

XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz

XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 12. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Oberstufe)	3
1.1 Entwicklung der Oberstufe im Kanton St.Gallen	3
1.1.1 Ausgangslage	3
1.1.2 Oberstufe 2012	6
1.1.3 Schulversuch zu typen- und jahrgangsübergreifenden Unterrichtsmodellen	10
1.1.4 Oberstufensituation im Kanton St.Gallen im Schuljahr 2017/18	11
1.2 Einbezug des Kantonsrates	12
1.2.1 Parlamentarische Vorstösse	12
1.2.2 Bericht 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule»	12
1.2.3 Bericht 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule»	13
1.3 Weiterentwicklung der Oberstufe	14
1.3.1 Bericht der Arbeitsgruppe	14
1.3.2 Vernehmlassung / Würdigung für die abschliessenden Reformschritte	19
1.3.3 Abschluss der Oberstufenreform	23
1.4 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des XX. Nachtrags	23
2 XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Schulbehörden)	24
2.1 Motion 42.17.03 «Gesetzliche Bestimmungen über den Erziehungsrat anpassen»	24
2.1.1 Einreichung und Gutheissung der Motion	24
2.1.2 Erfüllung des Motionsauftrags	25
2.2 Begriffe «Schulträger» und «Rat»	30
2.3 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des XXI. Nachtrags	31
3 Finanzielle Auswirkungen und Referendum	32
4 Antrag	33

Entwürfe

XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz

34

XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz

36

Zusammenfassung

Oberstufe

Nach initialen Anpassungen im Jahr 2012 hat der Erziehungsrat in Aussicht genommen, die Oberstufe in einem zweiten und auf absehbare Zeit abschliessenden Schritt weiterzuentwickeln. Dazu hat er das Projekt «Weiterentwicklung der Oberstufe» durchgeführt. Ein XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz markiert – unter Berücksichtigung einer breiten Vernehmlassung zu den Projektergebnissen – die gesetzgeberische Umsetzung und den konzeptionellen Abschluss dieser Weiterentwicklung.

Die Oberstufe im Kanton St.Gallen wird seit jeher mit den Schultypen «Sekundarschule» und «Realschule» geführt. Dieses Modell hat sich grundsätzlich bewährt und ist beizubehalten. Mit einer Erweiterung und Stärkung des im ersten Reformschritt eingeführten Niveaugruppenunterrichts wird aber die horizontale Durchlässigkeit zwischen den Oberstufentypen erhöht und die Chancengerechtigkeit gesteigert, indem einseitige Begabungen besser aufgefangen werden können. Weil die Schulträger neu verpflichtet werden, mindestens ein Fach in Niveaugruppen zu unterrichten, ist eine Anpassung des Volksschulgesetzes notwendig.

In der Oberstufe wird heute in typengetrennten Jahrgangsklassen unterrichtet. Vor dem Hintergrund positiver Ergebnisse von Schulversuchen mit typengemischten Jahrgangsklassen werden solche inskünftig mit Bewilligung flächendeckend ermöglicht. Zur Qualitätswahrung und Sicherstellung der adäquaten Förderung von Schülerinnen und Schülern in typengemischten Jahrgangsklassen ist die Bewilligung vom Vorliegen eines organisatorischen und pädagogischen Konzepts abhängig zu machen. Für typengemischten Unterricht auf der Oberstufe ist ebenfalls eine Änderung des Volksschulgesetzes nötig. Altersdurchmischte Klassen können auf der Oberstufe nach geltendem Recht nur mit Bewilligung des Erziehungsrates geführt werden. An dieser Bewilligungspflicht ist ebenso festzuhalten wie an der restriktiven Bewilligungspraxis. Dies mit Blick auf den Umstand, dass die methodischen, didaktischen und organisatorischen Anforderungen an Mehrklassenunterricht deutlich höher sind als in Jahrgangsklassen.

Mit der Weiterentwicklung der Oberstufe wird brach liegendes intellektuelles Potenzial sowie das Interesse von Schülerinnen und Schülern mit entsprechendem Potenzial an weiterführenden Schulen gefördert. Die in der Volksschule vorhandenen Möglichkeiten zur integrierten Begabungsförderung sind grundsätzlich gut ausgebaut. Allerdings besteht bei den Schulträgern z.T. ein Informationsdefizit bezüglich Möglichkeiten und für die Begabungsförderung zur Verfügung stehender Ressourcen. Zur Stärkung der Begabungsförderung sind deshalb nach Auffassung der Regierung nicht zusätzliche Massnahmen nötig, sondern vielmehr eine gezielte Information der Schulträger, Schulleitungen und Lehrpersonen über bereits bestehende Zeitgefässe, Ressourcen und Weiterbildungsmöglichkeiten. Sodann sind mit einer Informationskampagne die Schülerinnen und Schüler besser über weiterführende Schulen zu informieren und die Zusammenarbeit zwischen der Sekundarstufe I und II ist zu intensivieren.

Im Rahmen des Projekts «Weiterentwicklung der Oberstufe» wurde ausserdem im Auftrag des Kantonsrates die Einführung von regionalen Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen ge-

prüft. Regierung und Erziehungsrat sind überzeugt, dass leistungsstarke Schülerinnen und Schüler vom Besuch einer Klasse mit erhöhten Anforderungen profitieren könnten und die Chancengerechtigkeit in den Regionen gegenüber dem Langzeitgymnasium an der Kantonsschule am Burggraben in der Stadt St.Gallen mit solchen Klassen gestärkt werden könnte. Die Abklärungen betreffend eine kantonal vorgegebene Einführung regionaler Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen haben aber gezeigt, dass solche Klassen bezüglich Organisation, Finanzen, sozialem Gefüge und pädagogischer Führung eine grosse Herausforderung darstellen würden. Entsprechend stiess eine kantonal vorgeschriebene Einführung in der Vernehmlassung weitgehend auf Ablehnung. Regierung und Erziehungsrat sind nach dem Gesagten aus sachlichen Gründen der Auffassung, dass auf die kantonal vorgegebene Einführung regionaler Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen zu verzichten ist. Dies einerseits, weil die Oberstufe im Kanton St.Gallen schon heute einen sehr guten Leistungsausweis aufweist, der mit den vorstehend erwähnten Massnahmen noch gesteigert werden kann, insbesondere auch durch das Ausschöpfen der bestehenden Möglichkeiten zur individuellen Begabungsförderung. Andererseits lassen die bestehenden Rahmenbedingungen den Schulträgern den Raum, auf lokaler Ebene Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen zu führen, wie dies bereits heute etwa in der Oberstufe Mittelrheintal der Fall ist.

Schulbehörden

Mit der Motion 42.17.03 «Gesetzliche Bestimmungen über den Erziehungsrat anpassen» beauftragte der Kantonsrat die Regierung, ihm einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, wonach der Erziehungsrat inskünftig Bildungsrat heisst und vom Kantonsrat gewählt wird. Ausserdem sollen die Aufgaben des Erziehungsrates aktualisiert und die Zuständigkeit des Erziehungsrates für regelmässige Monitoringberichte aufgenommen werden. Diese Motionsaufträge werden mit einem XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz erfüllt, wobei auch eine Anpassung der entsprechenden Bestimmungen im Mittelschulgesetz vorgenommen wird. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Trends zur Bildung von Einheitsgemeinden wird bei Gelegenheit dieses Nachtrags ausserdem die Terminologie des Volksschulgesetzes von «Schulgemeinde» auf «Schulträger» und von «Schulrat» auf «Rat» angepasst.

Separate Nachträge

Da die Themen «Oberstufe» und «Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen über den Erziehungsrat» 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 XX. und des XXI. Nachtrags zum Volksschulgesetz.

1 XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Oberstufe)

1.1 Entwicklung der Oberstufe im Kanton St.Gallen

1.1.1 Ausgangslage

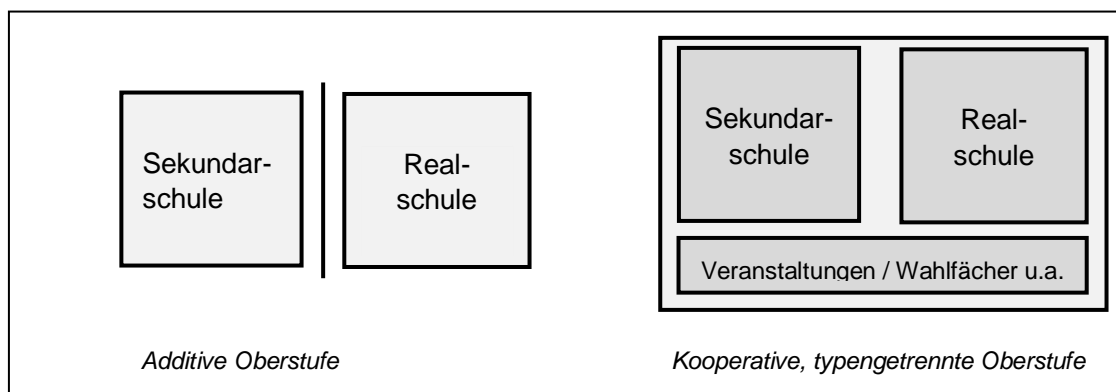
1.1.1.a Oberstufentypen

In der Oberstufe im Kanton St.Gallen werden seit jeher die zwei Typen «Sekundarschule» und «Realschule» (bzw. vormals «Oberstufe der Primarschule») geführt. Das Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) beschreibt die Sekundar- und die Realschule in folgenden Bestimmungen:

- Nach Art. 2 Abs. 1 VSG besteht die Volksschule aus den Schultypen Kindergarten, Primarschule, Realschule und Sekundarschule. Die Real- und die Sekundarschule umfassen drei Schuljahre als Oberstufe (Art. 2 Abs. 4 VSG).
- Die Primarschulgemeinde hat ihren Schülerinnen und Schülern den Besuch der Oberstufe zu gewährleisten (Art. 8 Abs. 3 VSG).
- Nach Art. 9 VSG führt die Oberstufenschulgemeinde die Regelklassen der Realschule und der Sekundarschule sowie Kleinklassen der Realschule.
- Art. 13 VSG umschreibt die Aufgabe der Oberstufe und der Oberstufentypen: Die Realschule bereitet auf Sekundarschule und Berufslehre, die Sekundarschule auf Berufslehre und Mittelschule vor.
- Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b VSG definieren die Klassengrößen in der Sekundar-¹ und der Realschule².
- Art. 29 VSG schreibt vor, dass in der Oberstufe der Unterricht in Jahrgangsklassen erteilt wird. Ausnahmen von diesem Grundsatz bedürfen der zuständigen Stelle des Staates (d.h. des Erziehungsrates).

Das heutige Oberstufenkonzept geht auf das Jahr 1974 zurück und ist seither weitgehend unverändert geblieben. Mit dem IV. Nachtrag zum vormaligen Erziehungsgesetz (nGS 9, 859) wurden die damaligen Sekundarschulgemeinden ermächtigt, nebst den Sekundarschulen auch die sogenannte «Oberstufe der Primarschule», ab 1978 Realschule genannt, zu führen. Mit dem II. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 22. Juni 1995 (nGS 30-71) wurde festgehalten, dass die Regelklassen der Realschule und der Sekundarschule sowie die Kleinklassen der Realschule der gleichen Trägerschaft unterstehen. Damit wurde die Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Oberstufentypen geschaffen. In der Folge empfahl der Erziehungsrat, die beiden Typen der Oberstufe (Realschule und Sekundarschule) in Oberstufenzentren zusammenzubringen und möglichst unter einem Dach zu führen.³

Für die Volksschulträger besteht im Kanton St.Gallen nach dem Gesagten die Möglichkeit folgender Oberstufenmodelle:



1.1.1.b Erkenntnisse betreffend typengetrennte Oberstufen

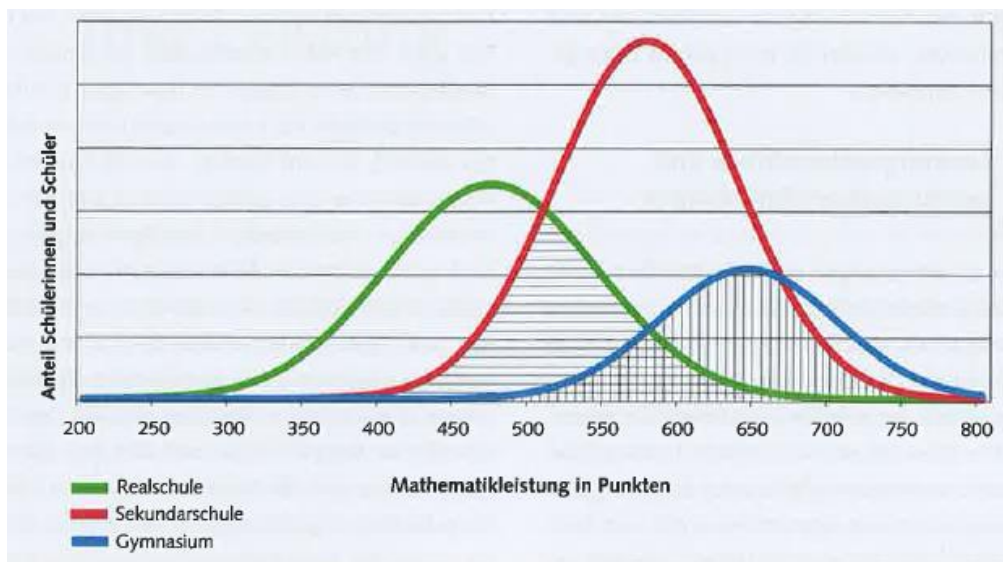
Das Modell der kooperativen, typengetrennten Oberstufe geht vom Grundsatz aus, dass die Klassen möglichst leistungshomogen zusammengesetzt sind. Die Aufteilung erfolgt in Stammklassen mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus. Die Sekundarschule unterrichtet die Schülerinnen und Schüler mit erweiterten Anforderungen, die Realschule diejenigen mit Grundanforderungen

¹ 20 bis 24 Schülerinnen und Schüler.

² 16 bis 24 Schülerinnen und Schüler.

³ Vgl. Bericht 40.10.12 «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule» der Regierung vom 21. Dezember 2010. In diesem Bericht sind die verschiedenen Oberstufenmodelle detailliert beschrieben.

und die Kleinklassen solche mit besonderen Bedürfnissen. Diese Zuteilung wird jedoch nicht allen gerecht; insbesondere Schülerinnen und Schüler mit einseitigen Begabungen werden nicht entsprechend gefördert. Die Untersuchungen aus PISA⁴ bezüglich Schulstruktur zeigen, dass leistungsgetrennte Schultypen nur eingeschränkt zur leistungsbezogenen Selektion führen, sondern vielmehr auch zu einer sozialen Selektion. Die kantonale Auswertung von PISA 2012 zeigt, dass sich die Leistungen in den verschiedenen Schultypen stark überschneiden:



Ch. Brühwiler, PISA 2012, Porträt des Kantons St.Gallen

50 Prozent der Realschülerinnen und -schüler haben Leistungen gezeigt, die auch in der Sekundarschule anzutreffen sind. 14 Prozent der Realschülerinnen und -schüler erzielten sogar Leistungen, die denjenigen von (wenn auch eher schwachen) Schülerinnen und Schülern des Gymnasiums entsprechen. Die starken Leistungsüberschneidungen zeigen, dass eine schulische Selektion offenbar wesentlich von anderen Faktoren als nur der Leistung beeinflusst wird.

Im Kanton St.Gallen wirken Benachteiligungen aufgrund von Effekten der sozialen Herkunft und von Bildungserwartungen stark. Vergleicht man leistungsstarke Jugendliche unterschiedlicher sozialer Herkunft, so haben diejenigen aus dem oberen Viertel der sozialen Herkunft eine fast viermal höhere Chance, ein Gymnasium zu besuchen als ihre Kolleginnen und Kollegen aus dem unteren Viertel der sozialen Herkunft. Auswertungen über verschiedene Kantone ergeben Hinweise darauf, dass selektivere Schulmodelle zu einem engeren Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Leistung führen. Zwischen verschiedenen Oberstufenmodellen per se zeigen sich hingegen keine Leistungsunterschiede.

Schülerinnen und Schüler in Klassen mit höheren Anforderungen profitieren von der Differenzierung, während Schülerinnen und Schüler in Klassen mit niedrigen Anforderungen durch den Kontext zusätzlich benachteiligt werden («Restschulproblematik») und ihr Leistungspotenzial nicht ausschöpfen können (Schereneffekt). Die kantonale Auswertung von PISA 2012 ortet das Hauptproblem deshalb in der fehlenden Chancengerechtigkeit in Verbindung mit zu starker Selektion und in der mangelnden Durchlässigkeit im Schulsystem.

In den 1990er-Jahren setzte gesamtschweizerisch ein Trend in Richtung integrative Oberstufe ein. Dabei werden Modelle mit separierenden Klassen ersetzt durch solche mit flexibleren Zuordnungen in Leistungsgruppen und mit verstärkt individueller Förderung. Die integrierte Oberstufe

⁴ PISA = Programme for International Student Assessment (internationale Schulleistungsstudien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD]).

löst mit anderen Worten die Aufteilung in Sekundar- und Realschule auf, indem leistungsheterogene Klassen gebildet werden, und Teile des Unterrichts erfolgen in Leistungsniveaus. Dies vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass kooperative und integrative Oberstufenmodelle die Chancengerechtigkeit erhöhen und eine horizontale Durchlässigkeit erlauben. Im Kanton St.Gallen wurden erste Schritte in diese Richtung mit dem Projekt «Oberstufe 2012» gemacht.

1.1.2 Oberstufe 2012

1.1.2.a Ausgangslage

Im Schuljahr 2008/09 wurde mit der Einführung der erweiterten Blockzeiten eine neue Lektionentafel in der Primarschule eingeführt, deren hauptsächliche Neuerung gegenüber der bisherigen Lektionentafel Englischunterricht ab der 3. Klasse war. Diese Neuerung bewirkte zusammen mit dem bereits bestehenden Französischunterricht ab der 5. Klasse insgesamt eine Stärkung des Fremdsprachenunterrichts. Die Fachbereiche Mensch und Umwelt, Mathematik und Gestaltung erfuhren geringfügige Reduktionen in der Lektionenzahl. Neu wurde der Fachbereich «Fächerübergreifendes Arbeiten» geschaffen. Als Folge dieser Änderungen musste auch der damalige Lehrplan für die Primarstufe angepasst und ergänzt werden. Die neu gestaltete Lektionentafel der Primarstufe wirkte sich zusammen mit den Lehrplangergänzungen und -anpassungen ab Sommer 2012 auch auf die Oberstufe aus, weil zu diesem Zeitpunkt die ersten Schülerinnen und Schüler, die in der Primarschule nach der neuen Lektionentafel unterrichtet worden waren, in die Oberstufe übertraten. Der Erziehungsrat setzte deshalb das Projekt «Oberstufe 2012» mit dem Auftrag ein, jene Bereiche zu bearbeiten, die für einen nahtlosen Übergang von der neu gestalteten Primarstufe in die Sekundarstufe I ab dem Jahr 2012 bedeutsam waren.

1.1.2.b Anpassung der Lektionentafel und Ergänzung Lehrplan

Im November 2010 erliess der Erziehungsrat eine neue Lektionentafel für die Oberstufe, die nach Genehmigung durch die Regierung am 28. Dezember 2010 im Schuljahr 2012/13 in Vollzug trat. Die Sekundar- und die Realschule sowie die Kleinklassen haben damit zwar weiterhin eigene Lektionentafeln, diese sind aber zur Sicherstellung der Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Oberstufentypen in den Kernfächern weitgehend angeglichen. Insbesondere wird mit einer Durchführungspflicht im Wahlbereich und den individuellen Schwerpunkten bei den Fremdsprachen auch für Schülerinnen und Schüler der Realschule und der Kleinklasse die Chancengerechtigkeit gewahrt. Für das letzte Schuljahr wird mit den individuellen Schwerpunkten eine zielgerichtete schulische Unterstützung im Hinblick auf die Berufswahl ermöglicht. Mit Poollektionen in Mathematik und/oder Fremdsprachen wurde ein neues Gestaltungselement für die Begabtenförderung und die Unterstützung von schwächeren Schülerinnen und Schülern geschaffen. Mathematik und Naturwissenschaften, in den Kleinklassen zudem auch Deutsch, wurden gestärkt, ohne andere Fachbereiche zu vernachlässigen. Ausserdem wurde mit der neuen Lektionentafel für die Oberstufe ab dem Schuljahr 2012/13 «Ethik und Kultur» Pflichtfach für alle Schülerinnen und Schüler, die den konfessionellen Religionsunterricht nicht besuchen, und der Lehrplan wurde mit einem entsprechenden Bereich ergänzt.

Als Folge der Einführung von Englisch ab der 3. Primarklasse ab dem Schuljahr 2008/09 und der neuen Lektionentafel für die Oberstufe ab Schuljahr 2012/13 waren der Englisch-Lehrplan für die Oberstufe neu zu erarbeiten und beim Französisch-Lehrplan Anpassungen vorzunehmen. Dabei wurden aufbauend auf den Kompetenzbeschreibungen der 3. und der 6. Primarklasse die zu erwartenden Fertigkeiten für das 9. Schuljahr für die Fächer Englisch und Französisch auf zwei verschiedenen Leistungsniveaus beschrieben.

1.1.2.c Teilprojekt Oberstufenstruktur

Am 24. September 2008 erteilte der Erziehungsrat den Teilprojektauftrag Oberstufenstruktur, mit dem prioritär abgeklärt werden sollte, welche Mindestzahl an Parallelklassen Oberstufen künftig ausweisen müssen bzw. ob künftig auch Oberstufen mit weniger als drei Parallelklassen (eine Realklasse, zwei Sekundarklassen) je Jahrgang geführt werden können sollen. Dieser Auftrag

wurde vom Erziehungsrat am 24. Juni 2009 erweitert, indem in einem Zwischenbericht die verschiedenen alternativen Oberstufenmodelle vorzustellen, die Oberstufensituation in den verschiedenen Kantonen vergleichend darzustellen und dem Erziehungsrat Entscheidungsgrundlagen für die Ausgestaltung einer künftigen Oberstufenorganisation zu unterbreiten seien.

Im Zwischenbericht «Projekt Oberstufe: Oberstufenstruktur – Oberstufe 2012» vom 5. November 2009 wurden die verschiedenen Oberstufenmodelle in den Kantonen der Deutschschweiz einander gegenübergestellt und unter pädagogischem Blickwinkel miteinander verglichen. Berücksichtigt wurden nebst Ergebnissen aus der Forschung auch strukturelle und finanzielle Aspekte. Aufgrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse beantragte die Projektgruppe dem Erziehungsrat:

- eine Stärkung der Durchlässigkeit und Weiterentwicklung des bestehenden Schulsystems;
- die Ergänzung des bestehenden kooperativen Oberstufenmodells mit Niveaugruppen;
- die Möglichkeit, in einer zweiten Etappe ein integratives Oberstufenmodell einzuführen;
- den Wegfall der Empfehlung, die Oberstufe in zwei Drittel Sekundar- und einen Drittel Realschülerinnen und Realschüler aufzuteilen. Dadurch werde möglich, dass auch Oberstufen mit zwei Parallelklassen je Jahrgang geführt werden können.

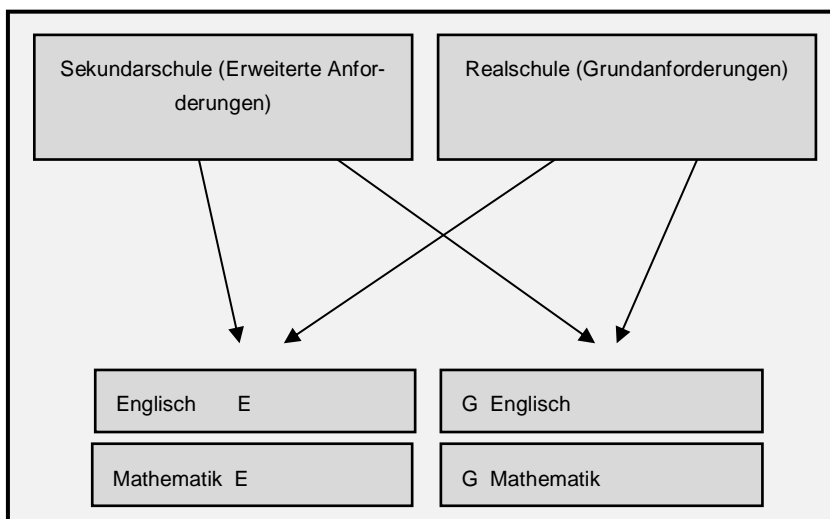
Der Zwischenbericht des Projekts Oberstufe löste in der Vernehmlassung ein grosses Echo aus. Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass die st.gallische Oberstufe im interkantonalen wie auch im internationalen Vergleich Spitzenwerte aufweise und deshalb kein Handlungsbedarf bestehe. Vor allem ein Teil der Lehrpersonen stand den vorgeschlagenen Veränderungen skeptisch gegenüber. Die gesamthaften Rückmeldungen zeigten aber auch, dass das kooperative Modell mit Niveaugruppenunterricht in Mathematik bzw. Mathematik und Fremdsprachen als massvolle Weiterentwicklung der bestehenden Oberstufe vorstellbar wäre. Ein Verzicht auf die Empfehlung, zwei Drittel der Schülerinnen und Schüler der Sekundarschule und ein Drittel der Realschule zuzuweisen, wurde unterstützt. Die Diskussion über eine integrative Oberstufe wurde kontrovers geführt. Die Stellungnahmen gingen von sofortiger Einführung bis zur vehementen Ablehnung. Während Schulträger eher positiv eingestellt waren, wurde dieses Schulmodell von Lehrpersonen mehrheitlich abgelehnt.

Der Erziehungsrat hielt in Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse fest, dass es angezeigt sei, die bestehenden Strukturen trotz insgesamt hohem Qualitätsstandard weiterzuentwickeln, um sämtliche Schülerinnen und Schüler optimal fördern zu können. Das favorisierte kooperative Modell mit Niveaugruppenunterricht in Mathematik bzw. Mathematik und Fremdsprachen sei als massvolle Weiterentwicklung der bestehenden Oberstufe umsetzbar. Auf eine Empfehlung zu einer Quote bei der Zuweisung zur Sekundarschule und zur Realschule könne verzichtet werden. Damit werde es möglich, grundsätzlich auch Schulen mit zwei Klassen je Jahrgang weiterzuführen. Zu einer allfälligen Einführung der integrativen Oberstufe hielt der Erziehungsrat fest, dass diese eine tiefgreifende Reform der Oberstufe bedeuten würde und nur nach einem längeren Meinungsbildungsprozess realisiert werden könnte. Der Erziehungsrat beschloss, dass ein ergänzender Bericht mit Vorschlägen für die weitere Ausgestaltung der Oberstufe auf der Grundlage der Vernehmlassung auszuarbeiten sei.

Am 2. Juli 2010 nahm der Erziehungsrat vom ergänzenden Bericht «Projekt Oberstufe – Teilprojekt Oberstufenstruktur» vom 17. Juni 2010 Kenntnis und beschloss, dass Schulen das kooperative Oberstufenmodell mit Niveaugruppen in Mathematik und Englisch alternativ zum bestehenden Modell freiwillig umsetzen können. Die Einführung eines integrativen Oberstufenmodells lehnte der Erziehungsrat jedoch ab. Die Empfehlung, die Oberstufe in zwei Drittel Sekundar- und ein Drittel Realschülerinnen und -schüler aufzuteilen, wurde aufgehoben.

1.1.2.d Niveaugruppenunterricht

Der Erziehungsrat beschloss im Rahmen des Projekts «Oberstufe 2012» weiter, dass die Oberstufen im Kanton St.Gallen ab dem Schuljahr 2012/13 mit Niveaugruppen geführt werden können. Die Stammklassen werden bei diesem Modell nach wie vor in Sekundar- und in Realschule aufgeteilt und der Unterricht erfolgt weitgehend in Stammklassen. In ausgewählten Fächern⁵ erfolgt der Unterricht aber in leistungstrennten Niveaugruppen.



Kooperative Oberstufe mit Niveaugruppen

Niveaugruppen in Mathematik und/oder Englisch erlauben es, dass Schülerinnen und Schüler mit einseitigen Begabungen in einem Teil der Fächer in einem anderen als dem Stammniveau unterrichtet werden. Damit wird die Durchlässigkeit zwischen Sekundar- und Realschule erhöht und die Förderung einseitiger Begabungen besser ermöglicht. Zudem besteht die Möglichkeit, einseitig begabte Schülerinnen und Schüler der Kleinklassen in den Niveaugruppenunterricht der Sekundar- und Realschule zu integrieren.

Das kooperative Modell mit Niveaugruppen konnte ohne Änderung des Volksschulgesetzes umgesetzt werden, nachdem der Entscheid über die Einführung des neuen Modells (mit Niveaugruppen) oder die Beibehaltung des bisherigen Modells (ohne Niveaugruppen) bei der örtlichen Schulbehörde liegt bzw. die kommunalen Schulträger nicht zur Einführung von Niveaugruppen verpflichtet wurden. Die Möglichkeit zur Einführung von Niveaugruppenunterricht wurde mit einem entsprechenden Nachtrag im Promotions- und Übertrittsreglement⁶ verankert. Demnach hat der Oberstufenträger durch Reglement zu bestimmen:

- ob er die Oberstufe mit oder ohne Niveaugruppen führt (Art. 16^{ter} Abs. 1 PÜR) und
- ob er den Niveaugruppenunterricht in Mathematik und/oder Englisch führt und ob zwei oder drei Niveaus gebildet werden (Art. 16^{ter} Abs. 2 PÜR).

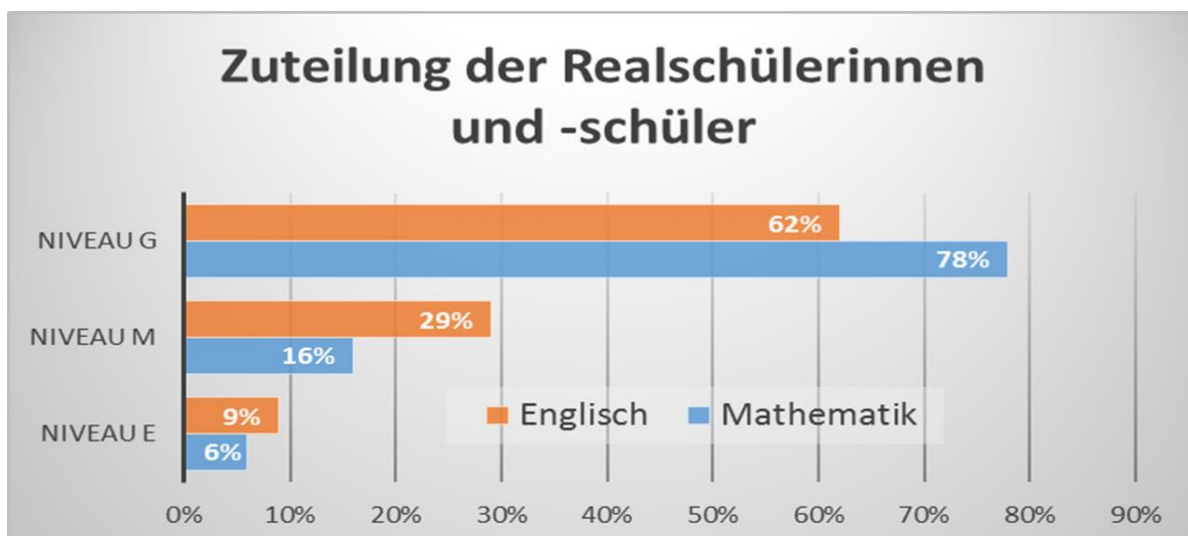
Der Schulträger, der die Oberstufe mit Niveaugruppen führt, hat am Ende der 6. Primarklasse nebst dem Übertritt in die erste Klasse der Sekundar- oder Realschule auch die Zuteilung zu den Niveaugruppen zu verfügen (Art. 47^{bis} Abs. 1 PÜR). Er tut dies auf der Grundlage der Empfehlung der Lehrpersonen der 6. Primarklasse und dem Notenbild in allen Fachbereichen (Zuweisung zum Oberstufentyp) bzw. im betreffenden Fach (Zuteilung zur Niveaugruppe), wobei die Empfehlung im Voraus mit den Eltern zu besprechen bzw. ihnen bekanntzugeben ist (Art. 47^{bis}

⁵ Mathematik und/oder Englisch, vgl. Art. 16^{ter} des Promotions- und Übertrittsreglements vom 25. Juni 2008 (abgekürzt PÜR); im Amtlichen Schulblatt veröffentlicht am 15. August 2008, SchBI 2008, Nr. 7-8; geändert durch Nachtrag vom 15. Februar 2012, SchBI 2012, Nr. 3.

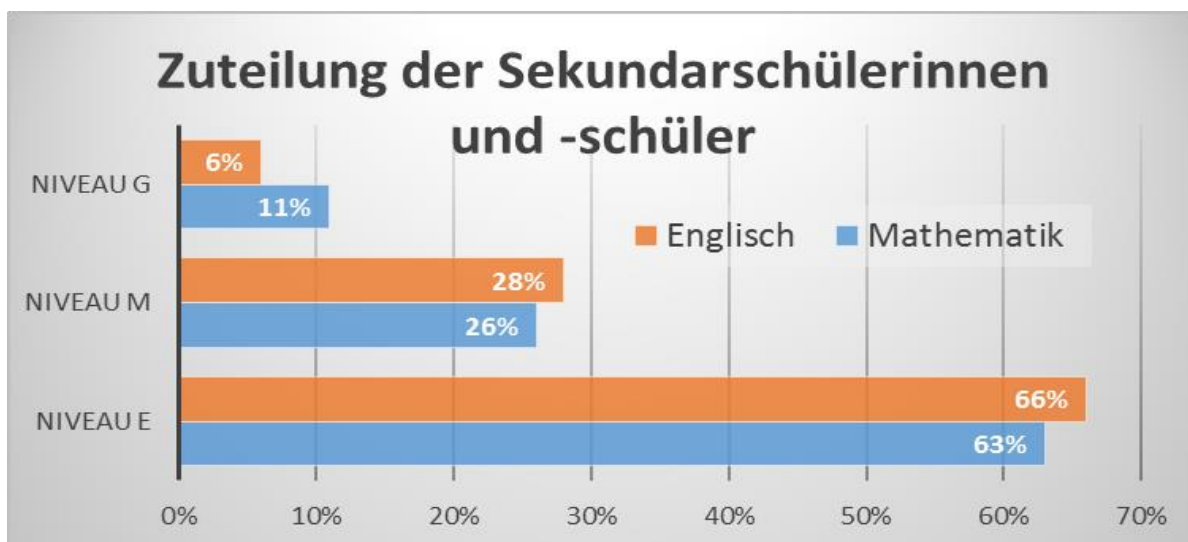
⁶ Abgekürzt PÜR. Im Amtlichen Schulblatt veröffentlicht am 15. August 2008, SchBI 2008, Nr. 7-8; geändert durch Nachtrag vom 15. Februar 2012, SchBI 2012, Nr. 3.

Abs. 2 und 3 PÜR). Die zuständige Stelle des Oberstufenträgers mit Niveaugruppen kann auf jedes neue Semester die Zuteilung zu Schultyp, Klasse und Niveau neu verfügen, wenn dies aufgrund der Leistungen der Schülerin oder des Schülers angezeigt ist (Art. 47^{ter} PÜR). Mit der Möglichkeit zu semesterweisen Umstufungen sowohl zwischen den Schultypen als auch zwischen den Niveaugruppen wurde für kooperative Oberstufen mit Niveaugruppen eine maximale Durchlässigkeit geschaffen. Im Gegenzug haben die Schulträger, welche die Oberstufe mit Niveaugruppen führen, keine Möglichkeit mehr, im gemeindeinternen Recht eine Probezeit vorzusehen.

Im Schuljahr 2017/18 unterrichten 24 Oberstufen mindestens ein Fach in Niveaugruppen. Eine rund 1'000 Schülerinnen und Schüler umfassende Erhebung von 2012 bis 2015 zeigt die erhöhte Durchlässigkeit zwischen den Schultypen bei Unterricht in Niveaugruppen. Bei der Zuweisung aus der Primarschule werden fast 40 Prozent der Realschülerinnen und -schüler einem mittleren oder hohen Englisch-Niveau zugeteilt, in Mathematik 22 Prozent:⁷



Bei der Zuweisung aus der Primarschule wird rund ein Drittel (34 Prozent) der Sekundarschülerinnen und -schüler einem tiefen oder mittleren Englisch-Niveau zugeteilt, in Mathematik mehr als ein Drittel (37 Prozent):



⁷ «Niveau G» = Niveau mit Grundanforderungen, «Niveau M» = Niveau mit mittleren Anforderungen, «Niveau E» = Niveau mit erhöhten Anforderungen.

Auf Semesterwechsel werden während der ersten vier Semester der Oberstufe zwischen 3 und 6 Prozent der Schülerinnen und Schüler auf- oder abgestuft. Dabei zeigt die Erhebung, dass gerade auch nach drei oder vier Semestern mehr Auf- als Abstufungen erfolgen (zwischen 2,5 und 3 Prozent). Demgegenüber liegt die Umstufungsquote zwischen den Stammklassen der Sekundar- und Realschule nur bei rund 2 Prozent.

Als Nachteil des Niveaugruppenunterrichts wird von den Klassenlehrpersonen angeführt, dass sie die Klasse nur noch während weniger Wochenlektionen gesamthaft unterrichten können, was dem Klassenverband abträglich ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das mit sechs Lektionen dotierte Fach Mathematik in Niveaugruppen unterrichtet wird.

1.1.3 Schulversuch zu typen- und jahrgangsübergreifenden Unterrichtsmodellen

Um typen- und jahrgangsübergreifende Unterrichtsmodelle zu erproben, hat der Erziehungsrat die Oberstufen Taminatal und Quarten zu einem dreijährigen Schulversuch ab dem Schuljahr 2012/13 eingeladen. Nach Abschluss der dreijährigen Versuchsphase sollten neben den pädagogischen Aspekten auch die finanziellen Auswirkungen, die zeitliche Belastung und die Akzeptanz bei den Beteiligten erhoben werden.

Die Oberstufe Taminatal setzte ein integratives Unterrichtsmodell um. Dabei wurde je Jahrgang in den meisten Fächern in einer typengemischten Stammklasse unterrichtet. Zur Differenzierung und in den Fremdsprachen wurden zwei Leistungsgruppen (Sekundar und Real) gebildet. Die Oberstufe Quarten setzte während des Schulversuchs in einer ersten Phase ein Modell mit typen- und altersdurchmischten Elementen um, wechselte aber ab dem Schuljahr 2015/16 zu einem rein typengemischten Modell (analog der Oberstufe Taminatal). Die Konzepte der beiden Oberstufen zur Ausgestaltung der Schulversuche wurden von den beiden Schulen zusammen mit der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG) erarbeitet und vom Erziehungsrat bewilligt. Der Umsetzungsprozess wurde vom Amt für Volksschule begleitet.

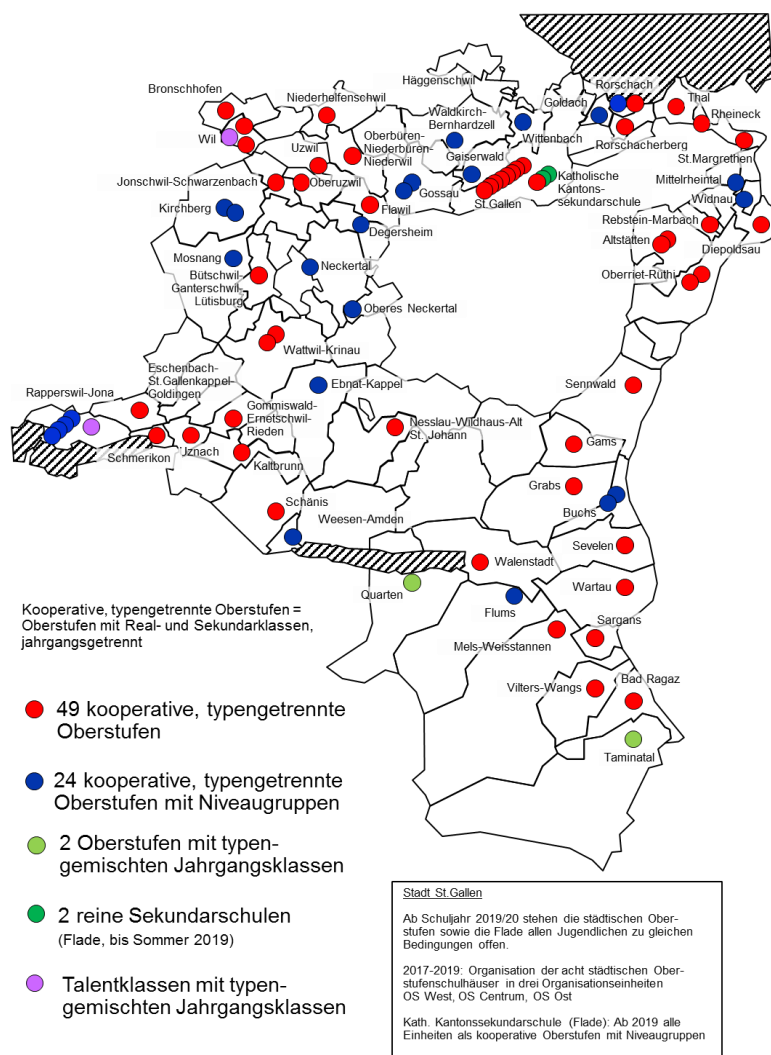
Ziel der Schulversuche in Taminatal und in Quarten war die Prüfung der Durchführbarkeit von auf die einzelnen Oberstufen zugeschnittenen alternativen Unterrichtsmodellen. Mit der gewählten Organisationsform war bei gesicherter Schulqualität und verantwortbaren Kosten der Erhalt dieser kleinen Oberstufen zu gewährleisten. Die Evaluation der beiden Schulversuche im Jahr 2015 zeigte, dass bei mindestens gleichbleibender Qualität der Fachleistungen der Schülerinnen und Schüler ein typengemischtes Unterrichtsmodell im Grundsatz umsetzbar ist. Sie hat aber auch gezeigt, dass auf längere Sicht und mit Blick auf das Vermeiden von Überforderungen bei Schülerinnen und Schülern sowie bei den Lehrpersonen bestimmte Voraussetzungen und Rahmenbedingungen gegeben sein müssen. Dazu gehören neben klaren organisatorischen und pädagogischen Konzepten das zielgerichtete Zusammenarbeiten aller Beteiligten sowie genügend personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen in der Vorbereitung und in der Umsetzung des gewählten Modells. Die Klassen- bzw. Gruppengrösse setzt Grenzen bei der Wahl der Methodik und Didaktik, letztlich bei der Wahl des Unterrichtsmodells. Infrastruktur und räumliche Voraussetzungen begünstigen oder erschweren das Unterrichten mit alternativen Modellen. Die Evaluation zeigte auf, dass alternative Modelle finanzielle Einsparungen bringen können. Sie zeigte aber auch, dass ein komplexes Modell, wie es Quarten in der ersten Phase gewählt hat, zusätzliche Herausforderungen mit sich bringt. Mit dem zunächst gewählten typen- und altersdurchmischten Modell war die Sicherstellung der Unterrichtsqualität unter den vorherrschenden Rahmenbedingungen mit zumutbarem Zusatzaufwand der Lehrpersonen längerfristig nicht zu leisten.

Die beiden Versuche haben zusammengefasst gezeigt, dass mit auf die einzelnen Oberstufen zugeschnittenen alternativen Unterrichtsmodellen mit Typendurchmischung bei gesicherter Schulqualität und verantwortbaren Kosten der Erhalt kleiner Oberstufen gewährleistet werden kann. Der Erziehungsrat nahm deshalb im Jahr 2015 eine Prüfung in Aussicht, ob das erfolgreich

angewendete Unterrichtsmodell mit der Durchmischung von Real- und Sekundarschule nicht generell für kleine Oberstufen freigegeben werden kann. Vor diesem Hintergrund bewilligte er den Oberstufen Quarten und Taminatal die Weiterführung und Weiterentwicklung der erwähnten Schulversuche, befristet bis Ende Schuljahr 2017/18 und unter gewissen Auflagen.^{8,9}

1.1.4 Oberstufensituation im Kanton St.Gallen im Schuljahr 2017/18

Im Kanton St.Gallen werden seit dem Schuljahr 2017/18 in allen Gemeinden Oberstufenzentren nach dem kooperativen, typengetrennten Modell geführt. Sekundar- und Realschule befinden sich unter einem Dach. Die Zusammenarbeit der beiden Typen erfolgt insbesondere bei Veranstaltungen, im musisch-gestalterischen Unterricht und bei Wahlfächern. Der Sonderfall bildet noch die Katholische Kantonssekundarschule St.Gallen («Flade»), die vorerst weiterhin reine Sekundarschulen führt. Allerdings wird in einem Schulhaus der «Flade» seit dem Schuljahr 2017/18 eine «Pilotklasse Realschule» geführt. Dies im Hinblick darauf, dass ab dem Schuljahr 2019/20 in allen drei Schulstandorten der «Flade» auch die Realschule geführt werden soll. Eine weitere Ausnahme bilden die Oberstufen Quarten und Taminatal, in denen wie beschrieben (vorstehend Abschnitt 1.1.3) im Rahmen eines Schulversuches in typengemischten Klassen unterrichtet wird. Konkret präsentiert sich die Oberstufenlandschaft im Kanton St.Gallen im Schuljahr 2017/18 wie folgt:



⁸ Regelmässige Information des Amtes für Volksschule über den Stand der Entwicklungsarbeiten, besondere Beachtung der Bedürfnisse schwächerer Schülerinnen und Schüler bei Arbeitsformen, die stärker auf Selbständigkeit aufbauen, und Angebot von Weiterbildungen, Coaching und Beratung der Lehrpersonen.

⁹ Die Bewilligung wurde mit Blick auf das Projekt «Weiterentwicklung der Oberstufe» bis Ende Schuljahr 2018/19 verlängert.

1.2 Einbezug des Kantonsrates

1.2.1 Parlamentarische Vorstösse

Nach Abschluss des Projekts «Oberstufe 2012» wurden folgende Motionen eingereicht:

- Motion 42.11.14 «Altersdurchmisches Lernen auch auf der Oberstufe» vom 27. April 2011:
- Der Kantonsrat hat diese Motion am 28. September 2011 gegen den Antrag der Regierung mit 67:43 Stimmen gutgeheissen. Damit wurde die Regierung eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um den Schulträgern der Oberstufen das Führen von altersdurchmischten Klassen zu ermöglichen. Der Kantonsrat hat die Motion allerdings nach Behandlung des Berichts 40.14.04 «Perspektiven der Oberstufe» abgeschrieben (vgl. nachstehend Abschnitt 1.2.2).
- Motion 42.12.02 «Integrierte Oberstufe» vom 20. Februar 2012: Damit hätte die Regierung eingeladen werden sollen, einen Nachtrag zum Volksschulgesetz vorzulegen, wonach integrierte Oberstufen im Kanton St.Gallen möglich sein sollen.
- Motion 42.12.06 «Oberstufe 2012plus» vom 21. Februar 2012: Damit hätte die Regierung eingeladen werden sollen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit in Volksschulen generell – nicht nur auf Primarstufe, sondern auch auf der Oberstufe – flexibel alters- und typengemischt unterrichtet werden kann.

Die Motionen 42.12.02 «Integrierte Oberstufe» und 42.12.06 «Oberstufe 2012plus» wurden am 5. Juni 2012 auf Antrag der Regierung in das Postulat 43.12.04 mit folgendem Wortlaut umgewandelt: «Die Regierung wird eingeladen, auf der Grundlage des Projekts Oberstufe 2012 Bericht zu erstatten zur möglichen Weiterentwicklung der Oberstufe mit Einbezug von alternativen und integrativen Schulmodellen sowie einen allfälligen Gesetzgebungsbedarf aufzuzeigen.» Die Regierung begründete ihren Antrag damit, dass beide Motionen die Schaffung einer rechtlichen Grundlage verlangen würden, um die Oberstufe in Richtung eines integrativen Modells zu entwickeln bzw. altersdurchmisches Lernen auch typengemischt vorsehen zu können. Der im Rahmen der Strukturdiskussion vom Erziehungsrat in Auftrag gegebene Zwischenbericht «Projekt Oberstufe: Oberstufenstruktur – Oberstufe 2012» vom 5. November 2009 und die anschliessende Vernehmlassung hätten ergeben, dass es angezeigt sei, die bestehenden Strukturen trotz insgesamt hohem Qualitätsstandard der St.Galler Oberstufe weiterzuentwickeln, um sämtliche Schülerinnen und Schüler optimal fördern zu können. Der Erziehungsrat habe deshalb entschieden, das kooperative Oberstufenmodell mit Niveaugruppen in Englisch und/oder Mathematik ab dem Schuljahr 2012/13 freizugeben. Der Kantonsrat habe zudem im September 2011 die Motion 42.11.14 «Altersdurchmisches Lernen auch auf der Oberstufe» gutgeheissen. Diese fordere, altersdurchmisches Lernen auf der Oberstufe zuzulassen, jedoch die Trennung in Real- und Sekundarschule beizubehalten. Die zwei vorliegenden Motionen würden nun fordern, diese Möglichkeit zu erweitern und altersdurchmisches Lernen auch typengemischt zuzulassen. Die Erprobung solcher alternativer Modelle erfolge mit den Oberstufen Quarten und Taminatal im Rahmen von zwei dreijährigen Schulversuchen. Es sei deshalb zweckmässig, nach den ersten Erfahrungen mit den Niveaugruppen und nach der Evaluation der Schulversuche in einem Bericht Möglichkeiten für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Oberstufe aufzuzeigen. Im Nachgang dazu seien die Beschlüsse für die zukünftige Ausgestaltung der Oberstufe zu fassen und die entsprechenden Anpassungen zu den Unterrichtsmodellen im Volksschulgesetz vorzunehmen.

1.2.2 Bericht 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule»

Im Bericht 40.14.04 «Perspektiven der Volksschule» vom 12. August 2014 hielt die Regierung fest, dass die Schülerinnen und Schüler im Kanton St.Gallen in Leistungsvergleichen Spitzenresultate erzielen, was nebst vielen anderen Erfolgsfaktoren auch auf das Modell der kooperativen, typengetrennten Oberstufe mit Sekundar- und Realschule zurückzuführen sei. Dieses Modell werde jedoch nicht allen gerecht. Insbesondere Schülerinnen und Schüler mit einseitigen Begabungen oder extrem tiefem Leistungsstand würden nicht entsprechend gefördert und die horizontale Durchlässigkeit zwischen Real- und Sekundarschule sei praktisch nicht möglich. Der Erziehungsrat habe mit verschiedenen Elementen der «Oberstufe 2012» und mit dem Beschluss, ab dem Schuljahr 2012/13 auch in Niveaugruppen unterrichten zu können, auf die problematischen

Aspekte des bisherigen Modells reagiert (vgl. vorstehend Abschnitt 1.1.2.d). Ausserdem würden mit der Erprobung von alternativen Unterrichtsmodellen Taminatal und in Quarten zusätzliche Modelle mit flexibleren Zuordnungen und mit verstärkt individueller Förderung umgesetzt (vgl. vorstehend Abschnitt 1.1.2.e)

In einer Zwischenbilanz nach gut zwei Jahren Erfahrung mit Niveaugruppenunterricht und den Schulversuchen in Taminatal und Quarten hielt die Regierung fest, dass die ersten Erfahrungen zwar positiv seien, zuverlässige Aussagen zu den verschiedenen Modellen aber erst nach Vorliegen der Evaluation – voraussichtlich Ende 2015 – gemacht werden könnten. Auf diesen Grundlagen solle eine Überarbeitung der Oberstufenstruktur im Kanton St.Gallen neu diskutiert werden. Bereits in diesem Bericht hielt die Regierung aber fest, auf eine vollständige Freigabe des Oberstufenmodells sei zu verzichten. Den Schulträgern solle jedoch künftig die Wahl zwischen zwei bis drei verschiedenen Organisationsmodellen offenstehen. Dazu würden einerseits das traditionelle kooperative Oberstufenmodell mit Real- und Sekundarschule sowie einer Durchlässigkeit im Sinn von Niveaugruppen gehören. Auf der anderen Seite solle als Variante auch ein Organisationsmodell mit verstärkter Durchmischung von Real- und Sekundarschülerinnen und -schülern zur Verfügung stehen. Damit verbunden sei die Möglichkeit des typengemischten Unterrichts. Ein solches Oberstufenmodell würde insbesondere kleineren Oberstufenzentren entgegenkommen, die ein kostengünstiges, aber trotzdem pädagogisch sinnvolles Organisationsmodell wählen könnten. Der Entscheid für ein alternatives Oberstufenmodell könne jedoch auch aus rein pädagogischen Gründen angestrebt werden.

Die Regierung stellte weiter fest, dass eine Öffnung im Sinn einer verstärkten Durchmischung von Real- und Sekundarschule eine Anpassung des Volksschulgesetzes erforderlich macht. Auf die mit der Motion 42.11.14 «Altersdurchmischtes Lernen auch auf der Oberstufe» (vgl. vorstehend Abschnitt 1.2.1) geforderte Gesetzesanpassung ausschliesslich Richtung Altersdurchmischung innerhalb der Real- bzw. innerhalb der Sekundarschule sei zu verzichten. Eine Altersdurchmischung in der getrennten Real- und Sekundarschule sei pädagogisch nicht sinnvoll und ausserdem nicht erforderlich, weil bereits mit dem geltenden Gesetzesrecht Ausnahmewilligungen von der Jahrgangsklasse möglich seien.¹⁰ Damit dem Anliegen der Motionäre, den Oberstufen möglichst grosse pädagogische Freiheiten und Autonomie zuzugestehen, Rechnung getragen werden könnte, müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die den Schulträgern das Führen von altersdurchmischten Klassen im Rahmen der integrativen Oberstufe ermöglichen würde. Dies würde auf die im Projekt Oberstufe abgelehnte integrative Oberstufe hinauslaufen und mit der Auflösung der Jahrgangsverbände sogar über diese hinausgehen. Das Postulat 43.12.04 wurde nach dem Bericht 40.14.04 abgeschrieben.

1.2.3 Bericht 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule»

Mit dem Bericht 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule» vom 22. Dezember 2015 kam die Regierung u.a. dem Auftrag aus dem Postulat 43.14.07 «Entwicklung der Maturitätsquoten im Kanton St.Gallen» nach, dem Kantonsrat zur Entwicklung der Maturitäten im Kanton Bericht zu erstatten und allfällige Massnahmen vorzuschlagen. Die Regierung kam zum Schluss, dass im Kanton St.Gallen ein gewisses Mass an Bildungspotenzial brachliegt, weil Schülerinnen und Schüler, welche die Eignung und Neigung für eine gymnasiale Ausbildung mitbringen, aufgrund ihrer sozialen Herkunft faktisch am Besuch des Gymnasiums gehindert werden. Damit diese Schülerinnen und Schüler ihr Potenzial ausschöpfen können, seien zusätzliche Mobilitätsanstrengungen nötig.¹¹ Der Kantonsrat beauftragte die Regierung bei der Behandlung des Berichts, die Möglichkeit progymnasialer Klassen bzw. regionaler Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen zu prüfen.

¹⁰ Art. 29 Abs. 2 VSG.

¹¹ Vgl. Abschnitt 2.7. des Berichts 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule».

1.3 Weiterentwicklung der Oberstufe

1.3.1 Bericht der Arbeitsgruppe

Anfang 2016 hat der Erziehungsrat eine Arbeitsgruppe¹² beauftragt, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Oberstufe im Kanton St.Gallen zu erarbeiten. Der Bericht der Arbeitsgruppe, der dem Erziehungsrat am 24. August 2016 unterbreitet wurde, beschreibt Ansätze zur Weiterentwicklung der Oberstufe vor dem Hintergrund der aktuellen Situation der Oberstufe im Kanton St.Gallen (vgl. vorstehend Abschnitt 1.1) und der gesellschaftlichen und lokalen Bedürfnisse. Die relevanten Anspruchsgruppen¹³ wurden im Rahmen einer Begleitgruppe in den Erarbeitungsprozess einbezogen. Geprüft wurden von der Arbeitsgruppe insbesondere Massnahmen in folgenden Bereichen.

1.3.1.a Niveaufächer

Verschiedene Schulträger, die bereits in Niveaugruppen unterrichten, schlugen vor, den Katalog der Fächer, die in Niveaugruppen unterrichtet werden können, zu erweitern oder die Wahl der Niveaufächer überhaupt nicht mehr einzuschränken. Begründet wurden diese Vorschläge mit den lokalen Gegebenheiten, mit Überlegungen zur Begabtenförderung oder mit besonderen Voraussetzungen beim Einsatz der Lehrpersonen.

Die Arbeitsgruppe wies darauf hin, dass fünf Jahre nach der Einführung des freiwilligen Niveaugruppenunterrichts bereits rund ein Drittel der Oberstufen im Kanton St.Gallen Unterricht in Niveaugruppen erteilen. Daraus sei zu schliessen, dass die Möglichkeit von Niveaugruppenunterricht einem Bedürfnis in der Schulwelt entspreche. Die Stärke des Niveaugruppenunterrichts liege in der Durchlässigkeit und dem Unterricht in homogenen Leistungsgruppen. Die Arbeitsgruppe erachtet deshalb eine Ausweitung der Fächer, in denen in Niveaugruppen unterrichtet werden kann, als wünschenswert und schlägt eine Ausweitung auf die Fächer Deutsch, Französisch sowie Natur und Technik vor. Der Entscheid, welche Fächer in Niveaugruppen unterrichtet werden, sei dem Schulträger vor Ort zu überlassen. Weil es aus stundenplantechnischen und personellorganisatorischen Gründen nur beschränkt möglich sei, eine grössere Anzahl Fächer in Niveaugruppen zu unterrichten, könne auf eine Begrenzung der praktizierten Anzahl möglicher Niveaufächer aus Sicht der Arbeitsgruppe verzichtet werden. Auch soll es nach Auffassung der Arbeitsgruppe den Schulträgern unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten weiterhin freigestellt sein, ob sie die Niveaugruppen auf zwei oder drei Leistungsstufen bilden, auch wenn grundsätzlich drei Niveaus zu empfehlen seien.

1.3.1.b Typendurchmischung

Im Kanton St.Gallen unterrichten die Oberstufen Taminatal und Quarten mit befristeter Bewilligung des Erziehungsrates im Rahmen eines Schulversuchs in typengemischten Jahrgangsklassen (vgl. vorstehend Abschnitt 1.1.3). Die vom Erziehungsrat zur Ausarbeitung von Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Oberstufe eingesetzte Arbeitsgruppe empfiehlt vor dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse über den Schulversuch in den Oberstufen Taminatal und Quarten, die Möglichkeit von typengemischtem Unterricht für alle Oberstufen freizugeben. Bei der Zuweisung von der Primar- in die Oberstufe sei aber auch bei typengemischten Oberstufenschulen der Status Sekundar- bzw. Realschülerin oder -schüler beizubehalten. Die Empfehlung zur Freigabe des typengemischten Unterrichts begründet die Arbeitsgruppe damit, dass kleineren Oberstufen damit ermöglicht werde, sich pädagogisch sinnvoll und betriebswirtschaftlich effizient zu organisieren. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe ist dabei nicht zu erwarten, dass eine grössere Anzahl

¹² Zusammengesetzt aus Vertretern des Erziehungsrates, des Amtes für Volksschule und der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG).

¹³ Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons St.Gallen (VSLSG), Kantonaler Lehrerinnen- und Lehrerverband (KLV), Verband Personal öffentlicher Dienste (vpod), PHSG, Pädagogische Kommissionen Mittelstufe, Oberstufe und Mittelschulen, Konvente Mittelstufe und Oberstufe, kantonale Rektorenkonferenzen von Mittelschulen und Berufsfachschulen.

Oberstufen das bisherige typengetrennte Modell aufgeben werde. Die Freigabe des typenübergreifenden Unterrichts ermögliche aber zusätzliche Flexibilität in der Organisation, z.B. indem die dritte Oberstufe nach ersten Abgängen in weiterführende Schulen und mit Blick auf eine stärkere Profilbildung und Berufswahl noch gezielter ausgestaltet werden könne.

1.3.1.c Altersdurchmisches Lernen

In altersdurchmischten Unterrichtsmodellen werden Jugendliche aus verschiedenen Jahrgangsklassen zu einer altersdurchmischten Klasse zusammengeführt. Die heterogene Zusammensetzung soll gezielt für das Mit- und Voneinander-Lernen und zur Förderung der sozialen Kompetenzen genutzt werden. Auslöser für solche Unterrichtsmodelle sind neben pädagogischen oftmals auch organisatorisch-finanzielle Gründe.

Im Kanton St.Gallen gibt es auf der Oberstufe keine Unterrichtsmodelle mit altersdurchmischten Stammklassen. Solche wären zwar mit Bewilligung des Erziehungsrates grundsätzlich möglich (Art. 29 Abs. 2 VSG), es besteht diesbezüglich aber eine restriktive Bewilligungspraxis. Dies vor dem Hintergrund, dass altersdurchmischte Schulmodelle erfahrungsgemäss von den Lehrpersonen eine hohe Flexibilität und ein überdurchschnittliches Engagement erfordern. Entsprechend besteht bei einem grossen Teil der Schulbehörden und der Lehrpersonen Skepsis gegenüber in dieser Art vermehrt integrativ wirkenden Schulmodellen. Dies erklärt auch, warum gesamtschweizerisch altersdurchmischte Modelle auf der Oberstufe kaum vorkommen. Die Regierung hat die restriktive Haltung des Erziehungsrates mit der Antwort vom 31. August 2010 auf die Interpellation 51.10.43 «Modell zukünftige Oberstufe im Kanton St.Gallen» gestützt. Die vom Erziehungsrat zur Ausarbeitung von Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Oberstufe eingesetzte Arbeitsgruppe empfiehlt, altersdurchmischten Unterricht weiterhin nur mit Ausnahmegewilligung des Erziehungsrates zuzulassen, also an der bisherigen Regelung nichts zu ändern.

1.3.1.d Stärkung der integrierten Begabungsförderung

Zehn bis zwanzig Prozent aller Kinder und Jugendlichen gelten als besonders begabt, da sie in einem oder mehreren Bereichen im Vergleich zum Durchschnitt ihrer Altersgruppe deutlich weiter entwickelt oder ausgeprägt talentiert sind. Bei einem bis zwei Prozent der Kinder und Jugendlichen, deren Begabungen als überragend oder ausserordentlich bezeichnet werden können, wird von einer Hoch- oder Höchstbegabung gesprochen. In den nächsten Jahren werden jährlich rund 15'000 Schülerinnen und Schüler die Oberstufe besuchen. Statistisch kann davon ausgegangen werden, dass jeweils rund 150 bis 300 Schülerinnen und Schüler mit einer Hochbegabung im intellektuellen, musischen oder sportlichen Bereich anzutreffen sind.

Der Umgang mit intellektueller Hochbegabung auf Volksschulstufe wird im «Konzept Hochbegabtenförderung im Kanton St.Gallen» geregelt, das vom Erziehungsrat am 23. November 2011 erlassen und durch Nachtrag im Bereich Sport vom 21. Oktober 2015 geändert wurde.¹⁴

Intellektuell begabte Kinder und Jugendliche können in aller Regel im Rahmen der Regelschule bzw. in der Schuleinheit mit niederschweligen Massnahmen angemessen unterstützt werden. Nur wenn sich die Hochbegabung einer Schülerin oder eines Schülers in der öffentlichen Schule am Aufenthaltsort nicht entfalten kann, hat der Schulträger den Besuch einer speziellen Schule für Hochbegabte zu gestatten (Art. 53^{bis} VSG). Mit Blick auf die verfassungsmässig garantierte Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts (Art. 19 und 62 der Bundesverfassung, SR 101) ist die Herkunftsgemeinde in diesem Fall zur Übernahme eines angemessenen Schulgelds verpflichtet.

¹⁴ Abrufbar unter https://www.schule.sg.ch/home/volksschule/unterricht/sonderpaedagogik_regelschule/begabungsforderung/_jcr_content/Par/downloadlist_0/DownloadListPar/download.ocFile/Konzept%20Hochbegabtenf%C3%B6rderung_November%202015.pdf.

Da die einzelnen Lehrpersonen und Klassen nicht sämtlichen Ansprüchen und Erfordernissen bezüglich der Begabungsförderung gerecht werden können, kommen nebst der Förderung im Klassenzimmer klassenübergreifende Anreicherungs- und Ergänzungsangebote zum Zug (Interessen- oder Leistungsgruppen, Ressourcenzimmer, Lernatelier, Experimentierräume, Unterstützung durch Fachexpertinnen oder Fachexperten). Diese bauen auf vertieftes, forschend-entdeckendes Lernen, erweiterte Lern- und Präsentationsmethoden sowie selbst gestaltetes, innovatives Arbeiten auf und motivieren für gute Lernleistungen. Auch mittels klassenübergreifenden Unterrichts im Rahmen besonderer Veranstaltungen (u.a. Sonderwochen, Projektunterricht) oder Projektgemeinschaften können hohe intellektuelle Begabungen akzentuiert gefördert werden. Soweit die Begabungsförderung nicht in den Regelklassenunterricht eingebunden ist, kann sie in ergänzendem Einzel- oder Gruppenunterricht erfolgen. Gemäss Statistik des vor dem 1. August 2017 bestehenden Pensenpools für die Förderung besonderer Begabungen standen im Kanton St.Gallen im Jahr 2014/15 insgesamt knapp 540 Lektionen zur Begabtenförderung zur Verfügung, davon wurden über 150 Lektionen nicht in Anspruch genommen. Seit dem 1. August 2017 sind die entsprechenden Ressourcen im Personalpool im Teil-Pool Sonderpädagogik eingerechnet.¹⁵

Die Arbeitsgruppe kommt vor diesem Hintergrund zum Schluss, dass die heute zur Verfügung stehenden Rahmenbedingungen in Bezug auf Lehrplan, mögliche Organisationsformen und zeitliche wie personelle Ressourcen grundsätzlich Gewähr bieten, dass begabte Schülerinnen und Schüler in der Regelschule angemessen beschult werden können. Massnahmen seien in diesem Bereich deshalb nicht nötig. Mit Blick auf den Umstand, dass ein beachtlicher Teil der für die Begabungsförderung zur Verfügung stehenden Lektionen nicht ausgeschöpft wird, seien aber zusätzliche Informationen für die Schulen über mögliche Formen, Zeitgefässe und Ressourcen nötig. Ausserdem könne die Begabungsförderung im Rahmen der persönlichen Weiterbildung der Lehrpersonen und der Unterrichtsentwicklung in den Schulhäusern verstärkt thematisiert werden. In der Ausbildung der Lehrpersonen könne in den didaktischen Studienfächern ein Schwerpunkt auf die Begabungs- und Begabtenförderung gelegt werden, um das Methodenrepertoire der angehenden Lehrpersonen gezielt zu erweitern. Mit spezifischen Weiterbildungsangeboten könnte auch das Wissen der aktiven Lehrpersonen in diesem Bereich gefördert werden.

1.3.1.e Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen

In der Botschaft zum XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz vom 8. März 2011 (22.11.01) hat die Regierung ausdrücklich darauf verzichtet, dem Kantonsrat eine Änderung des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1; abgekürzt MSG) vorzuschlagen, um neben der Kantonsschule am Burggraben St.Gallen auch Landmittelschulen die Führung von Untergymnasien zu ermöglichen. Dies vor dem Hintergrund, dass ein solcher Vorschlag in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt worden war. Dabei wurde insbesondere befürchtet, dass der Trend zu rückläufigen Schülerzahlen in den Oberstufenzentren noch verstärkt würde, weil naturgemäss die leistungsstärksten Schülerinnen und Schüler ins Untergymnasium wechseln würden. Dies wiederum könnte die Existenz von Oberstufenzentren gefährden. Anstelle der Schaffung von Untergymnasien stehe es den Oberstufenzentren schon heute offen, für leistungsstärkere Schülerinnen und Schüler «Leistungsklassen» zu führen. Neben diesen pädagogischen Überlegungen wäre zu beachten, dass sowohl für den Kanton wie auch für die Gemeinden mit bedeutenden Mehrkosten zu rechnen wäre, weil an den Kantonsschulstandorten mutmasslich zusätzlicher Schulraum geschaffen werden müsste. Eine solche Entwicklung lehnte die Regierung damals ab und sie verzichtete auf die Schaffung weiterer Untergymnasien. Der Kantonsrat folgte bei der Beratung des XII. Nachtrags zum Mittelschulgesetz dieser Auffassung. Hingegen beauftragte er die Regierung im Rahmen der Beratung des Berichts 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule» im Jahr 2016, regionale Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen zu prüfen und ihm über das Prüfungsergebnis Bericht zu erstatten (vgl. vorstehend Abschnitt 1.2.3).

¹⁵ Art. 15 Abs. 2 der Weisungen zu Unterrichtsorganisation, Klassenbildung und Personalpool, SchBl 2016, Nr. 6.

Regional organisierte progymnasiale Oberstufenklassen werden in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn geführt. Der Kanton Aargau kennt Bezirksschulen mit erhöhten Anforderungen und im Kanton Bern führen einige Gemeinden «spezielle Sekundarklassen», die progymnasialen Charakter haben.

Im Kanton St.Gallen führt derzeit einzig die Oberstufe Mittelrheintal (OMR) in der 1. und 2. Oberstufe je eine Klasse mit erhöhten Anforderungen, in denen die Lehrplaninhalte vertiefend bearbeitet werden. Nach der 2. Sekundarklasse werden Schülerinnen und Schüler, die nicht ans Gymnasium wechseln, den übrigen 3. Sekundarklassen zugeteilt. Die meisten Schülerinnen und Schüler absolvieren und bestehen jedoch die Aufnahmeprüfung an das Gymnasium. Gemäss den Verantwortlichen der OMR zeichnet sich die Klasse mit erhöhten Anforderungen insbesondere durch die gezielte Förderung, den gegenseitigen Ansporn, die verstärkte Motivation und organisatorische Vorteile aus. Als nachteilig wird empfunden, dass die «Zugpferdchen» in den «Regelklassen» teilweise fehlen, sich sehr gute Primarschülerinnen und -schüler die neue Konkurrenz nicht gewohnt seien und der Berufswahlunterricht in Klassen mit erhöhten Anforderungen eher stiefmütterlich behandelt werde. Stellwerkvergleiche an der OMR zeigen zudem, dass mit zusätzlicher Separation die Überlappungsbereiche verschiedener Leistungsstufen nicht vermieden werden können.

Das Führen von Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen auf kommunaler Ebene ist im Kanton St.Gallen im Rahmen der Vorgaben des Volksschulgesetzes bereits heute ohne kantonale Bewilligung möglich, bedingt aber eine Mindestgrösse der Oberstufe. Zehn bis zwanzig Prozent aller Kinder und Jugendlichen gelten als besonders begabt. Ein Schulträger müsste also vier bis fünf Sekundarklassen je Jahrgang führen, um die entsprechend Begabten vor Ort in einer besonderen Klasse mit erhöhten Anforderungen zu fördern, ohne dass zusätzliche Klassen gebildet werden müssen. Diese Voraussetzung erfüllen im Kanton St.Gallen momentan nur sechs Schulträger.¹⁶ Aus Gründen der Chancengerechtigkeit müssten Gemeinden, die von ihrer Grösse her keine gemeindeeigene Sekundarklasse mit erhöhten Anforderungen führen können, diese regional interkommunal organisieren. Dabei zeigen sich aus Sicht der Arbeitsgruppe verschiedene Herausforderungen:

- Die topografische und demografische Struktur im Kanton St.Gallen erschwert eine chancengerechte Verteilung von progymnasialen Sekundarklassen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass an insgesamt fünf bis sechs Standorten im Kanton je eine bis zwei Klassen mit erhöhten Anforderungen regional geführt werden könnten. Weil aber die Bevölkerungsdichte und damit auch die Schülerzahlen regional sehr unterschiedlich sind, hätte der Besuch einer solchen regional geführten Klasse mit erhöhten Anforderungen zum Teil lange Schulwege zur Folge. Die Geografie schränkt die Nutzung solcher Angebote ein.
- Die Klassenbildung bei den kommunalen Schulträgern würde durch den Weggang von Schülerinnen und Schülern in regionale Klassen mit erhöhten Anforderungen herausfordernd. Zudem würden dem abgebenden Schulträger die «Zugpferdchen» in den Sekundarklassen abhanden kommen, womit das Niveau in den lokalen Oberstufen tendenziell sinken würde.
- Der abgebenden Gemeinde würden durch die Beschulung in einer regionalen Klasse mit erhöhten Anforderungen erhebliche Kosten entstehen, weil für diesen Schulbesuch der aufnehmenden Gemeinde im Rahmen eines auswärtigen Schulbesuchs nach Art. 53 VSG ein kostendeckendes Schulgeld vergleichbar mit dem bekannten interkommunalen Sportschulbesuch zu zahlen wäre.¹⁷

¹⁶ St.Gallen, Oberstufe Mittelrheintal, Altstätten, Rapperswil-Jona, Wil, Katholische Kantonssekundarschule St.Gallen (Flade).

¹⁷ Gemäss Konzept Hochbegabtenförderung im Kanton St.Gallen beträgt das jährliche Schulgeld je Schülerin oder Schüler in einer reinen Talentklasse Fr. 19'000.–. Für Gemeinden, die Schülerinnen und Schüler an eine regional organisierte Klasse mit erhöhten Anforderungen abgeben, würde insgesamt ein zusätzlicher jährlicher Schulgeldaufwand von insgesamt 3,5 bis 4 Mio. Franken entstehen.

- Falls als Vorbereitung auf die gymnasiale Ausbildung der Mittelschullehrplan verbindliche Grundlage wäre, müssten in Klassen mit erhöhten Anforderungen entsprechend stufenspezifisch ausgebildete Mittelschul-Lehrpersonen unterrichten. An der gleichen Oberstufe würden in diesem Fall zwei Personalrechte und zwei unterschiedlich gewachsene Schulkulturen aufeinandertreffen, wobei Letzteres insbesondere dann problematisch sein könnte, wenn Mittelschul-Lehrpersonen nur teilzeitlich anwesend wären, weil sie noch an einer Mittelschule unterrichten. Den Schülerinnen und Schülern würden in diesem Fall auch feste Bezugspersonen fehlen.

Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe steigert der Besuch einer Klasse mit erhöhten Anforderungen zwar die Wahrscheinlichkeit, dass Schülerinnen und Schüler später eine gymnasiale Ausbildung wählen. Damit könnte durch das Führen von solchen Leistungsklassen ein positiver Beitrag zur Ausschöpfung des Potenzials zur Erlangung einer Maturität und zur Steigerung der Maturitätsquote¹⁸ geleistet werden. Mit Blick auf den bestehenden Leistungsausweis der Oberstufe sei eine weitere Separation in der Oberstufe aber grundsätzlich zu diskutieren: Sowohl die Wissenschaft als auch die Praxis zeigten, dass die Sekundarschulen im Kanton St.Gallen Leistungsanforderungen, die von den abnehmenden Schulen oder der Berufsbildung erwartet werden, bereits jetzt in hohem Mass erfüllen würden. Eine dosierte Öffnung der Klassenstrukturen, die Stärkung der integrierten Begabungsförderung und eine Ausweitung des Niveaugruppenunterrichts könnten diesen erfreulichen Zustand weiter optimieren, ohne dass regionale Klassen mit erhöhten Anforderungen geschaffen werden müssten, die nach dem Gesagten wesentliche Nachteile nach sich ziehen würden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb, auf die Schaffung von regionalen Klassen mit erhöhten Anforderungen zu verzichten.

1.3.1.f Förderung der Maturitäten

Kontinuität in der schulischen und beruflichen Bildung erfordert reibungslose Übergänge von der Primarschule zur Oberstufe und von der Oberstufe zu den Mittelschulen und zur Berufsbildung. Mangelndes Wissen voneinander führt zu Missverständnissen und gegenseitigen Vorurteilen. Die Gesellschaft wandelt sich in rasantem Tempo. Deshalb ist es wichtig, zwischen der Volksschule und den weiterführenden Schulen und der Berufsbildung Bedürfnisse, Ansprüche, gegenseitige Unterstützung, Informationsflüsse und Umsetzungsmöglichkeiten zu klären.

Bei der Beratung des Berichts 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule» erteilte der Kantonsrat der Regierung am 26. April 2016 auf Antrag seiner vorberatenden Kommission den Auftrag nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11), «die Planung, Finanzierung und Umsetzung von Massnahmen (insbesondere einer Informationskampagne) einzuleiten, um jene Schülerinnen und Schüler vermehrt in weiterführende Ausbildungen zu bringen, die das Potenzial dafür ausweisen, dieses aber nicht ausschöpfen». Der Kommissionsantrag war wie folgt begründet: «Verstärkte Informationsarbeit ist ein Schlüssel für eine bessere Ausschöpfung des Potenzials und damit einer Erhöhung der Maturitätsquote (Summe von gymnasialer Maturität, Berufs- und Fachmaturität). Dafür sind entsprechende Konzepte auszuarbeiten und die für die Umsetzung nötigen Mittel bereit zu stellen. Nachdem schon im Bericht 40.07.06 «Perspektive der Mittelschule» eine massvolle Erhöhung der (gymnasialen) Maturitätsquote von der Regierung prognostiziert worden war, diese angenommene Entwicklung jedoch nicht eingetreten ist, sind konkrete Massnahmen nötig.»

Gemäss Auftrag und ausgehend vom Bericht 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule» sollen mit der Informationskampagne folgende Ziele erreicht werden:

- das noch nicht ausgeschöpfte Potenzial für die gymnasiale Maturität, die Berufsmaturität (BM, WMI, WMS, IMS) und die Fachmaturität (FMS) besser erschliessen;

¹⁸ Gemeint sind nicht nur gymnasiale Maturitäten, sondern auch nicht gymnasiale, z.B. Berufsmaturitäten.

- deutlich(er)e Positionierung der Ausbildungsangebote gymnasiale Maturität, Fachmaturität und Berufsmaturität;
- Korrektur falscher Vorstellungen (z.B. Zeitaufwand, Kosten, Höhe der Maturitätsquote, Chancen in der Berufswelt, «Akademikerarbeitslosigkeit») von Maturitätslehrgängen und der Bildungslandschaft generell.

Die Zielgruppe der Informationskampagne besteht grundsätzlich aus allen leistungsstarken Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I, insbesondere auch aus bildungsfernen Schichten und/oder Familien mit Migrationshintergrund sowie aus Knaben. Institutionsseitig sind namentlich auch Lehrpersonen der Sekundarstufe I angesprochen, da diese im Entscheidungsprozess der Jugendlichen betreffend die weitere Bildungslaufbahn eine wichtige Rolle spielen.

Eine Projektgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Volksschule, der Berufsbildung und der Mittelschulen hat unter der Leitung des Generalsekretariates des Bildungsdepartementes ein Konzept mit Massnahmen und Empfehlungen erarbeitet. Dieses fokussiert über den Bericht 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule» hinaus auf die Förderung der Maturitäten beider Schultypen der Sekundarstufe II. Die Massnahmen betreffen namentlich die Ergänzung und Optimierung der interaktiven Website «Kanti-Navigator» sowie die Erstellung einer analogen, mit Ersterer vernetzten Website für die Berufsmaturität, das Erstellen von Filmclips, Flyern, Plakaten und einer Dokumentationsmappe (mit Fokus auf Abbau der Vorurteile und Irrtümer über die Maturität), Schaffen von Plattformen zum Austausch zwischen Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II oder die Verlinkung von Websites der Schulen aller Stufen.

Die Umsetzung der Massnahmen und Empfehlungen erfolgt durch das Amt für Mittelschulen und das Amt für Berufsbildung in Zusammenarbeit mit Schulen und externen Partnern. Sie beginnt einlaufend ab Herbst 2017. Die Erfolgskontrolle zu einzelnen Massnahmen erfolgt, soweit möglich, über definierte Indikatoren.

1.3.2 Vernehmlassung und Würdigung für die abschliessenden Reformschritte

Der Erziehungsrat hat am 16. September 2016 das Amt für Volksschule beauftragt, zum Bericht der Arbeitsgruppe eine Vernehmlassung bei den schulischen Anspruchsgruppen¹⁹ und den politischen Parteien durchzuführen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung sowie die Schlussfolgerungen von Erziehungsrat und Regierung für die abschliessenden Reformschritte sind nachfolgend wiedergegeben.

1.3.2.a Allgemein

Der Erziehungsrat hat wiederholt die Absicht geäussert, die Oberstufe strukturell und pädagogisch weiterzuentwickeln. Er war sich dabei bewusst und die Regierung unterstreicht dies, dass dabei ein Spannungsfeld besteht zwischen der Forderung der kommunalen Schulträger nach grösstmöglicher Autonomie und Gestaltungsfreiheit einerseits und dem massgeblich auch in kantonaler Verantwortung stehenden Anspruch auf gesicherte Schulqualität, stabile Rahmenbedingungen, minimale Gleichbehandlung sowie zumutbare und finanzierbare Umsetzungsmöglichkeiten für alle Schulen andererseits. In diesem Spannungsfeld ist die Balance zwischen Öffnung und Begrenzung zu finden.

¹⁹ Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), Verband Schulleiterinnen und Schulleiter St.Gallen (VSLSG), Pädagogische Kommissionen 1, 2, 3 und Schulführung, Stufen- und Fachkonvente, Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverband (KLV), Verband Personal Öffentlicher Dienste (vpod), Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG), Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen (SPD), Amt für Mittelschulen, Kantonale Rektorenkonferenz Mittelschulen, Pädagogische Kommission Mittelschulen, Kantonaler Mittelschullehrerinnen- und Mittelschullehrerverband, Amt für Berufsbildung, Kantonale Konferenz der Rektoren an Berufsfachschulen.

Das bisherige kooperative, typengetrennte Oberstufenmodell hat sich während Jahrzehnten bewährt. Es ist gesellschaftlich breit akzeptiert und weist sich als robustes Qualitätsmerkmal des Schulkantons St.Gallen aus (vgl. vorstehend Abschnitt 1.1.1). Dass dieses Modell erfolgreich ist, zeigen nicht zuletzt die guten Leistungen von St.Galler Schülerinnen und Schülern im Vergleich zu anderen Kantonen. Seine Weiterführung wird weder vom Erziehungsrat noch von der Regierung in Frage gestellt. Dabei besteht auch für eine Änderung der Schultypenbezeichnungen «Realschule» und «Sekundarschule» keine Veranlassung.

Auf dieser Basis ist die Oberstufe im Kanton St.Gallen unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse, der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der finanziellen Möglichkeiten strukturell und pädagogisch weiterzuentwickeln. Der vom Kanton vorgegebene Rahmen soll den Schulträgern einerseits zusätzlichen Spielraum für situative Qualitätssteigerungen geben, andererseits aber auch klare Grenzen setzen. Der gewonnene Spielraum reduziert insbesondere die Redundanzen bei den Leistungen in den Oberstufentypen (vgl. vorstehend Abschnitt 1.1.1.b). So dann trägt er dazu bei, vermehrt Schülerinnen und Schüler in weiterführende Ausbildungen zu bringen, die von ihrem Potenzial bis heute nicht Gebrauch machen (vgl. vorstehend Abschnitt 1.2.3). Die gesetzten Grenzen sind insbesondere nötig, um einer Auflösung der Grundstruktur der Oberstufe vorzubeugen bzw. eine verlässliche Basis für innerkantonale Durchlässigkeit bzw. Mobilität zwischen den St.Galler Gemeinden, aber auch eine minimale Stabilität der Stammklassen und der Bezüge der Jugendlichen zu ihren Lehrpersonen zu behalten.

Aufgrund dieser Prämissen ergeben sich die nachstehenden, sich gegenseitig unterstützenden Massnahmen.

1.3.2.b Niveaugruppenunterricht

Rund ein Drittel der Oberstufen unterrichtet mittlerweile erfolgreich in Niveaugruppen, was insbesondere auch von Schülerinnen und Schülern sowie deren Eltern geschätzt wird. Diese positive Entwicklung soll aufgenommen werden, indem unter Wahrung der grundsätzlichen Unterscheidung der beiden Oberstufentypen Realschule und Sekundarschule mit entsprechend definierten Stammklassen alle Oberstufen verpflichtet werden, mindestens in einem Fach in Niveaugruppen zu unterrichten. In der Vernehmlassung fand ein entsprechendes Obligatorium zwar keine Zustimmung. Regierung und Erziehungsrat sind aber überzeugt, dass damit bei verantwortbarer Einschränkung der Autonomie der Schulträger ein Qualitätsgewinn auch in jenen Schulen angesprochen werden kann, die bisher auf Niveaugruppenunterricht verzichtet haben. Sie gewichten die Realisierung einer minimalen Durchlässigkeit in allen Schulen, die es ermöglicht, spezifische Begabungen über die Schultypen hinaus verstärkt zu fördern und damit die Chancengerechtigkeit zu erhöhen, stärker als das Interesse der Schulträger an einer vollständigen Gestaltungsfreiheit. Damit kann die integrierte Begabungs- und Begabtenförderung flächendeckend unterstützt werden. Die Verpflichtung ist im Volksschulgesetz zu verankern. Das PÜR, das in Art. 16^{ter} Abs. 1 den Entscheid, ob in Niveaugruppen unterrichtet wird, in die Zuständigkeit des Schulträgers weist, ist entsprechend anzupassen.

Die Vernehmlassungsergebnisse haben gezeigt, dass grundsätzlich eine Ausweitung der Auswahl an Niveaufächern angestrebt wird. Eine grössere Auswahl an Niveaufächern erlaubt den Oberstufen eine optimierte individuelle Förderung und verbesserte fachliche Schwerpunktsetzungen. Die Auswahl der Fächer, die in Niveaugruppen unterrichtet werden können, soll daher von heute Mathematik und/oder Englisch (vgl. Art. 16^{ter} Abs. 2 Bst. a PÜR) auf die Fächer Deutsch, Französisch sowie Natur und Technik ausgeweitet werden.

Der Schulträger entscheidet aufgrund der lokalen Gegebenheiten und der angestrebten Leistungsdifferenzierung, wie viele Fächer in Niveaugruppen unterrichtet werden. Mit Blick auf den Umstand, dass der Niveaugruppenunterricht den Klassenverband tendenziell schwächt und die

Klassenlehrperson mit einer erhöhten Anzahl Niveaufächer die Klasse nur noch in wenigen Lektionen gesamthaft unterrichten kann, womit eine optimale Betreuung erschwert ist, soll die Anzahl Niveaufächer aber auf drei beschränkt werden. Die Beschränkung soll im Promotions- und Übertrittsreglement durch den Erziehungsrat verankert werden.

In welchen (1 bis 3) Fächern in Niveaugruppen unterrichtet wird, soll weiterhin im Entscheid des Schulträgers liegen. Aus Rücksicht auf die lokalen Gegebenheiten, auf die unterschiedlichen Lektionendotationen der einzelnen Niveaufächer, auf die Ergebnisse der Vernehmlassung und auf mögliche Kostenfolgen für kleine Oberstufen ist darauf zu verzichten, ein bestimmtes Niveaufach aus der erwähnten Auswahl als obligatorisch vorzugeben. Das Niveaufach ist in seiner gesamten Lektionendotation innerhalb der Leistungsniveaus zu unterrichten.

Der Schulträger soll auch weiterhin entscheiden, ob in zwei (erhöhte Anforderungen / grundlegende Anforderungen) oder drei Niveaus (zusätzlich mittlere Anforderungen) unterrichtet wird. Um eine möglichst grosse Leistungsdifferenzierung und damit einen möglichst grossen Effekt auf die Begabungsförderung zu erreichen, wird den Schulträgern aber empfohlen, Niveaufächer auf drei Leistungsniveaus zu unterrichten.

Bei mehreren Schuleinheiten innerhalb eines Schulträgers ist der Niveaugruppenunterricht einheitlich zu regeln und umzusetzen.

1.3.2.c Typendurchmischung

Mit der Typendurchmischung wird die Heterogenität in den Klassen der Oberstufe verstärkt, was insbesondere von der Pädagogischen Kommission Oberstufe in der Vernehmlassung als Nachteil bezeichnet wurde. Andererseits besteht momentan eine Rechtsungleichheit: Aus teilweise strukturellen Gründen wurde kleinen Oberstufen und einzelnen Talentschulen²⁰ befristet erlaubt, was grösseren Schulträgern verwehrt bleibt, selbst wenn sie pädagogische Gründe für die Typendurchmischung geltend machen. In der Vernehmlassung fand die Freigabe des typengemischten Unterrichts auf der Jahrgangsstufe grossmehrheitlich Zustimmung. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass die Typendurchmischung die Integration und Durchlässigkeit erhöhe und die Klassenorganisation vereinfache.

Regierung und Erziehungsrat sind der Auffassung, dass die Möglichkeit geschaffen werden soll, den Schulträgern den Unterricht in typengemischten Jahrgangsklassen zu bewilligen, wenn sowohl ein organisatorisches als auch ein pädagogisches Konzept vorliegt. Dies v.a. vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den Schulversuchen in den Oberstufen Quarten und Taminatal, welche die Wichtigkeit eines klaren Konzepts mit entsprechenden Rahmenbedingungen gezeigt haben (vgl. vorstehend Abschnitt 1.1.3).

Die Freigabe von typengemischtem Unterricht ist grundsätzlich angezeigt. Typengemischter Unterricht ist allerdings unter Qualitätsaspekten von einer kantonalen Bewilligung abhängig zu machen. Die Freigabe von typengemischtem Unterricht unter Bewilligungsvorbehalt erfordert eine Anpassung des Volksschulgesetzes. Die Ausgestaltung der Bewilligungskriterien hat auf untergesetzlicher Ebene durch den Erziehungsrat zu erfolgen. Auf jeden Fall muss in typengemischten Jahrgangsklassen eine formelle Identifikation der Schülerin bzw. des Schülers als Sekundar- bzw. Realschülerin oder -schüler sichergestellt sein. Die Typendurchmischung hat im Rahmen der bewährten und nicht in Frage zu stellenden Typisierung der Oberstufe in Real- und Sekundarschule zu erfolgen. Eine Leistungsdifferenzierung mit gezielterer Förderung kann im typengemischten Unterricht über verschiedene Formen der Binnendifferenzierung, über ständige oder

²⁰ Oberstufen Taminatal und Quarten (befristete Bewilligung im Nachgang zu den erwähnten Schulversuchen, vgl. vorstehend Abschnitt 1.1.2.e) und Talentschulen für Sport in Rapperswil-Jona und Wil.

zeitlich befristete Leistungsgruppen während eines Teils der Lektionen eines Fachs, über ständige Niveaugruppen oder über Kombinationen der Differenzierungselemente erfolgen.

1.3.2.d Altersdurchmischung

Altersdurchmischte Unterrichtsmodelle auf der Oberstufe sind bereits heute möglich, jedoch nur mit Ausnahmegenehmigung des Erziehungsrates (Art. 29 Abs. 2 VSG). An diesem Grundsatz soll (mit Ausnahme der Besonderheiten des geschlechtergetrennten Sportunterrichts²¹, des Wahlfachbereichs und der individuellen Schwerpunkte, in denen altersdurchmischter Unterricht ohne Abstriche an der Qualität etabliert ist) auch weiterhin festgehalten werden. Regierung und Erziehungsrat erachten die didaktischen und methodischen Anforderungen an den Unterricht in Mehrjahrgangsklassen, die Ansprüche an spezifische Weiterbildungen der Lehrpersonen sowie an längerfristig stabile Organisationsformen und damit auch den Ressourcenbedarf in altersdurchmischten Klassen als massiv höher als in Jahrgangsklassen. Dies hat insbesondere auch der – auf lokaler Ebene vorzeitig beendete – Schulversuch in Quarten gezeigt. Der Erziehungsrat sieht deshalb vor, an seiner restriktiven Bewilligungspraxis betreffend altersdurchmischten Unterricht im obligatorischen Unterrichtsbereich keine Änderungen vorzunehmen.

1.3.2.e Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen

Regierung und Erziehungsrat gehen davon aus, dass der Besuch einer regional organisierten progymnasialen Klasse die Wahrscheinlichkeit erhöhen würde, dass leistungsstarke Schülerinnen und Schüler von der frühen Selektion profitieren und später eine gymnasiale Ausbildung oder Berufsmaturität wählen. Gleichzeitig könnten gemessen am Langzeitgymnasium an der Kantonschule am Burggraben St.Gallen verbesserte Voraussetzungen für die Schülerinnen und Schüler in den übrigen Regionen geschaffen und die Chancengerechtigkeit gestärkt werden.

Die Prüfung der Arbeitsgruppe zeigte jedoch die Herausforderungen einer allfälligen Umsetzung auf, insbesondere in den Bereichen Organisation, Finanzierung, Selektion, Pädagogik und Lehrpersonen (vgl. vorstehend Abschnitt 1.3.1.e). Eine Minderheit der Rückmeldungen in der Vernehmlassung zur Frage der Führung von regional organisierten Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen bestätigte zwar die Haltung von Regierung und Erziehungsrat mit Blick auf verstärkte Chancengerechtigkeit und intensivierete Begabtenförderung. Andererseits fand das Vorhaben sowohl bei den Schulträgern als auch bei den Pädagogischen Kommissionen der Volksschule und bei nahezu allen gewerkschaftlichen Verbänden und politischen Parteien keine Unterstützung. Gründe für die Ablehnung solcher Klassen sind nicht nur finanzieller und pädagogischer Natur, sondern vor allem auch Bedenken hinsichtlich der Klassenorganisation, des sozialen Gefüges und des vorhandenen Leistungsausweises in den bestehenden Sekundarschulen.

Regierung und Erziehungsrat sind aufgrund des Berichts der Arbeitsgruppe und des Ergebnisses der Vernehmlassung der Auffassung, dass auf eine kantonal vorgeschriebene Einführung von regional geführten Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen zu verzichten ist. Dies auch vor dem Hintergrund, dass mit der vorgeschlagenen Kombination von anderweitigen pädagogischen, organisatorischen und strukturellen Massnahmen²² die Oberstufe im Kanton St.Gallen gezielt, nachhaltig und massvoll weiterentwickelt werden kann. Dieses Massnahmenpaket bildet die Grundlage, jene Schülerinnen und Schüler vermehrt in weiterführende Ausbildungen zu bringen, die das entsprechende Potenzial dazu mitbringen, von diesem aber bis heute nicht Gebrauch machen. Damit kann auch dem Anliegen entsprochen werden, dass sich im Ergebnis die Maturitätsquote massvoll erhöht, ohne dass kumulativ die Führung von regionalen Sekundarklassen mit erhöhten Anforderungen nötig wäre.

²¹ Art. 12 Abs. 3 der Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule vom 18. Mai 2016, SchBI 2016 Nr. 6.

²² Erweiterung der möglichen Niveaufächer, der Pflicht zum Unterricht in Niveaugruppen in mindestens einem Fach, der gestärkten integrierten Begabungsförderung und der gezielteren Bearbeitung der Schnittstellen zwischen Oberstufe und weiterführenden Schulen

Auf lokaler Ebene können die Schulträger weiterhin selbstständig entscheiden, eine ihrer Sekundarklassen mit zusätzlich erhöhten Anforderungen im Sinn des Modells der Oberstufe Mittelhaut (OMR) zu führen (vgl. vorstehend Abschnitt 1.3.1.e). Die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen beschränken diese Möglichkeit nicht. Grosse Oberstufen sind dazu selbstständig in der Lage, kleinere hätten sich auf Vertragsbasis interkommunal zusammenschliessen.

1.3.2.f Integrierte Begabungsförderung

Die integrierte Begabungsförderung ist in der Oberstufe bereits heute verankert. Eine zusätzliche Separation von Hochbegabten ist vor diesem Hintergrund nicht angezeigt, zumal die Lehrpersonen in den einzelnen Schulen über die Kompetenzen zur Förderung intellektueller Begabungen verfügen. Allerdings besteht mancherorts offensichtlich ein Informationsdefizit bezüglich zur Verfügung stehender zeitlicher und finanzieller Ressourcen wie auch über die Formen, mit denen integrierte Begabungsförderung betrieben werden kann (vgl. vorstehend Abschnitt 1.3.1.d). Mit Blick auf die Ziele der integrierten Begabungsförderung – insbesondere das Anliegen, brach liegendes intellektuelles Potenzial vermehrt und so auch das Interesse an weiterführenden schulischen Ausbildungen effektiver zu fördern – ist eine gezielte Information der Schulträger, Schulleitungen und Lehrpersonen über Formen, Zeitgefässe und Ressourcen nötig. Ausserdem sollen Weiterbildungsangebote und Schwerpunkte in der Ausbildung Lehrpersonen darin unterstützen, die Förderung intellektueller Begabungen zu stärken. Der Erziehungsrat hat das Amt für Volksschule eingeladen, diesbezügliche koordinierende Unterstützungsarbeiten einzuleiten.

1.3.3 Abschluss der Oberstufenreform

Mit den beschriebenen Elementen und der aktuellen Gesetzesvorlage wird der Reformprozess der Oberstufe nach zwei Etappen (2012 und aktuell) zum Abschluss gebracht. Das Anliegen im Kanton St.Gallen (aber auch auf nationaler Ebene), die Volksschule nach den fundamentalen Reformen bezüglich Lehrplan, Sprachunterricht, Sonderpädagogik und Berufsauftrag / Personalrecht einer Konsolidierung zuzuführen und das Schwergewicht auf die Anwendung der neuen Systeme zu legen, erfasst auch die Oberstufe.

1.4 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des XX. Nachtrags

Das Projekt «Weiterentwicklung der Oberstufe» führt zu folgenden Anpassungen des Volksschulgesetzes:

Art. 29:

Mit einem neuen Art. 29 Abs. 3 VSG wird die Grundlage gelegt für den typengemischten Unterricht auf der Oberstufe. Dieser wird bewilligt, wenn ein organisatorisches und pädagogisches Konzept vorliegt.

Sodann wird in einem neuen Art. 29 Abs. 4 VSG die Pflicht verankert, mindestens in einem Fach in Niveaugruppen zu unterrichten. Der Erziehungsrat hat diesbezüglich Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Die Ausführungsbestimmungen werden u.a. die Fächer, in denen in Niveaugruppen unterrichtet werden kann, die Anzahl möglicher Niveaufächer und Niveaus sowie das Zuweisungsverfahren regeln. Dazu ist das Promotions- und Übertrittsreglement entsprechend anzupassen (vgl. vorstehend Abschnitt 1.1.2.d und 1.3.3.d).

Der bisherige Art. 29 Abs. 2 VSG wird aus systematischen Gründen neu als Art. 29 Abs. 1 Satz 2 VSG geführt.

Bei Gelegenheit der Anpassung des Volksschulgesetzes aufgrund des erwähnten Projekts sind sodann folgende Bestimmungen über die Oberstufe zu bereinigen:

Art. 5:

Allfällige neue Schulgemeinden werden gestützt auf Art. 25 ff. des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) gebildet, indem ein Teil einer bestehenden Gemeinde abgetrennt und mit ihm eine neue Gemeinde gebildet wird. Nachdem es im Kanton St.Gallen bezüglich Schulträgerschaft keine «weissen Flecken» mehr gibt, ist die Gründung einer neuen Schulgemeinde ohne die Übernahme eines Gebiets einer anderen Gemeinde nicht mehr möglich. Art. 5 Abs. 1 Bst. a VSG ist somit seines Sinns entleert.

Die Bestimmung von Art. 5, wonach die Regierung die Führung eines neuen Oberstufentyps bewilligen kann, wurde vor dem Hintergrund, dass das Volksschulgesetz die Oberstufentypen abschliessend mit Sekundar- und Realschule bezeichnet, nie angewendet. An den zwei Oberstufentypen soll auch inskünftig nicht gerüttelt werden (vgl. vorstehend Abschnitt 1.3.3.a). Art. 5 Abs. 1 Bst. b VSG ist damit ebenfalls eine inhaltslose Norm.

Da Abs. 2 und Abs. 3 lediglich konkretisierende Bestimmungen zu Abs. 1 enthalten, ist Art. 5 VSG gesamthaft aufzuheben.

Art. 9:

Die Führung von Realklassen durch Primarschulgemeinden ist seit längerer Zeit kein Thema mehr und wird im Zuge der Entwicklung der Oberstufe auch in Zukunft keines mehr werden. Art. 9 Abs. 2 VSG ist daher zu streichen.

2 XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Schulbehörden)

2.1 Motion 42.17.03 «Gesetzliche Bestimmungen über den Erziehungsrat anpassen»

2.1.1 Einreichung und Gutheissung der Motion

Am 31. März 2017 bzw. in der Aprilsession 2017 reichte die das Geschäft 40.16.10 «Monitoring und Strukturentwicklung im Schulwesen» vorberatende Kommission des Kantonsrates die Motion 42.17.03 «Gesetzliche Bestimmungen über den Erziehungsrat anpassen» mit folgendem Wortlaut ein:

«Vor dem Hintergrund, dass sich der Erziehungsrat in seiner Arbeit neu auf die Strategieebene konzentriert, ist die vorberatende Kommission der Auffassung, dass seine Mitglieder zukünftig nicht mehr durch die Regierung, sondern durch den Kantonsrat gewählt werden sollen. Die politische Legitimation wie auch die Akzeptanz der dem Erziehungsrat zugeordneten Aufgaben können so erhöht werden. Bei dieser Gelegenheit soll auch die gesetzliche Aufgabenumschreibung für den Erziehungsrat aktualisiert werden. Ausserdem soll sein Name in «Bildungsrat» geändert werden, vergleichbar mit dem Bildungsdepartement, das schon seit dem Jahr 2008 nicht mehr «Erziehungsdepartement» heisst.

Die Regierung wird eingeladen, die gesetzlichen Bestimmungen wie folgt anzupassen:

1. Der Erziehungsrat ist durch den Kantonsrat zu wählen.
2. Die Aufgaben des Erziehungsrates sind zu aktualisieren, insbesondere ist die Zuständigkeit für den neuen Monitoringbericht aufzunehmen.
3. Der Erziehungsrat ist in Bildungsrat umzubenennen.»

Die Regierung beantragte am 9. Mai 2017 mit folgender Begründung Gutheissung der Motion:

«In den vergangenen Jahren wurden die Weichen gestellt und die Umsetzung eingeleitet, den Erziehungsrat von operativen Zuständigkeiten zu entlasten und sich auf die strategische Schulentwicklung fokussieren zu lassen. In der Volksschule ergibt sich der strategische Fokus aus der

Stärkung der Autonomie der Gemeinden bei der operativen Führung der Volksschule (Gemeinde- und Finanzausgleichsgesetzgebung), in der Mittelschule geht er auf die letzte Revision des Mittelschulgesetzes (Abschaffung der Aufsichtskommissionen, Verzicht auf einen Mittelschulrat) zurück. Die Verlagerung des Fokus vom Operativen hin zum Strategischen bedeutet eine Stärkung des Gremiums. Ausserdem wird sich der Erziehungsrat künftig stärker mit dem Kantonsrat, der Regierung und der Verwaltung ausserhalb des Bildungsdepartementes vernetzen. Diese Hintergründe rechtfertigen die Übertragung der Wahlzuständigkeit und die Namensänderung.

Die Wahlzuständigkeit des Kantonsrates wird grundsätzlich nichts an den gesetzlich festgelegten Aufgaben des Erziehungsrates sowie an seinem Charakter als exekutives Gremium ändern.»

Der Kantonsrat trat am 20. September 2017 auf die Motion ein und hiess sie gut.

2.1.2 Erfüllung des Motionsauftrags

Mit dieser Vorlage wird der vorgängig beschriebene Motionsauftrag erfüllt. Er ist abgeleitet aus dem Bericht 40.16.10 «Monitoring und Strukturentwicklung im Schulwesen» und dessen Beratung im Kantonsrat im Frühjahr 2017. In jenem Bericht hat die Regierung im Rahmen einer breiten Auslegeordnung zu den Bildungsstrukturen Geschichte und Stellung des Erziehungsrates ausführlich abgehandelt und gewürdigt. Der Kantonsrat hat die Auslegeordnung einlässlich diskutiert und ist der Würdigung der Regierung weitgehend konsensual gefolgt. Die Regierung verzichtet daher an dieser Stelle auf wiederholende Ausführungen zur Sache. Pro memoria sind die entsprechenden Passagen aus der Zusammenfassung zum Bericht zu zitieren:

«[...] Erziehungs- oder Bildungsräte haben in vielen Deutschschweizer Kantonen Tradition. Ihre Stellung ist jedoch aufgrund der vielfältigen Geschichte und Charakteristik der Kantone uneinheitlich. In neuerer Zeit wurden diese Räte zum Teil abgeschafft, zum Teil beibehalten und neu fokussiert und zum Teil auch nach einer Abschaffung wieder eingeführt. Ein klarer Trend ist nicht auszumachen.

Der Erziehungsrat des Kantons St.Gallen hat seit der Kantonsgründung eine starke Stellung. Ihm obliegt bis heute die integrale Führung der Schulentwicklung in Volksschule und Mittelschulen. Strukturell zeichnet sich der Erziehungsrat durch die Vorzüge eines Milizgremiums aus: Aussen-sicht, Basisnähe und ausgleichende Wirkung gegenüber der zentralen Bildungsverwaltung (Checks and Balances). Damit bildet er in der Schulentwicklung den Bottom up und regional geprägten Kanton St.Gallen ab. In seiner Arbeit ist der Erziehungsrat profiliert und erfolgreich: Ihm ist das Gelingen einer Vielzahl komplexer Schulentwicklungsprojekte und die reibungslose, sozialpartnerschaftlich akzeptierte Umsetzung der resultierenden Produkte zu verdanken – zuletzt insbesondere das Sonderpädagogik-Konzept, der neue Berufsauftrag für die Lehrpersonen und der neue Lehrplan Volksschule. Das passgenaue Setting und der gute Leistungsausweis legitimieren den Erziehungsrat auch für die Zukunft. Alternativen zu ihm brächten keinen Mehrwert und würden zu einer unerwünschten Verschiebung der Kräfte von der dezentralen Basis in die Zentralverwaltung führen.

Der Erziehungsrat passt sich laufend seinen Herausforderungen an. Im Rahmen der Strukturentwicklung sind seine Zuständigkeiten auf die strategische Ebene fokussiert worden. Damit kann er fortan in die Strategiebildung einbezogen werden, zurzeit konkret in die Aktualisierung der Bildungsagenda aus dem Jahr 2014. Sodann aktualisiert der Erziehungsrat seine Arbeitsweise: Im Vordergrund stehen eine Verbreiterung der Informationsbasis (mehr Klausursitzungen, Berücksichtigung des Geschäftsganges in der EDK, Beizug von Expertinnen und Experten), eine Intensivierung der Vernetzung mit der Schulwelt (Schulpräsidien, Schulleitungen / Rektorate) und der Politik (Regierung, Kantonsrat) sowie eine verstärkte Koordination mit der Verwaltung. Es sind

insbesondere frühzeitige Mitberichte des Finanzdepartementes und des Departementes des Innern zu anstehenden Erziehungsratsbeschlüssen mit Relevanz für Finanzen und Organisation sowie Gemeinden vorgesehen. Die Massnahmen bei der Arbeitsweise des Erziehungsrates zielen grundsätzlich darauf ab, die Vorzüge der Miliz in der Schule mit dem Erfordernis intensiver Vernetzung aller Akteure im modernen Staat zu kombinieren. [...]»

Mit dieser Vorlage werden die gesetzgeberischen Konsequenzen der Erfüllung des Motionsauftrags beschrieben (Botschaft) und beantragt (Entwurf).

2.1.2.a Geltendes Gesetzesrecht

Konstituierung des Erziehungsrates

Der Erziehungsrat ist seit Erlass der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1) basal nicht mehr auf verfassungs-, sondern ausschliesslich auf gesetzesrechtlicher Stufe verankert. Die konstituierenden Bestimmungen sind in Art. 98 Abs. 2 und 3 sowie Art. 101 VSG enthalten:

Art. 98 VSG [Regierung] Stellung und Aufgaben

¹ Die oberste Leitung der Volksschule obliegt der Regierung.

² Sie wählt den Erziehungsrat.

³ Mitglieder des Erziehungsrates können dreimal wiedergewählt werden.

Art. 101 VSG [Erziehungsrat] Präsidentin oder Präsident und Sekretärin oder Sekretär

¹ Die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes gehört dem Erziehungsrat von Amtes wegen als Präsidentin oder Präsident an.

² Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des zuständigen Departementes nimmt an den Sitzungen als Sekretärin oder Sekretär mit beratender Stimme teil.

Aufgabenspektrum des Erziehungsrates

Die generelle Aufgabenerfüllung des Erziehungsrates ist für die Volksschule in Art. 100 und 102 VSG sowie für die Mittelschulen in Art. 70 und 72 des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1; abgekürzt MSG) wie folgt geregelt:

	Volksschule	Mittelschulen
Art. 100 VSG, Art. 70 MSG	Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule, insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> – Wahl Pädagogische Kommissionen – Bezeichnung empfohlene und unentgeltliche Lehrmittel – Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität – Vorbereitung der der Regierung zustehenden Geschäfte 	Leitung und Beaufsichtigung Mittelschulen, insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> – Beaufsichtigung des Unterrichts – Behandlung der Jahres- und Zwischenberichte der Mittelschulen und Anordnung von Massnahmen – Vorbereitung der der Regierung zustehenden Geschäfte
Art. 102 VSG, Art. 72 MSG	Bestellung von Fachkommissionen	Bestellung von Fachkommissionen

Einzelne Aufgaben des Erziehungsrates

In ihren besonderen Teilen begründen beide Schulgesetze sodann verschiedene konkrete Zuständigkeiten und Aufgaben des Erziehungsrates:

	Volksschule	Mittelschulen
Art. 6 VSG	Zu- und Umteilung von Grenzgebieten von Schulgemeinden	
Art. 14 VSG und Art. 114 ^{quater} VSG, Art. 30 MSG	Erlass der Lehrpläne	
Art. 15 VSG, Art. 33 MSG	Anordnung und Auswertung von Schulversuchen	
Art. 17 VSG, Art. 28 MSG	Festsetzung des Unterrichtsbeginns im Semester	
Art. 18 VSG und Art. 29 MSG	Bestimmung der Schulferien	
Art. 19 VSG	Vorschriften über die Verteilung der wöchentliche Unterrichtszeit und über Blockzeiten	
Art. 21 VSG, Art. 32 MSG	Bezeichnung der obligatorischen, empfohlenen und zugelassenen Lehrmittel	
Art. 24 VSG	Bezeichnung des Normalinventars der Unterrichtshilfen	
Art. 30 VSG	Ausnahmebewilligung von der Pflicht zur Ausstellung eines Zeugnisses und Bestimmung des Zeitraums, auf den sich die Beurteilung der Leistung je Unterrichtsbereich und die Bewertung des Arbeits-, Lern- und Sozialverhaltens beziehen	
Art. 31 VSG, Art. 35 MSG	Erlass des Promotions- und Übertrittsreglementes	Erlass der Aufnahme-, Promotions- und Schlussprüfungsreglemente
Art. 36 ^{bis} VSG	Obligatorischerklärung der schulpyschologischen Abklärung vor der Anordnung von individuellen Lernzielen oder der Befreiung von Lehrplaninhalten	
Art. 37 ^{ter} VSG	Erlass des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes (fachlich-pädagogisch)	
Art. 40 ^{bis} VSG	Genehmigung der Leistungsvereinbarung zwischen Bildungsdepartement und Abklärungsstelle in der Sonderpädagogik	
54 ^{bis} Abs. 2 VSG	Erlass von Bekleidungs Vorschriften	
Art. 55 ^{ter} VSG	Erlass des Erziehungsplans der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte	

	Volksschule	Mittelschulen
Art. 60 VSG	Feststellung der gleichwertigen Qualifikation von Lehrpersonen ohne stufenspezifisches Diplom	
Art. 61 VSG	Verfügung eines Berufsverbots gegenüber Lehrpersonen	
Art. 78 ^{ter} VSG und Art. 78 ^{quater} VSG, Art. 57 ^{bis} MSG	Erlass von Vorschriften zu den Arbeitsfeldern im Berufsauftrag der Lehrpersonen	Erlass des Berufsauftrags der Lehrpersonen
Art. 86 ^{ter} VSG	Bezeichnung der Mitglieder der Schlichtungsstelle in Personalsachen	
Art. 87 VSG	Bezeichnung von Organen der Mitverantwortung	
Art. 88 VSG und Art. 89 VSG, Art. 62 MSG	Erlass von Regeln zu den Konventversammlungen und -vertretungen	Erlass von Regeln zu den Abteilungs- und Klassenkonferenzen
Art. 90 VSG	Erlass von Regeln zu den Pädagogischen Kommissionen und Wahl von deren Mitgliedern	
Art. 110 ^{bis} VSG	Bestimmung der Einzugsgebiete und Wahl der Mitglieder der Rekursstellen Volksschule	
Art. 116–119 VSG, Art. 81 MSG	Bewilligung und Beaufsichtigung von Privatschulen	Anerkennung der Abschlusszeugnisse von Privatschulen
Art. 123 VSG	Bewilligung von privatem Einzelunterricht	
Art. 130 VSG, Art. 80 MSG	Entscheid über Rekurse	
Art. 23 MSG		Genehmigung der Führungsstruktur der Schulen
Art. 25 MSG		Wahl der Rektorin / des Rektors
Art. 25 MSG		Genehmigung der Wahl der Prorektorinnen und Prorektoren
Art. 27 MSG		Erlass von Vorschriften zur Rektorenkonferenz

2.1.2.b Anpassung des Volksschulgesetzes und des Mittelschulgesetzes Konstituierung des Erziehungsrates (Ziff. 1 des Motionsauftrags) / Art. 100^{bis} (neu) VSG und Art. 98 Abs. 2 VSG

In Nachachtung der Motion ist erstens die Kompetenz für die Wahl der Mitglieder des Erziehungsrates von der Regierung auf den Kantonsrat zu übertragen. Dies bedingt Eingriffe in die Bestimmungen zur Konstituierung des Erziehungsrates im Volksschulgesetz. Gesetzessystematisch sind die Aussagen der bisherigen Art. 98 Abs. 2 und 3 VSG in einen neuen Art. 100^{bis} VSG zu übertragen. Inhaltlich ist:

- betreffend Wahlkompetenz dem Motionswillen Rechnung zu tragen. Dies führt dazu, dass das Volksschulgesetz als Wahlbehörde für die Mitglieder des Erziehungsrates in Art. 100^{bis} (neu) Abs. 1 VSG den Kantonsrat und nicht mehr wie im bisherigen Art. 98 Abs. 2 VSG die Regie-

rung bezeichnet. Dies zieht es nach sich, dass auch das Wahlverfahren – wie z.B. auch beim Universitätsrat – vollständig in die Zuständigkeit des Kantonsrates fällt bzw. die Regierung in dieses nicht mehr einbezogen ist;

- die bekannte und mit der Motion nicht zur Diskussion gestellte Amtszeitbeschränkung für Mitglieder des Erziehungsrates in unveränderter Übernahme des Art. 98 Abs. 3 VSG in Art. 100^{bis} (neu) Abs. 2 VSG zu verankern. Zusätzlich soll im Volksschulgesetz festgehalten werden, dass Mitglieder spätestens mit Vollendung des 70. Altersjahres aus dem Erziehungsrat ausscheiden. Diese Regelung wird bereits heute praktiziert, ohne dass dazu eine explizite gesetzliche Grundlage bestehen würde. Dies in sachgemässer Anwendung der von der Regierung im Jahr 2012 erlassenen Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung.²³ Entsprechend wurde die Altersbegrenzung im Rahmen der Umsetzung von Public Corporate Governance (22.14.07) in den Gründungserlassen der entsprechenden Organisationen – etwa für den Universitätsrat in Art. 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.11) oder für den Rat der Pädagogischen Hochschule St.Gallen in Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0) – festgehalten. Es macht vor diesem Hintergrund Sinn, dass für den Erziehungsrat eine analoge Regelung ins Volksschulgesetz aufgenommen wird.

Die Übertragung der Wahlkompetenz von der Regierung auf den Kantonsrat ändert nichts daran, dass der Erziehungsrat ein der Exekutive zugehöriges Gremium und damit der Regierung unterstellt bleibt. Die Unterstellung des Erziehungsrates unter die Regierung brauchte bislang nicht eigens im Gesetz festgehalten zu werden, sondern ergab sich implizit, da die Regierung Wahlinstanz des Erziehungsrates war. Weil letzteres künftig nicht mehr der Fall ist, ist der Klarheit halber die Unterstellung neu explizit in das Gesetz aufzunehmen. Im Ergebnis ist Art. 98 Abs. 2 VSG von der Bestimmung, welche die Regierung als für die Wahl des Erziehungsrates zuständig erklärt (und ihr diesen somit implizit unterstellt), zu einer Bestimmung zu modifizieren, wonach die Regierung (ungeachtet des Umstands, dass sie den Erziehungsrat nicht wählt) vorgesetzte Behörde des Erziehungsrates ist. Dies in Nachachtung der Kompetenzordnung im Volksschulgesetz, wonach die oberste Leitung der Volksschule der Regierung obliegt.

Die übrigen Vorschriften zur Konstituierung des Erziehungsrates (Art. 101 Abs. 1 und 2 VSG betreffend Personalunion der Vorsteherin oder des Vorstehers und der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs des Bildungsdepartementes mit der Präsidentin oder Präsidenten und der Sekretärin oder dem Sekretär [Geschäftsführung] des Erziehungsrates) brauchen zur Erfüllung des Motionsauftrags nicht angetastet zu werden.

Aufgaben des Erziehungsrates (Ziff. 2 des Motionsauftrags) / Art. 100 VSG, Art. 70 MSG

Die Motion verlangt zweitens eine aktualisierte Umschreibung der Aufgaben des Erziehungsrates, unter expliziter Verankerung der neuen Aufgabe der Erarbeitung eines Monitoringberichts. Die vorberatende Kommission des Kantonsrates zum Bericht 40.16.10 «Monitoring und Strukturentwicklung im Schulwesen», welche die Motion initiierte, strebte mit diesem Auftrag an, die durch vergangene Gesetzesanpassungen lückenhaft und durch die funktionale Entwicklung des Erziehungsrates unsystematisch gewordenen Aufzählungen von Aufgaben in Art. 100 VSG und Art. 70 MSG durch eine zeitgemässe Aufgabenumschreibung abzulösen. Diese Aufgabenumschreibung soll zum einen die strategische Funktion des Erziehungsrates ins Zentrum stellen, wie sie vom Kantonsrat bei der Behandlung des genannten Berichts ausdrücklich begrüsst und als stärkungswürdig erachtet worden ist. Zum anderen soll sie wie erwähnt namentlich auch die Monitoringfunktion hervorheben.

²³ Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung vom 18. September 2012 (Grundsatz 21a: Die Mitgliedschaft in der strategischen Leitung [von Organisationen mit kantonalen Beteiligung] endet spätestens mit Vollendung des 70. Altersjahres).

In diesem Sinn sind die parallelen Abs. 2 und 3 von Art. 100 VSG und Art. 70 MSG gemäss Entwurf neu zu formulieren. In den parallelen Abs. 2^{bis} wird dem Erziehungsrat generell die Funktion der strategischen Schulentwicklung zugemessen, wobei diese sich auf die Staatsziele zur Bildung in der Kantonsverfassung im Allgemeinen (Art. 10 KV) sowie auf die Erziehungs- und Bildungsaufträge in den beiden Schulgesetzen im Besonderen (Art. 3 VSG und Art. 3 MSG) auszurichten hat. In den parallelen Abs. 3 wird dem Erziehungsrat das Zusammentragen von Steuerungswissen zu einem Monitoringbericht zuhanden von Regierung und Kantonsrat überantwortet, wobei er für die Volksschule die kommunalen Schulträger einzubeziehen hat.

Zum neu betonten strategischen Fokus des Erziehungsrates passen die geltenden parallelen Abs. 1 von Art. 100 VSG und Art. 70 MSG (Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule und der Mittelschulen) und ebenso Art. 102 VSG und Art. 72 MSG (Kompetenz zur Bestellung von Fachkommissionen) nach wie vor. Diese Bestimmungen bedürfen daher keiner Überarbeitung.

Ebenfalls unverändert gelassen werden kann die Umschreibung der einzelnen Aufgaben in den besonderen Teilen der Schulgesetze (vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.2.a). Diese Aufgaben sind überwiegend strategischer Natur und damit anhaltend zukunftsweisend (insbesondere rechtsetzende bzw. generell-abstrakte Regelungen und Wahl von Kommissionen), oder sie haben, soweit sie ins Operative hineinwirken, eine politische Dimension (z.B. Festsetzung von Schulferien) oder können über das bei ihrer Erfüllung zusammengetragene Steuerungswissen auf die strategische Funktion «hinaufwirken» (z.B. Sanktionen gegenüber Lehrpersonen, Privatschulbewilligungen, Rekursentscheide). Die Aufgaben des Erziehungsrates in den besonderen Gesetzesteilen wurden denn auch bei der Behandlung des Berichts 40.16.10 «Monitoring und Strukturentwicklung im Schulwesen» nicht in Frage gestellt.

Umbenennung in Bildungsrat (Ziff. 3 des Motionsauftrags)

Drittens ist gemäss Motionsauftrag der Erziehungsrat in Bildungsrat umzubenennen. Dies geschieht zum einen durch explizite Umformulierung jener Bestimmungen im Volksschulgesetz und im Mittelschulgesetz, die zur Erfüllung der beiden vorstehend beschriebenen Teilaufträge aus der Motion anzupassen oder neu einzufügen sind (Abschnitte 1.2.2.a und 1.2.2.b). Zum andern werden für alle weiteren, abgesehen von der Namensänderung unverändert beizubehaltenden Gesetzesbestimmungen allgemeine Regieanweisungen formuliert (Abschnitt I Ziff. 2, Abschnitt II Ziff. 1 Bst. b sowie Abschnitt II Ziff. 2 bis 4 des Entwurfs).

2.2 Begriffe «Schulträger» und «Rat»

Beim Erlass des Volksschulgesetzes wurde die Volksschule praktisch ausschliesslich durch Spezialgemeinden, genannt Schulgemeinden, getragen. Einheitsgemeinden, d.h. die Trägerschaft der Volksschule durch die politischen Gemeinden, waren seltene Ausnahmen. Entsprechend verwendet das Volksschulgesetz für den Träger der Volksschule traditionell den einheitlichen Begriff «Schulgemeinde». Es subsumiert darunter allerdings seit jeher auch die Einheitsgemeinden. Gleiches gilt für die Führungsbehörde des Schulträgers, welche mit «Schulrat» umschrieben ist und Rat der Schulgemeinde wie der Einheitsgemeinde meint. In Einheitsgemeinden kann zwar die Gemeindeordnung eine Schulkommission vorsehen, die Schulrat heissen kann.²⁴ Ungeachtet dieser Möglichkeit ist mit «Schulrat» im Sinn des Volksschulgesetzes in Einheitsgemeinden aber grundsätzlich nicht die Schulkommission nach Art. 94 GG gemeint, sondern der Rat als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Schulkommission in Einheitsgemeinden richten sich nach den Regelungen im kommunalen Recht. Dieses kann grundsätzlich sämtliche im Volksschulgesetz dem Rat zugedachten Kompetenzen der Schulkommission übertragen. Wie weit dies opportun ist, liegt im Entscheid der jeweiligen Gemeinde.

²⁴ Art. 94 Abs. 1 Bst. a des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG).

Heute besteht ein Trend weg von Schulgemeinden und hin zu Einheitsgemeinden (Inkorporation). Das Gemeindevereinigungs-gesetz (sGS 151.3) aus dem Jahr 2007 fördert Inkorporationen, ohne sie den Gemeinden «top down» vorzuschreiben. Aktuell bilden die Einheitsgemeinden mit 55 von 90 Schulträgern die Mehrheit.

Die vorliegende Gesetzesanpassung hat in Erfüllung der Motion 42.17.03 «Gesetzliche Bestimmungen über den Erziehungsrat anpassen» eine Behörde zum Gegenstand. Damit bietet sich die Gelegenheit, unter grundsätzlicher Wahrung der Einheit der Materie die Bezeichnung der kommunalen, die Volksschule tragenden Körperschaft und ihrer Führungsbehörde den aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Zu diesem Zweck sind die Begriffe «Schulgemeinde» und «Schulrat» neutralisierend durch «Schulträger» und «Rat» auszuwechseln, ebenso entsprechende Wortzusammensetzungen. Dies geschieht durch Regieanweisung (Abschnitt I Ziff. 2 des Entwurfs).

Differenziert zu verfahren ist in diesem Zusammenhang mit Gliederungsabschnitt II des Volksschulgesetzes (Art. 4 bis 12 VSG). Dieser Abschnitt thematisiert nicht wie die übrigen Abschnitte die Zuständigkeit der Schulträger in der Sache, sondern die Schulbehördenorganisation als solche. Bei der Anpassung der entsprechenden Vorschriften ist zum einen dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass die Schulträgerschaft durch Spezialgemeinden, genannt Schulgemeinden, nicht abzuschaffen ist; es ist nicht Sache des kantonalen Gesetzgebers, sondern der kommunalen Bürgerschaft zu bestimmen, ob die Volksschule durch die politische Gemeinde (Einheitsgemeinde) oder durch eine oder mehrere Schulgemeinden geführt werden soll. Zum andern sind organisatorische Bestimmungen dieses Abschnitts, die auf Schulgemeinden als Spezialgemeinden zugeschnitten sind, unangetastet zu lassen.

2.3 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des XXI. Nachtrags

Art. 4: In Art. 4 Abs. 1 VSG ist festzuhalten, dass die Volksschule durch die politische Gemeinde («Einheitsgemeinde») oder durch eine Schulgemeinde (als Spezialgemeinde im Sinn des Gemeindegesetzes) zu führen ist. In den weiteren Bestimmungen des Volksschulgesetzes ist entweder der neue Begriff «Schulträger» als Oberbegriff für Einheitsgemeinde und Schulgemeinde oder der Begriff «Schulgemeinde» für die eingeschränkte Anwendung auf den spezialgemeindlichen Schulträger zu verwenden.

Art. 8: Die Führung von Sonderschulklassen durch Primarschulgemeinden ist toter Buchstabe und aufgrund der im Jahr 2013 aktualisierten Vorschriften zur Sonderpädagogik (Art. 34 ff. VSG) ohnehin ausgeschlossen. Art. 8 Abs. 2 VSG ist daher ersatzlos aufzuheben.

Art. 10 und 12: Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzausgleichsgesetzgebung (sGS 813.1) sind Art. 10 Abs. 2 und Art. 12 VSG überholt. Sie sollen bei Gelegenheit der Anpassung des entsprechenden Gesetzesabschnittes ersatzlos aufgehoben werden.

Art. 100 und 100^{bis}: Die Änderungen in diesen Bestimmungen sind vorstehend in Abschnitt 2.1.2.b umschrieben. Auf weitere Ausführungen kann verzichtet werden.

Art. 110^{bis}: Nach dem neuen Art. 100^{bis} Abs. 2 VSG endet die Amtszeit von Erziehungsratsmitgliedern spätestens mit Vollendung des 70. Altersjahres. Die gleiche Regelung soll auch für die Mitglieder der Rekursstellen Volksschule ins Volksschulgesetz aufgenommen werden. Sie entspricht – wie beim Erziehungsrat – heutiger Praxis.

Abschnitt I Ziff. 2: Von der generellen Änderung der Bezeichnung «Schulgemeinde» zur Bezeichnung «Schulträger» auszunehmen sind neben Art. 4 die Bestimmungen von Art. 6 und 7 bis 9 VSG. Diese Bestimmungen sind der begrifflichen Neutralisierung nicht zugänglich, weil sie aus-

schliesslich für Schulgemeinden als Spezialgemeinden (schulrechtliche Abkürzung von Grenzgebieten, Organisation der Schulgemeinden im Allgemeinen sowie der Primarschulgemeinden und der Oberstufenschulgemeinden im Besonderen) gelten können.

Mit «Rat» ist in der Einheitsgemeinde der Gemeinderat gemeint. Dies unbesehen der Möglichkeit, dass die Gemeindeordnung der Einheitsgemeinde eine Schulkommission vorsehen kann, die den Namen Schulrat tragen kann (vgl. Art. 94 GG). Zuständigkeit und Kompetenzen der Schulkommission bzw. des Schulrates in einer Einheitsgemeinde richten sich nach der im kommunalen Recht geregelten Kompetenzordnung. Die im Volksschulgesetz dem Rat zugewiesenen Aufgaben können im kommunalen Recht an die Schulkommission bzw. den Schulrat delegiert werden. Enthält das kommunale Recht keine entsprechende Delegation, verbleibt die Zuständigkeit beim Gemeinderat.

Abschnitt II Ziff. 1 Bst. a (Art. 70 MSG). Vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.2 dieser Botschaft.

Abschnitt II Ziff. 1 Bst. b sowie Ziff. 2 bis 4. Im MSG sowie im Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.51), im Gesundheitsgesetz (sGS 311.1) und im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) wird wie im VSG die Umbenennung des Erziehungsrates zu «Bildungsrat» nachvollzogen.

3 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Der XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz ist beim Kanton infolge der kommunalen Trägerschaft der Volksschule kostenneutral.

Die kommunalen Schulträger können beim Niveaugruppenunterricht aufgrund des Spielraums, der ihnen der XX. Nachtrag einräumt, autonom und eigenverantwortlich entscheiden, welches Modell sie umsetzen. Der XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz verpflichtet sie einzig dazu, in wenigstens einem Fach in Niveaugruppen zu unterrichten, nicht aber auch, auf wie vielen Niveaus sie dies tun müssen. Die Verpflichtung zum Niveaugruppenunterricht in wenigstens einem Fach kann auf kommunaler Ebene grundsätzlich kostenneutral umgesetzt werden: Auch kleine Oberstufen mit zwei Parallelklassen²⁵ je Jahrgang können Niveaugruppenunterricht mit zwei Niveaus ohne zusätzliche Kostenfolge anbieten. Erst wenn das Fach auf drei Niveaus angeboten wird, entsteht bei Oberstufen mit nur zwei Parallelklassen je Jahrgang ein Mehrbedarf an Wochenlektionen. Dieser ist abhängig von der Wahl des Fachs, das in Niveaugruppen unterrichtet wird.²⁶ Bei Schulen, die je Jahrgang mindestens drei Parallelklassen führen, hat die Durchführung von Niveaugruppenunterricht, auch mit drei Niveaus, keine finanziellen Mehrkosten zur Folge. Ob die operative Umsetzung der neuen gesetzlichen Verpflichtung, wenigstens in einem Fach Unterricht in Niveaugruppen zu erteilen, auf kommunaler Ebene kostenneutral erfolgt, liegt nach dem Gesagten im Ermessen des betreffenden Schulträgers.

Die Möglichkeit, in der Oberstufe mit entsprechender Bewilligung des Staates typengemischt zu unterrichten, führt beim kommunalen Schulträger tendenziell zu Kosteneinsparungen, auf jeden Fall aber nicht zu Kostensteigerungen.

Der XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz ist finanziell nicht relevant bzw. kostenneutral.

²⁵ Eine Sekundar- und eine Realklasse.

²⁶ Französisch 6 Lektionen, Englisch 7 Lektionen, Natur und Technik 8 Lektionen, Deutsch 12 Lektionen, Mathematik 16 Lektionen.

Nach dem Gesagten unterstehen der XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz und der XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz einzig je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

4 Antrag

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

- den XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz;
- den XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 12. Dezember 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. Dezember 2017²⁷ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»²⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 5 wird aufgehoben.

Art. 9 b) der Oberstufenschulgemeinde

¹ Die Oberstufenschulgemeinde führt die Regelklassen der Realschule und der Sekundarschule sowie Kleinklassen der Realschule.

~~² Die Regierung kann einer Primarschulgemeinde auf Antrag des Schulrates im Interesse der Schülerinnen und Schüler die Führung der Realschule bewilligen.~~

Art. 29 2. in der Oberstufe

¹ In der Oberstufe wird der Unterricht in Jahrgangsklassen erteilt. **Ausnahmen bedürfen der Bewilligung des Erziehungsrates.**

~~² Ausnahmen bedürfen der Bewilligung der zuständigen Stelle des Staates.~~

³ **In der Oberstufe kann mit Bewilligung der zuständigen Stelle des Staates Unterricht in typengemischten Jahrgangsklassen erteilt werden. Die Bewilligung wird erteilt, wenn für den typengemischten Unterricht ein angemessenes organisatorisches und pädagogisches Konzept vorliegt.**

⁴ **In der Oberstufe wird wenigstens ein Fach in Niveaugruppen unterrichtet.**

⁵ **Der Erziehungsrat erlässt Ausführungsbestimmungen.**

²⁷ ABI 2018, ●●.

²⁸ sGS 213.1.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. August 2019 angewendet.

XXI. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 12. Dezember 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. Dezember 2017²⁹ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

1. Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»³⁰ wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel vor Art. 4. II. Schulgemeinde **Schulträger 1. Allgemein**

Art. 4 Schulträger

¹ Die **politischen Gemeinden**³¹ **und die** Schulgemeinden sind Träger der öffentlichen Volksschule.

² Führt eine Schulgemeinde nur einen Teil der Volksschule, so konstituiert sie sich als Primarschulgemeinde oder als Oberstufenschulgemeinde. Sie kann die von ihr geführten Schultypen in den Namen aufnehmen.³²

³ Der katholische Konfessionsteil kann als Oberstufenschulgemeinde in der politischen Gemeinde St.Gallen eine Sekundarschule und eine Realschule führen.³³

Gliederungstitel nach Art. 5 (neu). **2. Schulgemeinden**

Art. 8 Aufgaben
a) der Primarschulgemeinde

¹ Die Primarschulgemeinde führt den Kindergarten sowie die Regelklassen und Kleinklassen der Primarschule.

² ~~Sie kann mit Bewilligung des zuständigen Departementes Klassen der Sonderschule für behinderte Kinder führen.~~

²⁹ ABI 2018, ●●.

³⁰ sGS 213.1.

³¹ Art. 91 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2.

³² Art. 8 und 9 VSG, sGS 213.1.

³³ Art. 46 Abs. 1 Bst. d VKK, sGS 173.5; Fassung gemäss II. NG.

³ Sie gewährleistet ihren Schülerinnen und Schülern den Besuch der Oberstufe.

Gliederungstitel nach Art. 9^{bis} (neu). **3. gemeinsame Bestimmungen**

Art. 10 ~~2. weitere~~ **Freiwillige Aufgaben**

¹ ~~Die Schulgemeinde~~ **Der Schulträger** kann im Rahmen des allgemeinen Schulzwecks freiwillige Aufgaben übernehmen. ~~Sie~~ **Er** kann die Elternbildung fördern.

² ~~Vorbehalten bleiben die Vorschriften über den Finanzausgleich.~~

Art. 12 wird aufgehoben.

Art. 98 **Stellung und Aufgaben**

¹ Die oberste Leitung der Volksschule obliegt der Regierung.

² ~~Sie wählt den Erziehungsrat~~ **Ihr ist der Bildungsrat unterstellt.**

³ ~~Mitglieder des Erziehungsrates können dreimal wiedergewählt werden.~~

Art. 100 **Stellung und Aufgaben**

¹ Der ~~Erziehungsrat~~ **Bildungsrat** leitet und beaufsichtigt die Volksschule.

² ~~Neben den durch Gesetz und Verordnung übertragenen Aufgaben obliegen ihm insbesondere:~~

a) ~~...~~

b) ~~Wahl der pädagogischen Kommissionen und ihrer Präsidentinnen und Präsidenten;~~

c) ~~...~~

d) ~~Bezeichnung der empfohlenen Lehrmittel, die den Schulgemeinden unentgeltlich abgegeben werden;~~

e^{bis}) ~~Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität;~~

e) ~~...~~

f) ~~Vorbereitung von der Regierung zustehenden Geschäften.~~

^{2bis} **Neben den durch Gesetz und Verordnung übertragenen Aufgaben obliegt ihm die strategische Schulentwicklung im Sinn des Staatsziels zur Bildung³⁴ sowie des Erziehungs- und Bildungsauftrags nach Art. 3 dieses Gesetzes.**

³ ~~Er erlässt ein Geschäftsreglement.~~ **Er arbeitet in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Kantons und den Schulträgern Steuerungswissen in Monitoringberichten auf. Regierung und Kantonsrat nehmen von den Berichten Kenntnis.**

⁴ **Er erlässt ein Geschäftsreglement.**

³⁴ Art. 10 KV, sGS 111.1.

Art. 100^{bis} (neu) Wahl

¹ Der Kantonsrat wählt die Mitglieder des Bildungsrates.

² Sie können dreimal wiedergewählt werden. Die Amtszeit endet spätestens mit Vollendung des 70. Altersjahres.

Art. 110^{bis} Organisation

¹ Der Erziehungsrat wählt vier Rekursstellen Volksschule und bestimmt deren Einzugsgebiete.

² Eine Rekursstelle Volksschule besteht aus fünf nebenamtlich tätigen Mitgliedern. Wenigstens ein Mitglied verfügt über ein juristisches Studium mit Lizentiats- oder Master-Abschluss nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a des eidgenössischen Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000³⁵.

³ Die Amtszeit der Mitglieder endet spätestens mit Vollendung des 70. Altersjahres.

2. Im Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 werden unter Anpassung an den Text ersetzt:

- «Schulgemeinde» durch «Schulträger» (ausgenommen Art. 4, 5, 6 und 7)³⁶;
- «Schulgemeindeordnung» durch «Gemeindeordnung»;
- «Schulrat» durch «Rat» (ausgenommen Art. 9);
- «Erziehungsrat» durch «Bildungsrat».

II.

1. a) Der Erlass «Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980»³⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 70 Stellung und Aufgaben

¹ Der ~~Erziehungsrat~~**Bildungsrat** leitet und beaufsichtigt die Mittelschulen.

² ~~Neben den durch Gesetz und Verordnung übertragenen Aufgaben obliegt ihm insbesondere:~~

- a) ~~...~~
- b) ~~Beaufsichtigung des Unterrichts;~~
- c) ~~Behandlung der Jahres- und Zwischenberichte der Mittelschulen und Anordnung von Massnahmen;~~
- d) ~~Vorbereitung der der Regierung zustehenden Geschäfte.~~

^{2bis} **Neben den durch Gesetz und Verordnung übertragenen Aufgaben obliegt ihm die strategische Schulentwicklung im Sinn des Staatsziels zur Bildung³⁸ und des Bildungsauftrags nach Art. 3 dieses Gesetzes.**

³ **Er arbeitet in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Kantons Steuerungswissen in Monitoringberichten auf. Regierung und Kantonsrat nehmen von den Berichten Kenntnis.**

³⁵ SR 935.61.

³⁶ Art. 5 wird allenfalls mit dem XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz aufgehoben.

³⁷ sGS 215.1.

³⁸ Art. 10 KV, sGS 111.1.

b) Im Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980 wird «Erziehungsrat» unter Anpassung an den Text durch «Bildungsrat» ersetzt.

2. Im Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen vom 16. September 2014³⁹ wird «Erziehungsrat» unter Anpassung an den Text durch «Bildungsrat» ersetzt.

3. Im Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979⁴⁰ wird «Erziehungsrat» unter Anpassung an den Text durch «Bildungsrat» ersetzt.

4. Im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965⁴¹ wird «Erziehungsrat» unter Anpassung an den Text durch «Bildungsrat» ersetzt.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³⁹ sGS 213.51.

⁴⁰ sGS 311.1.

⁴¹ sGS 951.1.