung anzustreben ist, so wären dannzumal die entsprechenden Mittel auf dem Budgetweg bereitzustellen.

### **3. Behördenorganisation**

Die Mitglieder der Bezirksschulräte werden heute ihrer Milizfunktion entsprechend auf Taggeld- und Spesenbasis entschädigt. Die rund 180 Mitglieder kosten den Kanton jährlich rund 1,2 Mio. Franken. Vorsichtig geschätzt beträgt die wöchentliche, finanziell abgegoltene Belastung je Mitglied (die 14 Präsidentinnen und Präsidenten sowie die rund 165 übrigen Mitglieder zusammengerechnet) einen guten halben Tag, d.h. etwa 4 Stunden. Dies ergibt einen fiktiven Stundenansatz von etwa 35 Franken (1'200'000 Franken : 180 Mitglieder : [48 Wochen x 4 Stunden]). Diese Entschädigung hat gemessen am Pflichtenheft und am Anforderungsprofil für das Amt weitgehend symbolischen Charakter. Vor diesem Hintergrund und vor allem auch deshalb, weil die Mitglieder der Bezirksschulräte ihren Einsatz – insbesondere seit Einführung der Fünftagewoche – zum grössten Teil während der Arbeitszeit leisten müssen, ist es für den Erziehungsrat zusehends schwieriger geworden, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu rekrutieren bzw. die Bezirksschulräte ausgewogen zusammenzusetzen.

Die Mitglieder der neuen regionalen Schulaufsicht werden im Vergleich zu den heutigen Bezirksschulräten in Anzahl und Bestand deutlich kleiner sein, da sie grundsätzlich nicht mehr mit der Lehrrevisitation betraut sind. Es ist mit Beständen von 5 bis 8 Mitgliedern je Wahlkreis und damit kantonsweit mit insgesamt nur noch rund 50 Mitgliedern zu rechnen. Diese werden indessen für ihr Amt mehr (bezahlte) Zeit aufwenden müssen als die Mitglieder der heutigen Bezirksschulräte: Zum einen reduzieren sich die Aufgaben in Aufsicht und Rechtsprechung nicht; die neue regionale Schulaufsicht wird insbesondere gleich viele Bewilligungen zu erteilen und gleich viele Rekurse zu bearbeiten haben wie die heutigen Bezirksschulräte. Zum andern arbeitet zwar die regionale Schulaufsicht an der Fremdevaluation der kommunalen Schuleinheiten nicht direkt mit. Sie ist aber an den Verfahren indirekt beteiligt, indem sie diese überwacht und in die Berichterstattung einbezogen ist; nötigenfalls hat sie eine Fremdevaluation anzuordnen (vgl. Abschnitt I Ziff. 3 Bst. a bb). Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Arbeitsbelastung des einzelnen Mitgliedes der regionalen Schulaufsicht gegenüber derjenigen eines Mitgliedes des Bezirksschulrates etwa auf das Anderthalbfache, d.h. auf durchschnittlich 6 Stunden oder einen halben bis ganzen Arbeitstag je Woche bzw. auf rund 250 bis 300 Stunden oder 30 bis 40 Arbeitstage je Jahr erhöht.

Bei aller Betonung der Miliz ist die Entschädigung der Mitglieder der regionalen Schulaufsicht gegenüber derjenigen der Mitglieder der Bezirksschulräte massvoll zu erhöhen. Insbesondere sind die Ratspräsidien etwas „marktkonformer“ zu honorieren. Es wird von einem fiktiven mittleren Stundenansatz von Fr. 55.– ausgegangen. Damit ergeben sich geschätzte Kosten für die neue regionale Schulaufsicht von rund 800'000 Franken je Jahr (6 Stunden x 48 Wochen x 50 Mitglieder x Fr. 55.–). Die Regierung wird eine Entschädigungsordnung für Präsidien und Mitglieder der regionalen Schulaufsicht erlassen.

Die neue Behördenorganisation kostet mithin per saldo rund 400'000 Franken jährlich weniger als die bisherige.

### **4. Beratungsdienst Schulqualität**

Für die personelle Ausstattung des Beratungsdienstes Schulqualität wird mit 150 Stellenprozenten im Aufwand von etwa Fr. 200'000.– gerechnet. Das Hauptangebot des Beratungsdienstes wird aus Kursen für Lehrkräfte und Behördemitglieder bestehen. Diese Kurse werden nach geltendem Recht ausschliesslich (Lehrkräfte) bzw. nach geltender Praxis zum überwiegenden Teil (Abrufkurse für einen weiteren Kundenkreis) durch den Kanton finanziert. Mithin ist der Aufwand für den Beratungsdienst dem Kanton zuzurechnen.

## 5. Saldo

Der VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz verursacht hinsichtlich der kantonalen Aktivitäten Mehrkosten von rund 600'000 Franken im Jahr. Diese Mehrkosten verteilen sich auf die Gemeinden. Für den Kanton ist die Vorlage kostenneutral.

	bisher		neu		Saldo	
	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton
Fremdevaluation			750'000.-- <sup>2</sup>	200'000.-- <sup>3</sup>	+ 750'000.--	+ 200'000.--
Behördenorganisation		1'200'000.--		800'000.--		- 400'000.--
Beratungsdienst				200'000.--		+ 200'000.--
Zwischentotal		1'200'000.--	750'000.--	1'200'000.--	+ 750'000.--	0.--
<b>Total</b>		<b>1'200'000.--</b>		<b>1'950'000.--</b>	<b>+ 750'000.--</b>	

## IV. Übergang

Startlinie für die Umsetzung des Gesamtkonzeptes Schulqualität ist grundsätzlich der 1. Juli 2004. Zu diesem Zeitpunkt wechselt die Amtsdauer der kantonalen Behörden, womit im Grundsatz die bisherigen Bezirksschulräte durch die neue regionale Schulaufsicht abgelöst sind. Unter Berücksichtigung der Amtsdauer der Gemeindebehörden, die auf 1. Januar 2005 wechselt, kann davon ausgegangen werden, dass die lokale Qualitätsentwicklung ab Frühling 2005 und die darauf aufbauende kantonale Fremdevaluation ab Herbst 2005 wirksam werden. Damit die Rekrutierung der Behörden sowie der Aufbau des Beratungsdienstes Schulqualität (siehe Abschnitt I Ziff. 4) sichergestellt sind, ist dieser Nachtrag grundsätzlich ab Frühjahr 2004 anzuwenden. Der genaue Zeitpunkt wird durch die Regierung bestimmt (Abschnitt III des VII. Nachtrags zum Volksschulgesetzes gemäss Entwurf).

Der Schuljahresrhythmus verunmöglicht insoweit einen nahtlosen Übergang von den Bezirksschulräten zur neuen regionalen Schulaufsicht, als die Aufsicht im Sommer ihre Hauptaktivität entfaltet. Ins Gewicht fällt insbesondere, dass zwischen Juni und August unter Zeitdruck die überwiegende Mehrzahl aller Rekurse auf regionaler Ebene zu instruieren und entscheiden sind. Vor diesem Hintergrund ist der Übergang von den Bezirksschulräten zur neuen regionalen Schulaufsicht überlappend auszugestalten: Im Frühling 2004 bestellt zwar der neu konstituierte Erziehungsrat die Mitglieder der regionalen Schulaufsicht auf Beginn der Amtsdauer 2004/08, d.h. auf 1. Juli 2004. Indessen sind die bisherigen Bezirksschulräte durch Verlängerung ihrer letzten Amtsdauer bis Ende September 2004 für Geschäfte, die bis 31. Juli 2004 hängig geworden sind, operativ zu halten. Die Verlängerung der Amtsdauer erlaubt es, die zahlreichen Rekurse vor Beginn des Unterrichts im neuen Schuljahr 2004/05 in der bisherigen Struktur und mit dem bewährten Know-how zu erledigen. Ausserdem können die Bezirksschulräte in der entsprechenden Zeitspanne die letzten Mitberichte zur systematischen lohnwirksamen Qualifikation nach bisherigem, vorläufigem Recht (siehe Abschnitt I Ziff. 3 Bst. c) beibringen. Die Verlängerung der Amtsdauer der Bezirksschulräte bedingt eine Übergangsbestimmung im VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Abschnitt I Ziff. 3 des VII. Nachtrags zum Volksschulgesetzes gemäss Entwurf).

Information und Schulung der an der Umsetzung des Gesamtprojektes Schulqualität beteiligten Personen (Mitglieder der regionalen Schulaufsicht, der Ortsschulräte, der Schulleitungen sowie der Evaluationsteams) beginnen nach den Sommerferien im Jahr 2004.

<sup>2</sup> Nettokosten.

<sup>3</sup> Finanzausgleich.

## V. Änderung des Gemeindegesetzes (Organisation der Einheitsgemeinde)

Der VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz wird zum Anlass genommen, das Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) in einem spezifischen, die öffentliche Volksschule betreffenden Punkt anzupassen.

Nach der Konzeption des Volksschulgesetzes wird die öffentliche Volksschule durch Schulgemeinden, d.h. durch autonome Körperschaften, getragen (vgl. Art. 7 ff. VSG). Anstelle einer Schulgemeinde kann indessen seit jeher auch die politische Gemeinde die Volksschule führen. Während langer Zeit war diese Organisationsform die Ausnahme und auf die Städte St.Gallen, Wil und Gossau (Sekundarschule) beschränkt. Seit einigen Jahren herrscht indessen ein Trend Richtung Einheitsgemeinde, insbesondere in grösseren Agglomerationen, in denen eine dynamische Bevölkerungsentwicklung historisch gewachsene Strukturen in den Hintergrund treten lassen. An solchen Orten ist die separate Schulgemeinde aufgelöst und die Führung der Volksschule der politischen Gemeinde überantwortet worden (Goldach/ Tübach, Rorschach, Widnau, Bad Ragaz, Kaltbrunn, Degersheim, Oberuzwil, Uzwil und Gossau [ganze Volksschule]). In weiteren Gemeinden wie etwa Diepoldsau, Buchs oder Rapperswil-Jona ist die Einheitsgemeinde in Vorbereitung oder in Diskussion.

Für die Organisation der Einheitsgemeinde bestehen einige spezifische Vorschriften im Gemeindegesetz. Das Gemeindegesetz legt die Schulverwaltung grundsätzlich in die Zuständigkeit des Rates (Art. 166 GG). Gleichzeitig schreibt es der Einheitsgemeinde eine Schulkommission vor (sie kann wie der Rat einer Schulgemeinde als „Schulrat“ bezeichnet werden) und überträgt dieser die unmittelbare Schulführung nach der Gesetzgebung über die Volksschule (Art. 167 und 168 GG).

Die Schulkommission an sich und die unmittelbare Schulführung durch diese sind nach geltendem Recht zwingend. Dieses Obligatorium wird in jenen Gemeinden als unbefriedigend empfunden, deren Bürgerschaft die Führung der in die Zuständigkeit der politischen Gemeinde gelegten Volksschule ganz oder teilweise dem Rat vorbehalten möchte oder die Doppelspurigkeit Rat / Schulkommission als störend empfindet. Letzteres kann an kleinen Orten oder insbesondere an Orten der Fall sein, an denen das Gros der schulrechtlichen Kompetenzen ohnehin an pädagogische Schulleitungen delegiert ist.

Vor diesem Hintergrund ist das geltende Organisationsrecht für die Einheitsgemeinden zu starr geworden. Es soll dahingehend flexibilisiert werden, dass die Gemeindeordnung Bestand und Zuständigkeit der Schulkommission frei bestimmt. Damit kann das bislang vorgeschriebene Modell einer Schulkommission mit integraler, unmittelbarer Schulführung beibehalten werden. Bei Bedarf ist jedoch der Weg frei, auf den Einsatz einer Schulkommission zu verzichten oder eine solche zwar einzusetzen, ihr aber mehr vollziehende und beratende als führende Funktionen zu übertragen. Denkbar sind auch Mischformen bezüglich Entscheidzuständigkeit, d.h. Aufteilungen der Schulführung zwischen Rat und Kommission. Die Bürgerschaften der Einheitsgemeinden sollen künftig mit der Gemeindeordnung die Schulorganisation nach ihren Bedürfnissen frei umschreiben (Anpassung von Art. 167 bis 168bis GG gemäss Abschnitt II Ziff. 1 des VII. Nachtrags zum Volksschulgesetz gemäss Entwurf).

## **VI. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, auf den VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
Peter Schönenberger

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrler

## VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Der Kantonsrat des Kantons St. Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 25. März 2003 Kenntnis genommen und erlässt als Gesetz:

I.

1. Im Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983<sup>4</sup> werden „Bezirk“, „Bezirksschulrat“ und „bezirksschulrätlich“ unter Anpassung an den Text durch „**Wahlkreis**“, „**regionale Schulaufsicht**“ und „**der regionalen Schulaufsicht**“ ersetzt.
2. Im Weiteren wird das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983<sup>4</sup> wie folgt geändert:

### *Überschrift nach Art. 97. VII. Behörden und Schulleitungen*

#### *Stellung und Aufgaben*

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

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

- a) Wahl der regionalen Schulaufsicht und ihrer Präsidenten;
- b) Wahl der pädagogischen Kommissionen und ihrer Präsidenten;
- c)
- d) Bezeichnung der empfohlenen Lehrmittel, die den Schulgemeinden unentgeltlich abgegeben werden;
- d<sup>bis</sup>) Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität;**
- e) Behandlung von Berichten der regionalen Schulaufsicht und Anordnung von Massnahmen;
- f) Vorbereitung von der Regierung zustehenden Geschäften.  
Er erlässt ein Geschäftsreglement.

#### *Aufgaben a) im allgemeinen*

*Art. 111.* Der Schulrat organisiert und führt die Schule.

Er erfüllt die Aufgaben der Schulgemeinde, die nicht durch Gesetz, Gemeindeordnung, Reglement oder Vereinbarung anderen Organen übertragen sind. \_\_\_\_

**Er erlässt ein Führungs- und Qualitätskonzept.**

---

Überschrift nach Art. 114 (neu). **6. Schulleitungen**

**Grundsätze**

*Art. 114bis (neu).* **Der Schulrat setzt Schulleitungen ein.**

**Die Gemeindeordnung oder das Reglement bestimmt die Zuständigkeit der Schulleitungen.**

**An den Sitzungen von Schulrat und Kommissionen mit schulrätlichen Befugnissen nimmt eine vom Rat bezeichnete Vertretung der Schulleitungen mit beratender Stimme teil.**

3. Die Amtsdauer 2000/2004 der Bezirksschulräte wird für Geschäfte, die bis 31. Juli 2004 hängig geworden sind, bis 30. September 2004 verlängert.

II.

1. Das Gemeindegesetz vom 23. August 1979<sup>4</sup> wird wie folgt geändert:

**Schulkommission a) Organisation**

*Art. 167.* **Die Gemeindeordnung kann eine Schulkommission vorsehen. Diese kann Schulrat heissen.**

Die Gemeindeordnung bestimmt die Grösse der Kommission **und das für deren Wahl zuständige Organ. Der Kommission gehört von Amtes wegen** wenigstens ein Mitglied des Rates an.

Die Gemeindeordnung kann \_\_\_ den Vorsitz in der Schulkommission einem Ratsmitglied vorbehalten \_\_\_.

**b) Aufgaben**

*Art. 168.* **Die Gemeindeordnung bestimmt, welche Aufgaben nach der Gesetzgebung über die Volksschule die Schulkommission erfüllt.**

**Sie kann der Schulkommission \_\_\_ die unmittelbare Führung der Schule \_\_\_ übertragen.**

**Überträgt die Gemeindeordnung der Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule, stellt die Schulkommission in Schulangelegenheiten, für welche Bürgerschaft oder Parlament zuständig sind, \_\_\_ dem Rat Antrag.**

\_\_\_

**c) Rechtspflege**

*Art. 168bis.* **Überträgt die Gemeindeordnung der Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule, kann sie bestimmen, dass die Schulkommission \_\_\_ in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.**

---

<sup>4</sup> sGS 151.2.

2. Im Kindergartengesetz vom 23. Juni 1974<sup>5</sup> wird „Bezirksschulrat“ unter Anpassung an den Text durch „**regionale Schulaufsicht**“ ersetzt.
3. Das Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977<sup>6</sup> wird wie folgt geändert:

### **Aufsicht**

*Art. 3.* Im Kanton St. Gallen geführte Sonderschulen, die Staatsbeiträge erhalten, unterstehen der Aufsicht \_\_\_\_ der Sonderschulkommission.

Das zuständige Departement oder eine von ihm bezeichnete Behörde kann Aufsichtsfunktionen über Sonderschulen ausserhalb des Kantons ausüben, wenn dies in einer Vereinbarung mit dem entsprechenden Kanton vorgesehen ist.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>5</sup> sGS 212.1.

<sup>6</sup> sGS 213.95.