

Monitoring und Strukturentwicklung im Schulwesen

Bericht der Regierung vom 6. Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

Kurzinformation	3
Zusammenfassung	4
Bildungsmonitoring	4
Strukturentwicklung	5
Erziehungsrat	6
1 Parlamentarische Vorstösse	7
1.1 43.06.14 «Bildungsplanung und Überprüfung der Schulstrukturen»	7
1.2 43.10.15 «Funktion und Kompetenzen des Erziehungsrates»	8
1.3 Abgrenzungen	9
2 Thematik	9
2.1 Monitoring	10
2.1.1 Staatszielmonitoring	10
2.1.2 Bildungsmonitoring	11
2.2 Strukturen	12
2.2.1 Verankerung	12
2.2.2 Entwicklung	12
2.3 Wechselwirkung	13
3 Bildungsmonitoring	14
3.1 Bildungsmonitoring Schweiz	14
3.1.1 Leistungsmessung	16
3.1.2 Bildungsbericht Schweiz	18
3.1.3 Bilanz der Harmonisierung	19
3.1.4 Bildungsstatistik	20
3.1.5 Fazit	21
3.2 Kantonales Bildungsmonitoring	21
3.2.1 Qualitätsentwicklungssysteme	22
3.2.2 Lernfördersysteme	24
3.2.3 Pädagogische Kommissionen	25
3.2.4 Externe Evaluationen	25
3.2.5 Konsultationen	26

3.2.6	Kantonsratsgeschäfte	26
3.2.7	Verwaltungsrechtspflege	27
3.2.8	Kantonale Statistik	27
3.2.9	Ergänzungen für die Mittelschulen	27
3.2.10	Neuer Monitoringbericht des Erziehungsrates	29
3.3	Digitalisierung	30
4	Bildungsstrukturen	31
4.1	Überblick	31
4.1.1	Volksschule	32
4.1.2	Mittelschulen	35
4.2	Behörden	37
4.2.1	Kantonsrat	37
4.2.2	Regierung	37
4.2.3	Erziehungsrat	37
4.2.4	Pädagogische Kommissionen	38
4.2.5	Rekursstellen Volksschule	38
4.2.6	Bildungsdepartement	39
4.3	Interkantonale Zusammenarbeit	40
4.3.1	Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK)	40
4.3.2	Erziehungsdirektorenkonferenz Ost (EDK-Ost)	41
4.3.3	Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK)	41
4.3.4	Gremien	41
4.4	Würdigung	42
4.5	Stabsstelle Bildungsplanung?	43
4.6	Entwicklung der interkantonalen Ebene	43
5	Erziehungsrat	44
5.1	Geschichte	44
5.2	Zuständigkeit	45
5.3	Charakterisierung	45
5.4	Vernetzung	46
5.4.1	Interkantonale Ebene	46
5.4.2	Kanton	46
5.4.3	Gemeinden	47
5.5	Wirkung	47
5.5.1	Volksschule	47
5.5.2	Mittelschulen	50
5.6	Schnittstellen	53
5.6.1	Wechselwirkung mit der Finanzpolitik	53
5.6.2	Einbindung in Regierung und Kantonsrat	53

5.6.3	Einbindung in die Verwaltung	54
5.7	Governance	54
5.8	Andere Kantone	55
5.9	Alternativen?	57
5.9.1	Mehrkommissionenmodell?	58
5.9.2	Verwaltungsmodell?	58
5.10	Fazit	60
5.10.1	Kontinuität	60
5.10.2	Weiterentwicklung	60
6	Rechtliches und Finanzielles	63
7	Antrag	64
Anhang 1		65
	Gemeinsame Erklärung «Chancen optimal nutzen»	65
Anhang 2		67
	Bilanz 2015 der EDK zur Schulharmonisierung	67
Anhang 3		69
	Übersicht Erziehungsräte / Bildungsräte Schweiz	69

Kurzinformation

Der vorliegende Bericht erfüllt zwei Postulatsaufträge aus den Jahren 2006 und 2010 zu den Themen Bildungsplanung / Bildungsmonitoring und Schulstrukturen. Er wurde durch zahlreiche exogene Entwicklungen verzögert. Nach deren Abschluss gelangt er zu folgenden Erkenntnissen:

- In den letzten zehn Jahren wurde in Nachachtung der eidgenössischen Bildungsverfassung ein beachtliches nationales Bildungsmonitoring (Bildungsmonitoring Schweiz) aufgebaut, das gut in der Lage ist, auf oberster Ebene das System und die Koordination zu beschreiben. Weiterreichende Lieferergebnisse dürfen von einem nationalen Monitoring nicht erwartet werden.*
- Das kantonale Bildungsmonitoring besteht aus vielen Informationsquellen. Diese sind vielfältig-heterogen, weil die Bildungsentwicklung, die sie spiegeln, vielfältig-heterogen ist. Das Setting des kantonalen Bildungsmonitorings lässt sich nicht systematisieren – wohl aber dessen Auswertung: diese soll Gegenstand eines neuen Monitoringberichts des Erziehungsrates werden, der die Gemeinden einbezieht und dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht wird.*
- Staatliche Strukturen sind im Grundsatz auf Verlässlichkeit ausgelegt. Nach verschiedenen politischen Eingriffen in den letzten Jahren sollen die Bildungsstrukturen nicht weiter verändert werden. Insbesondere ist auch darauf zu verzichten, im Bildungsdepartement eine ressourcentreibende Stabsstelle Bildungsplanung aufzubauen. Auf der interkantonalen Ebene wirkt der Kanton St.Gallen nach Abschluss der sprachregionalen Lehrplankoordination auf eine Stärkung der basisnahen Regionalkonferenz EDK-Ost hin.*

- Das Milizgremium Erziehungsrat arbeitet erfolgreich und bildet in der Schulentwicklung den Kanton St.Gallen mit seiner besonderen Prägung ab. Der Erziehungsrat ist im Interesse der Basisnähe, der Aussensicht sowie der Checks and Balances beizubehalten. Er erfüllt im modernen Bildungsstaat St.Gallen strategische Aufgaben der Schulentwicklung als Bindeglied zwischen der zentralen Steuerung und der Mitsprache der Bürgerschaft vor Ort in Regionen und Parteien. Der Erziehungsrat ist weiterhin mit Augenmass zu entwickeln. Im Vordergrund steht dabei eine verstärkte Einbindung in Kantonsrat, Regierung und Verwaltung. Die Vorzüge der Miliz in der Schule sind mit dem Erfordernis intensiver Vernetzung aller Akteure im modernen Staat zu kombinieren.

Zusammenfassung

Die Regierung erstattet dem Kantonsrat Bericht zu den gutgeheissenen Postulaten 43.06.14 «Bildungsplanung und Überprüfung der Schulstrukturen» sowie 43.10.15 «Funktion und Kompetenzen des Erziehungsrates». Die Postulate thematisieren im Allgemeinen Monitoring / Planung und Strukturentwicklung im Bildungsbereich sowie im Besonderen die Bildungsbehörde Erziehungsrat. Der Bericht fokussiert auf die Aktionsfelder Volksschule und Mittelschulen des Erziehungsrates. Privatschulen, Sonderschulen, Berufsfachschulen und Hochschulen bleiben ausgeklammert – deren Rahmenbedingungen waren und sind Gegenstand separater kantonsrätlicher Vorlagen.

Die späte Erfüllung der Postulatsaufträge hängt mit dem Berichtsteil Strukturen zusammen. Die Bildungsstrukturen wurden in den letzten zehn Jahren auf drei Ebenen massgeblich beeinflusst:

1. im Rahmen sachthematischer Entwicklungsprojekte: Bildungsverfassung und -koordination, Lehrplanreform, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) / Sonderpädagogik, Reform des Gemeinderechts, Reform des Finanzausgleichs, neuer Berufsauftrag der Lehrpersonen
2. durch punktuelle, direkt auf die Strukturen zielende Vorhaben: Neuordnung des Behördenwesens mit Abschaffung der Aufsichtskommissionen der Mittelschulen und Verzicht auf den Einsatz eines Mittelschulrates, Prüfung der Behördenstruktur der Berufsfachschulen
3. mit spezifischen, auch unter dem Druck mehrerer Sparrunden stehenden Beschlüssen des Parlamentes zur Volksschule: Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht, vorzeitiger Abbruch des laufenden Projektes Basisstufe / Grundstufe, Abbruch der in Einführung begriffenen Fremdevaluation

Der verlangte Bericht hätte während dieser Entwicklungen nicht zielführend verfasst werden können. Nachdem die erwähnten Weichenstellungen nunmehr abgeschlossen sind, macht der Bericht Sinn. Allerdings sind die mittlerweile gefassten Beschlüsse als nachhaltig zu betrachten, zumal sie auch zu Gesetzesanpassungen geführt haben. Dies hat zur Folge, dass gewisse Fragestellungen in den Postulaten heute gegenstandslos sind.

Die Karenzzeit hat sich auch auf den Berichtsteil Monitoring ausgewirkt, da in der Zwischenzeit ein Steuerungskreislauf für die politische Planung und Steuerung verankert worden ist. Dieser Kreislauf enthält auch ein (Staatsziel-)Monitoring. Dieses erfasst querschnittsmässig alle Bereiche der Staatstätigkeit, mithin auch die Bildung. Damit hat sich seit Einreichung der Postulate der Gestaltungsspielraum beim Monitoring vom «Ob» zum «Wie» verengt.

Bildungsmonitoring

Der Bericht befasst sich in einem ersten Teil mit dem Bildungsmonitoring. Formell-konzeptionell ist dieses in den Planungs- und Steuerungskreislauf der Staatstätigkeit eingebettet. Materiell-inhaltlich folgt es der Sachpolitik. Das Bildungsmonitoring richtet sich mithin nach der Bildungspolitik. Die Bildungspolitik ist breit, heterogen, langsam, wenig berechenbar und schwer steuerbar. Entsprechend besteht das Bildungsmonitoring aus einem breiten, nur bedingt kohärenten Set von

Informationsquellen. Seine Elemente kommen einerseits auf der national-interkantonalen und andererseits auf der kantonalen Ebene zum Tragen. Das nationale Bildungsmonitoring (genannt Bildungsmonitoring Schweiz) dient der interkantonalen Schulkoordination im Auftrag der Bildungsartikel in der Bundesverfassung (Bildungsverfassung) aus dem Jahr 2006. Das kantonale Bildungsmonitoring dient direkt der Schulqualität als Voraussetzung für das Erreichen der Staatsziele zur Bildung in der Kantonsverfassung aus dem Jahr 2001.

- Zum Bildungsmonitoring Schweiz gehören, gemeinsam und gleichberechtigt getragen durch Bund und Kantone, die Leistungsmessungen durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Bildungsberichte Schweiz der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), die Bilanz der EDK zur Schulharmonisierung und die unlängst neu gestaltete Bildungsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS). Alle diese Elemente sind jung und bestanden vor zehn Jahren weitgehend noch nicht. Sie haben die Funktion, auf oberster Ebene grundlegende Parameter der Bildungscoordination zu messen. Unter dieser Prämisse stellen sie einen beachtlichen Fortschritt dar. Für den einzelnen Kanton dürfen sie allerdings nicht überbewertet werden, da dieser im Alleingang zwar ihre Ergebnisse nutzen, nicht aber ihre Architektur bestimmen kann.*
- Zum kantonalen Bildungsmonitoring gehört ein breiter Fächer von Informationsquellen aus der Schulpraxis. In der Volksschule ist das Monitoringpotential für den Kanton begrenzt, da die operative Führung der Volksschule Sache der Gemeinden ist und der Kanton einzig die Rahmenbedingungen setzt. Für seine eigenen Mittelschulen hat der Kanton beim Monitoring freiere Bahn. Monitoringinstrumente auf Ebene Kanton sind für beide Schulstufen die Qualitätsentwicklungskonzepte mit den darin enthaltenen Kontaktformen, die IT-basierten Lernförder-systeme, die Pädagogischen Kommissionen, die externen Evaluationen, das Vernehmlassungs- und Mitberichtswesen, die Kantonsratsgeschäfte sowie die Verwaltungsrechtspflege und Aufsicht. Bei den Mittelschulen kommen die fokus-thematischen Kontakte des Erziehungsrates mit den Schulen und die Instrumente zur Kompetenzentwicklung der Lehrpersonen dazu.*

Mit Blick auf die Heterogenität der Bildungspolitik wäre es unrealistisch, die kantonalen Monitoringinstrumente in ihrer Architektur in ein homogenes System einpassen zu wollen. Entwicklungsfähig ist dagegen die Nutzung der Erkenntnisse aus den Instrumenten. Der Erziehungsrat sieht insoweit vor, ab dem Jahr 2018 standardisierte, kontinuierliche Monitoringberichte zur Volksschule und zu den Mittelschulen zu publizieren, die auf die Departementsstrategie und das Departementscontrolling des Bildungsdepartementes abgestimmt sind. Im Interesse der Vernetzung zwischen den Staats- und den Behördenebenen sind die Monitoringberichte einerseits im Bereich der Volksschule zusammen mit den Gemeinden zu erarbeiten. Andererseits sind sie dem Kantonsrat zur Kenntnis zu bringen. Der erste Bericht soll gegen Ende der Amtsdauer 2016/2020 erscheinen, die übrigen Modalitäten sind noch zu konkretisieren. Im Übrigen können die Monitoringberichte durch departementale Beiträge zu Berufsbildung und Hochschulen komplettiert werden.

Zu prüfen ist, insbesondere auch im Rahmen der anstehenden IT-Bildungsoffensive, die Nutzung des Potentials der Digitalisierung für das Bildungsmonitoring. Dabei sind die technischen Möglichkeiten und die inhaltlichen Grenzen der Aufbereitung von Daten (Opportunität und Zumutbarkeit) gegeneinander abzuwägen.

Strukturentwicklung

In einem zweiten Teil beschreibt der Bericht die Behördenstruktur in Volksschule und Mittelschulen. Er zeigt die Dynamik der Strukturentwicklung in den letzten Jahren auf und kommt zum Schluss, dass mittelfristig ein weiterer struktureller Handlungsbedarf nicht mehr besteht. Dies zumal Strukturen im Rahmen gesetzlicher Regelungen auf Beständigkeit bzw. Rechtssicherheit angelegt sind.

Im Kanton St.Gallen fehlt zwar, im Gegensatz etwa zum Kanton Zürich, eine professionelle Stabsstelle Bildungsplanung im Bildungsdepartement. Eine solche Stelle wäre indessen mit einer Aufblähung der Verwaltung verbunden und nicht finanzierbar. Sie würde quer zum schlanken Kanton St.Gallen stehen, weshalb davon Abstand zu nehmen ist.

Struktureller Handlungsbedarf besteht auf der interkantonalen Ebene. Nach vollzogener Koordination der Lehrpläne auf der vorübergehend geschaffenen, informellen Plattform der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) sollen nach Ansicht der St.Galler Regierung die traditionellen, im Schulkonkordat aus dem Jahr 1970 verankerten Regionalkonferenzen der EDK (für St.Gallen die EDK-Ost) wieder gestärkt werden. Der Kanton St.Gallen ist diesbezüglich zwar nicht allein bestimmend, das Bildungsdepartement setzt sich aber im Rahmen der EDK-Konferenzen für eine entsprechende Stärkung ein.

Erziehungsrat

Der Bericht geht drittens auf die Bildungsbehörde Erziehungsrat ein. 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.

Abzusehen ist im Interesse der Unbefangenheit und der Handlungsfreiheit des Gremiums davon, im Erziehungsrat Sitze für Vertretungen der Anspruchsgruppen zu reservieren. Beizubehalten sind sodann der Name und die Mitgliederzahl des Gremiums. Das Erfordernis eines übersichtlichen Aufgabenspektrums verbietet es schliesslich, die Zuständigkeit des Rates auf die Berufsfachschulen auszudehnen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zum Monitoring und zur Strukturentwicklung in der Volksschule und den Mittelschulen.

1 **Parlamentarische Vorstösse**

1.1 43.06.14 «Bildungsplanung und Überprüfung der Schulstrukturen»

In der Septembersession 2006 reichte die damalige CVP-Fraktion das genannte Postulat mit folgendem Wortlaut ein:

«Im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) ist auf schweizerischer Ebene der Aufbau eines Bildungsmonitorings vorgesehen. Im Kanton St.Gallen werden in den nächsten Jahren mehrere Reformprojekte umgesetzt und die Schülerzahlen gehen stark zurück. Der Bericht Perspektiven der Volksschule gibt keine Antwort auf die Fragen wie die Umsetzung des schweizerischen Bildungsmonitorings auf kantonaler Ebene umgesetzt werden soll und in wie weit die bestehenden Schulstrukturen den künftigen Anforderungen noch genügen.

Bildungsplanung/-monitoring

Der Kanton St.Gallen und die Schulgemeinden bieten die Dienstleistung Bildung an und geben dafür jährlich rund 900 Mio. Franken aus. Das Bildungsmonitoring hat die Funktion der Rechenschaftslegung. Die öffentliche Hand, Regierung und Parlament sollten wissen, ob und wie ihre Ziele mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erreicht werden. Dieses Wissen ist unverzichtbar für die weitere Bildungsplanung und Bildungsentwicklung. Im Kanton St.Gallen fehlt die Möglichkeit, das Bildungssystem zu analysieren sowie Stärken und Schwächen zu untersuchen. Mit der Erfassung und Analyse bildungsrelevanter Daten kann aufgezeigt werden, wo gegebenenfalls Reformen eingeleitet werden müssen (z.B. PISA-Massnahmen/Oberstufenreform).

Überprüfung der Schulstrukturen

Wie Prognosen des Erziehungsdepartementes aufzeigen, werden bis ins Jahr 2014 rund 500 Schulklassen (von 3'200) weniger vorhanden sein. Trotz dieser sinkenden Schülerzahlen ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die Gesamtkosten des Bildungswesens wesentlich zurückgehen werden (vgl. dazu «Perspektiven der Volksschule»). Mit der Einführung der Schulleitungen wurden zwar die Voraussetzungen für eine Trennung der operativen und strategischen Ebene geschaffen, die Handhabung in den einzelnen Schulgemeinden ist dagegen unklar. Die Anforderungen an die Schulräte und Schulleitungen steigen wegen gesellschaftlicher und systembedingter Veränderungen zunehmend, was die Rekrutierung geeigneter Führungspersonen massiv erschwert.

Die Regierung wird deshalb eingeladen, Bericht und allenfalls Anträge über folgende Themenkreise zu erstatten:

- Umsetzung des schweizerischen Bildungsmonitorings auf kantonaler Ebene (Schaffung einer Fachstelle für Bildungsplanung und -monitoring?)
- Beschaffung bildungsstatistischer Kennzahlen – eventuell in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen – und deren Verarbeitung
- Stand und Überprüfung «Fremdevaluation»
- Anpassungen der Schulstrukturen, insbesondere
 1. Rolle aller Gremien im Bildungsbereich
 2. Stellung, Aufgaben und Berechtigung des Erziehungsrates und der Regionalen Schulaufsicht
 3. Unterstützung und Controlling der Schulräte und Schulleitungen (regionale Schulentwicklungsberater?)

- Anpassung der Gemeindestrukturen (Gesamtschulgemeinde, Schulgemeindegrosse, Professionalisierungsgrad auf Ebene Schulrat und Schulleitung usw.)»

Der Kantonsrat hiess das Postulat in der Februarsession 2007 mit folgendem geänderten Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, einen Bericht zur Bildungsplanung auf der Volksschulstufe zu erstatten, unter Einbezug des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings und der Bildungsstatistik sowie der Evaluation der Behörden- und Schulstrukturen im Kanton St.Gallen.»

Der geänderte Wortlaut ging auf einen Antrag der Regierung zurück, den diese wie folgt begründet hatte:

«Verschiedene der im Postulat angesprochenen Themen stehen zurzeit im Umbruch. Es ist die Errungenschaft der neuen Bildungsverfassung, dass dabei bisherige alleinige Zuständigkeiten der Kantone durch gemeinsame Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bzw. der Kantone untereinander abgelöst werden (Bildungsstandards, Bildungsstatistik / Bildungsmonitoring, Sonderpädagogik). Zu anderen Themen stehen Änderungen an, die zwar in der alleinigen Zuständigkeit des Kantons stehen, indessen nicht primär von der Schulpolitik beeinflusst werden (Gemeindestrukturen, Finanzausgleich). Dies bedeutet, dass die Umsetzung der Ergebnisse in der St.Galler Volksschule nicht mehr Gegenstand freier kantonaler Entscheide, sondern des adaptiven Vollzugs höherrangiger Vorgaben sein wird.

Die laufende Entwicklung ist mit ein Grund, weshalb die Themen dieses Postulates im Bericht «Perspektiven der Volksschule» (40.06.01), den der Kantonsrat in der Septembersession 2006 zur Kenntnis genommen hat, nur summarisch abgehandelt werden konnten. Die ergänzende und vertiefende Berichterstattung betrifft auf überkantonaler Ebene namentlich die Konkordate zur Harmonisierung der Volksschule und zur Sonderpädagogik (die dem Kantonsrat zu gegebener Zeit unterbreitet werden) und die Bildungsstatistik sowie innerhalb des Kantons das Gemeindevereinigungsgesetz und das Finanzausgleichsgesetz. Alle diese Grundlagen befinden sich zurzeit im Stadium der Entscheidvorbereitung und -findung. Sodann ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das Gesamtkonzept Schulqualität mit den Elementen Schulleitung, Führungs- und Qualitätskonzept, Selbstevaluation, Fremdevaluation und regionale Schulaufsicht in der Grundanlage zwar definitiv beschlossen ist, in der Umsetzung indessen bis gegen Ende des Jahrzehnts noch in einer Aufbauphase steht.»

1.2 43.10.15 «Funktion und Kompetenzen des Erziehungsrates»

In der Novembersession 2010 reichte die damalige SP-Fraktion das genannte Postulat mit folgendem Wortlaut ein:

«Gemäss Selbstporträt ist der Erziehungsrat des Kantons St.Gallen die Bildungskommission der Regierung im Bereich der Volks- und Mittelschule. Er leitet und beaufsichtigt die Volks- und Mittelschule und ist bei Fragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Regierung und des Kantonsrates fallen, vorberatende Behörde.

Im Zusammenhang mit wichtigen politischen und gesellschaftlichen Fragen, so der Einführung der Basisstufe und dem so genannten Kopftuchverbot, hat der Erziehungsrat kürzlich vorschnelle und wenig fundierte Entscheide gefällt, ohne die Regierung bzw. den Kantonsrat zu konsultieren. Es darf nicht sein, dass sich ein Verwaltungsorgan ohne vertiefte politische Diskussion Entscheide von solcher Tragweite anmass. Ganz allgemein ist damit die Frage verknüpft, welche Rolle dem Erziehungsrat in Zukunft zukommen soll. Da einerseits bildungs- und gesellschaftspolitische Entscheide von der Legislative gefällt werden sollten und andererseits reine Verwaltungsaufgaben allein

durch das Departement wahrgenommen werden können, gilt es zu prüfen, welche Aufgaben dem Erziehungsrat abschliessend zukommen sollen bzw. in welcher Weise seine Aufgaben konkreter abgegrenzt werden müssen. In einer ganzen Reihe von Kantonen werden Bildungspolitik und Bildungsverwaltung durch Regierung und Parlament ausgeführt, was mit Blick auf einen übersichtlichen und schnellen Entscheidungsprozess wünschbar ist.

Mit Blick auf die neue Ausgestaltung und die veränderte Stellung des Bildungswesens in der Gesellschaft ist es notwendig, die Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse grundsätzlich zu durchleuchten und neue Lösungen anzustreben.

Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat einen Bericht über eine Neugestaltung der Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse in der Volks- und Mittelschule vorzulegen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, wie weit die Entscheidungsbefugnisse des Erziehungsrates in alleiniger Kompetenz reichen sollen bzw. welche Bereiche neu der Regierung bzw. dem Kantonsrat zugewiesen werden müssen. Ausserdem ist die Frage zu klären, wie eine schlankere und den politischen Prozessen anderer Bereiche der Staatsverwaltung angepasste Form geschaffen werden kann und welche gesetzlichen Massnahmen in diesem Zusammenhang einzuleiten sind.»

Der Kantonsrat hiess das Postulat in der Aprilsession 2011 gut.

1.3 Abgrenzungen

Der vorliegende Bericht beschlägt grundsätzlich nicht:

- die Privatschulen, welche die verfassungsrechtlich garantierte Privatschulfreiheit geniessen und durch die öffentliche Hand (Kanton) ausschliesslich auf die Gleichwertigkeit ihres Unterrichts mit der öffentlichen Volksschule vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Grundschulobligatoriums zu beaufsichtigen sind (vgl. auch nachstehend Abschnitt 4.1 und für detaillierte Informationen zum Privatschulwesen das Kantonsratsgeschäft 29.10.01 Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe», dortiger Berichtsabschnitt 4);
- die Sonderschulen, die unlängst spezifische neue gesetzliche und konzeptionelle Grundlagen erhalten haben (vgl. dazu nachstehend Abschnitt 5.2 und 5.5.1.b sowie das Kantonsratsgeschäft 22.13.01 «XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz»);
- die Berufsfachschulen, deren Steuerung und Strukturentwicklung Gegenstand eines separaten Projektes mit Rechenschaftslegung an den Kantonsrat ist (vgl. Kantonsratsgeschäft 32.16.01B «Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten», Bildungsdepartement, Referenz 33.12.03). Ausgenommen sind punktuelle Ausführungen zu Abgrenzungen und Schnittstellen (insbesondere Abschnitt 4.4 und 5.10.2.c);
- den Tertiärbereich, deren Institutionen selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten sind. Steuerung und Strukturentwicklung der Hochschulen waren unlängst Gegenstand mehrerer parlamentarischer Gesetzgebungs- und Berichtsvorlagen (22.14.04, 22.14.07, 26.15.03, 40.15.02, 40.15.03, 40.15.05) und werden dies weiterhin sein (43.03.11, 43.05.03, 43.08.15).

2 Thematik

Die beiden Vorstösse fokussieren mit ihren Begründungen und mit Stichworten wie «Bildungsplanung», «Bildungsstatistik» sowie «Entscheid- und Verwaltungsprozesse» auf zwei Bereiche: das Monitoring und die Strukturentwicklung. Diese Bereiche sind vor ihrer vertieften fachbereichsbezogenen Behandlung allgemein zu skizzieren und im grösseren Zusammenhang zu verorten.

2.1 Monitoring

«Monitoring» ist ein Begriff, der ursprünglich aus der Naturwissenschaft und Technik kommt. Er ist in der Folge auch in die Betriebswirtschaft und die Politik übernommen worden.

Wissenschaftlich wird der Begriff «Monitoring» je nach Bereich anders definiert. Alle Definitionen beinhalten Aktivitäten zur zielorientierten Erhebung, Sammlung und Ablage von Daten und deren Aufbereitung zu Information (Aggregation, Interpretation, Bewertung usw.). Rürup, Fuchs und Weishaupt verwenden in Ihrem Beitrag zum «Handbuch Neue Steuerung im Bildungssystem» folgende Definition: Verfahren des kontinuierlichen systematischen Beobachtens, Aufzeichnens und Dokumentierens von Daten gemäß selbst- oder fremdgesetzter Erhebungsregeln.¹

Im nichtwissenschaftlichen Verständnis wird Monitoring gemäss Duden als Dauerbeobachtung eines Systems definiert. Nach Wikipedia ist Monitoring ein Überbegriff für alle Arten der unmittelbaren systematischen Erfassung (Protokollierung), Messung, Beobachtung oder Überwachung eines Vorgangs oder Prozesses mittels technischer Hilfsmittel oder anderer Beobachtungssysteme. Dabei ist die wiederholte regelmässige Durchführung ein zentrales Element der jeweiligen Untersuchungsprogramme, um anhand von Ergebnisvergleichen Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Aus diesen Quellen ergeben sich drei Hauptcharakteristika:

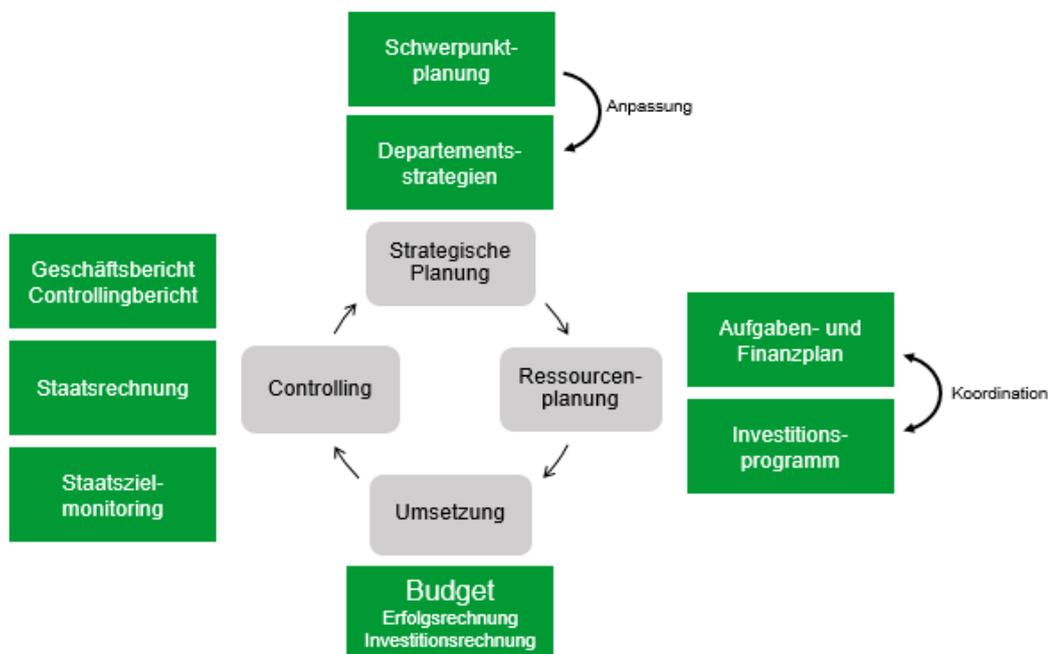
- Monitoring ist *Beobachtung*.
- Monitoring ist dergestalt *qualifizierte* Beobachtung, dass diese sachlich fokussiert und auf der Zeitachse systematisiert ist, sodass sie empirische Schlussfolgerungen zulässt und als Basis für steuerndes Handeln dient («Überwachung»).
- Monitoring ist aber nicht Steuerung selbst, sondern bleibt Analyse im Sinn einer *Voraussetzung* für Steuerung.

2.1.1 Staatszielmonitoring

Der Kanton St.Gallen verfügt seit dem Jahr 2008 über eine konzeptionell etablierte, wiederholt weiterentwickelte Planung und Steuerung der Staatstätigkeit, verankert im Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG / vgl. Art. 5a, Art. 16a bis 16i und Art. 40 StVG). Die politische Planung und Steuerung steht im Dienst der Erreichung der Staatsziele nach der Kantonsverfassung aus dem Jahr 2001 (sGS 111.1; abgekürzt KV / vgl. Art. 9 bis 23 KV).

Die strategische Aufgabensteuerung erfolgt im Rahmen eines ziel- bzw. ergebnisorientierten Steuerungskreislaufs der Regierung:

¹ M. Rürup / H.-W. Fuchs / H. Weishaupt: Bildungsberichterstattung – Bildungsmonitoring, in: H. Altrichter, K. Maag-Merki (Hrsg.), Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem, Wiesbaden 2010, S. 377–401.



Mit der Schwerpunktplanung und den Departementsstrategien wird periodisch die langfristige strategische Planung aktualisiert. Um die mittelfristige Ressourcenplanung sicherzustellen, werden im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) die mutmassliche Entwicklung der finanziellen Ressourcen aufgezeigt und im Investitionsprogramm die priorisierten Investitionen dargestellt. Im Budget werden die zur Umsetzung benötigten Mittel eingestellt. Die Regierung berichtet über die Ergebnisse des Geschäftsgangs im Geschäftsbericht und über den Mitteleinsatz in der Staatsrechnung. Systematisch erfasste Entwicklungen werden im sogenannten Staatszielmonitoring dargelegt. Der Geschäfts- und der Controllingbericht, die Staatsrechnung und das Staatszielmonitoring bilden das Controlling. Die Ergebnisse des Controllings dienen als Grundlage für die weitere Planung Steuerung. Diese wird auf der Ebene der strategischen Planung eingeleitet.

Zur Phase *Controlling* des Steuerungskreislaufs gehört mithin das Element *Staatszielmonitoring*. Das Staatszielmonitoring besteht aus einem Set von publizierten statistischen Indikatoren aus laufend aktualisierten Quellen. Die Indikatoren machen Entwicklungen sichtbar. Konkret zeigen sie auf, wie sich der Kanton auf dem Weg zur Erreichung der Staatsziele nach der Kantonsverfassung und der Umsetzung der Schwerpunktplanung entwickelt. Die im Staatszielmonitoring gebündelten Informationen stellen eine Art virtuelle Bibliothek dar, deren Objekte für vielfältige Zwecke im Prozess der politischen Planung und Steuerung benutzt werden können. Das Staatszielmonitoring stellt der Regierung und den Departementen Grundlagen zur rechtzeitigen Steuerung der Staatstätigkeit zur Verfügung.

2.1.2 Bildungsmonitoring

Die politische Planung und Steuerung visiert wie erwähnt das Erreichen der verfassungsmässigen Staatsziele an. Staatsziele sind prominent auch für die Bildung formuliert. Art. 10 KV lautet wie folgt:

«¹ Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) Kinder und Jugendliche eine auf den Grundlagen ihrer Eignungen und Neigungen aufbauende Bildung und Erziehung erhalten;
- b) die Chancengleichheit auf allen Stufen gegeben ist;

- c) öffentliche Bildungseinrichtungen sowie vielfältige Bildungsangebote von hoher Qualität bestehen;
- d) durch Weiterbildung die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten weiterentwickelt werden können.

² Er fördert insbesondere die geistigen, sozialen, schöpferischen, emotionalen und körperlichen Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen sowie die Zusammenarbeit von Schule und Eltern in Erziehung und Bildung.

³ Er tritt dafür ein, dass in Unterricht, wissenschaftlicher Lehre und Forschung Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt wahrgenommen und vermittelt wird.»

Zur Zeit der Einreichung des Postulats der CVP-Fraktion, im Jahr 2006, existierte noch kein Kreislauf zur Planung und Steuerung der Staatstätigkeit, so dass das Monitoring in der Bildung isoliert thematisiert werden konnte. Heute ist der Planungs- und Steuerungskreislauf als Instrument verbindlich und etabliert, auch für den Bildungsbereich. Es besteht mithin kein Diskussionspielraum mehr zum *Ob* bzw. zu den Grundsätzen eines Bildungsmonitorings. Vielmehr ist dieses im Rahmen des Staatszielmonitorings aufzubauen bzw. zu pflegen und als Teil des nicht öffentlichen Departementscontrollings zu betrachten. Über Erkenntnisse aus dem Departementscontrolling kann im Rahmen des Geschäfts- bzw. Controllingberichts informiert werden. Für die Diskussion offen bleiben das *Wie* bzw. die *Art und Weise*, wie das Monitoring *ausgestaltet* wird, sowie seine konkreten *Elemente* und ihr allfälliger *Bezug* zueinander. Insoweit hängt das Monitoring von den sachpolitischen Besonderheiten ab und differenziert sich entsprechend.

In Abschnitt 3 dieses Berichts wird demgemäss das Bildungsmonitoring auf dem spezifischen Relief der Bildungspolitik beschrieben und gewürdigt.

2.2 Strukturen

Die Struktur von Gemeinwesen entspricht der Architektur und Zuständigkeit ihrer Organe.

2.2.1 Verankerung

Öffentliche Strukturen ergeben sich aus dem Gesetz und den darauf gestützten weiteren Rechtsätzen. Rechtsätze sind auf Dauer angelegt und allgemeinverbindlich. Sie sind damit grundsätzlich der Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit des staatlichen Handelns verpflichtet. Sie gewährleisten nach aussen, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, Rechtssicherheit sowie nach innen, gegenüber den Akteuren in Politik und Verwaltung, Planungssicherheit bezüglich Aufgaben und Ressourcen / Finanzen. Strukturen sind zwar nicht in Stein gemeisselt – Gesetze können *geändert* werden. Sie sollen aber nicht bei jeder «Gelegenheit» in Frage gestellt und umgekrempelt werden – Gesetze sollen nicht *permanent* geändert werden.

2.2.2 Entwicklung

Die Strukturentwicklung in der Bildung ist grundsätzlich einer offenen Diskussion zugänglich (Abschnitt 4 nachstehend). Ein allgemeines Strukturentwicklungskonzept für den Kanton existiert nicht.

Allerdings ist zu beachten, dass die Strukturen in der Bildung in den vergangenen zehn Jahren immer wieder durch gesetzgeberische Prozesse mit unterschiedlichem Ausgangspunkt bzw. Impuls verändert oder beeinflusst worden sind. Während dieser Entwicklungen hätte eine Berichterstattung zu den beiden Postulaten nicht auf eine verlässliche Basis gestellt und zielführend ausgestaltet werden können. Es galt daher, ihren Abschluss abzuwarten. Dies ist der Grund für die lange Karez zwischen der Gutheissung der beiden Vorstösse und dem vorliegenden Bericht.

Zum einen fiel die Überweisung der Postulate in eine Phase bildungspolitischer Grossvorhaben mit potentielltem oder realem Einfluss auf die Strukturen. Dazu zählen insbesondere:

- Umsetzung der Bildungsverfassung;
- Erarbeitung des HarmoS-Konkordats und der Beitritt zu diesem;
- Lehrplanreform;
- Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit der vollen Kantonalisierung der Sonderschulung bzw. der grundlegenden Neuregelung der gesamten Sonderpädagogik;
- neue, autonomievergrössernde Gemeindeerlasse (Gemeindegesetz, Gemeindevereinigungs-gesetz);
- neue, ebenfalls autonomievergrössernde Finanzausgleichsgesetzgebung;
- neuer Berufsauftrag mit neuem Lehrpersonalrecht und neuem Lohngesetz.

Zum anderen stand die Zeit nach Einreichung der Postulate im Zeichen dreier Sparrunden. In deren Rahmen oder Umfeld wurden durch den Kantonsrat Massnahmen beschlossen, welche die Schulstrukturen beeinflusst haben, so insbesondere:

- Abbruch des laufenden Projektes zur Basis-/Grundstufe;
- Abbruch des laufenden Projektes zur Fremdevaluation;
- gutgeheissene Motion zur Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht in der Volksschule und ihre gesetzgeberische Umsetzung (XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz [nGS 47-85]).

Es macht mithin erst jetzt Sinn, die beiden Postulatsaufträge zu erfüllen. Dabei sind die zwischenzeitlichen Beschlüsse des Gesetzgebers als beständig vorauszusetzen. Dies führt dazu, dass mehrere Fragestellungen zur Volksschule im Postulat der CVP-Fraktion in seiner ursprünglichen Formulierung als hinfällig geworden zu betrachten sind: Vorweg sind keine Worte mehr über die Regionale Schulaufsicht, über regionale Schulentwicklungsberatungen und über eine kantonale Fremdevaluation zu verlieren. Sodann hat sich auch eine Antwort auf die Frage nach der Schulbehördenorganisation in den Gemeinden bzw. nach dem kantonalen Einfluss auf diese erledigt. Denn die neuen Gesetzgebungen für die Gemeinden haben weitgehende, im Schulbereich konsequent verwirklichte kantonale Deregulierungen gebracht. Heute besitzen die Gemeinden im Gegensatz zu der Zeit noch vor zehn Jahren grösstmögliche Flexibilität bei der Organisation ihrer Schulbehörden bzw. Schulführung – bis hin zur Offenheit für einen Verzicht auf jegliche schulspezifische Behördenstruktur (siehe unten Abschnitt 4.1.1).

Die Strukturentwicklung im Schulbereich ist mit diesen Prämissen Gegenstand der nachstehenden Abschnitte 4 und 5.

2.3 Wechselwirkung

Die Strukturentwicklung ist nicht wie das Monitoring organisch dem oben (Abschnitt 2.1.1) beschriebenen Planungs- und Steuerungskreislauf zuzuordnen, steht aber in Wechselwirkung zu diesem:

- Sie beeinflusst den Kreislauf der Planung und Steuerung, weil von der gesetzlichen Organisation und Regelung der Zuständigkeit abhängt, wer zu welcher Zeit und in welcher Art Analysen vornimmt, Massnahmen trifft und Wirkung erzeugt. Beispiel aus dem Schulbereich: Die gesetzlich garantierte Autonomie der Gemeinden in der Schulorganisation und Schulführung begrenzt den Fächer kantonalen Monitoring-Instrumente in der Volksschule (Abschnitt 3.2 nachstehend).
- Umgekehrt beeinflussen die strategisch-planerischen Analysen und Weichenstellungen indirekt auch die Strukturentwicklung, indem sie Organisation und Zuständigkeiten bestimmen bzw. zu entsprechenden Reformen führen können. Zwei Beispiele aus dem Schulbereich:

1. Die Lageanalyse nach dem Auftrag des Kantonsrates zur Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht der Volksschule hat zur gesetzlich verankerten Einrichtung von vier Rekursstellen Volksschule für die Erledigung basisnaher Rechtsmittel geführt (Abschnitt 4.2.5 nachstehend).
2. Eine externe Evaluation und ihre Auswertung zum System der Pädagogischen Kommissionen der Volksschule hat zur Neustrukturierung dieser Kommissionen geführt (Abschnitt 4.2.4 nachstehend).

3 Bildungsmonitoring

In welcher Weise ein Politikbereich als Voraussetzung steuernder Massnahmen formell beobachtet bzw. «überwacht» wird (oben Abschnitt 2.1), wird durch den materiellen Politbereich geprägt.

Die Bildungspolitik weist folgende Charakteristik auf:

- grosse Zahl Akteure und Stakeholder im Sinn der umfassenden Durchdringung der ganzen Gesellschaft; tendenziell wichtigster gesellschaftlicher Integrationsfaktor;
- Involvierung aller drei Staatsebenen (Gemeinden, Kantone, Bund);
- föderalistische Zuständigkeitsordnung, Bottom up-Ansatz bzw. Subsidiarität (so viel dezentral-bürgernahe Entscheidung wie möglich / so viel zentral-expertengesteuerte Entscheidung wie nötig);
- interagierender, sich stimulierender Mix aus Professionalität (Lehrkörper, Wissenschaft / Forschung, Fachexpertise) und Miliz (Politik / Behörden, Familien, Wirtschaft);
- Beständigkeit und Verlässlichkeit der Strukturen, Prozesse und Methoden, Langfristigkeit der Reformentwicklung bzw. des Planungs- und Steuerungskreislaufs, langfristiger Investitionscharakter der (hohen) Bildungsausgaben;
- Schnittstellen und fließende Grenzen zu zahlreichen anderen Politikbereichen (Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik, Familienpolitik, Sozial- / Integrationspolitik, Kultur- / Sprachpolitik, Gesundheitspolitik), Anfälligkeit für Beanspruchung als «Hilfspolitik» («Schule als Reparaturwerkstätte der Gesellschaft») oder als Plattform für die Verfechtung ideologischer Interessen.

Mit diesen Elementen ergibt sich ein Relief der Bildungspolitik als grosser, heterogener, langsamer, nicht immer rational berechenbarer und nur schwer steuerbarer Politikbereich. Für das Monitoring auf diesem Relief besteht der nachfolgend beschriebene Fächer von Instrumenten verschiedensten Kalibers. Dabei drängt sich eine Grobgliederung in eine interkantonal-nationale (Abschnitt 3.1) und eine kantonale / kommunale (Abschnitt 3.2) Ebene auf. Auf Ersterer beschränken sich die Instrumente «koordinationsgemäss» auf die obligatorische Schule (Volksschule). Auf Letzterer kommt das Monitoring sowohl für die Volksschule als auch für den postobligatorischen Bereich der in diesem Bericht zu thematisierenden Mittelschulen zum Tragen.

3.1 Bildungsmonitoring Schweiz

Das Schweizer Stimmvolk mit 86 Prozent Ja-Stimmen und alle 26 Stände haben am 21. Mai 2006 der Neuordnung der Bildungsartikel der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) zugestimmt. Seither sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Qualität und Durchlässigkeit im Bildungsraum Schweiz; sie arbeiten zusammen, koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und Vorkehren sicher (Art. 61a BV). Nach Art. 62 Abs. 4 BV gewährleisten die Kantone für zentrale Eckwerte – Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen – auf dem Koordinationsweg eine landesweite Harmonisierung des Schulwesens. Dabei sind auch der Sprachenartikel der Bundesverfassung (Art. 70 Abs. 3 BV: Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.) und das diesen konkretisierende eidgenössische Sprachengesetz (SR 441.1) zu beachten. Würden

die Kantone diese Harmonisierung nicht erreichen, hätte der Bund im Sinn einer subsidiären Rechtsetzungskompetenz entsprechende Regelungen zu erlassen.

Schon parallel zum Prozess der Verankerung der Bildungsverfassung in der Bundesverfassung hatten die Kantone – auf dem Forum der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) – ein gemeinsames «Vehikel» zur verfassungsobligatorischen Schulkoordination vorbereitet: die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat; sGS 211.41). Diesem Konkordat sind bislang (aktueller Stand seit 31. Dezember 2014) 15 Kantone, in denen 76 Prozent der Schweizer Bevölkerung leben, beigetreten, darunter im Jahr 2008 durch Referendumsabstimmung der Stimmbürgerschaft (nunmehr bekräftigt durch die Initiativabstimmung im September 2016) auch der Kanton St.Gallen. Mit HarmoS erfüllen die Kantone ihre Koordinationspflicht nach dem Prinzip «so viel kantonale Verantwortung wie möglich, um den föderalen Staatsaufbau zu wahren – so viel nationale Abstimmung wie nötig, um Mobilität und Durchlässigkeit im Bildungsraum zu sichern». Staatspolitisch folgt die Abstimmung dem Grundsatz der Subsidiarität:

- Harmonisierung nur der systemischen Übergänge, nicht auch der Binnenstrukturen;
- Harmonisierung nur der systemischen Regelverläufe, nicht auch der Verfahren, Ausnahmen und Einzelfälle;
- Wahl von Mehrheits-, nicht Minderheitsmodellen;
- Berücksichtigung sprachregionaler kultureller und landesregionaler pädagogischer / didaktischer Unterschiede.

Inhaltlich harmonisieren die Kantone mit dem Konkordat einerseits die Ziele des Unterrichts in den verschiedenen Fachbereichen sowie die Strukturen der Schule hinsichtlich der Einschulung, der Dauer der Stufen und der Übergänge zwischen diesen. Andererseits sehen sie zur Erreichung des Harmonisierungszwecks gemeinsame Steuerungsinstrumente vor. Zu diesen zählen gemeinsame Grundkompetenzen in Schulsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften, ausgewiesen nach der 2., 6. und 9. Schulklasse (siehe unten Abschnitt 3.1.1), sprachregional harmonisierte bzw. abgestimmte Lehrpläne und Lehrmittel sowie ein systematisches und kontinuierliches, wissenschaftlich gestütztes Monitoring.

Mit einem Monitoring sind die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule aus nationaler Perspektive regelmässig zu evaluieren. Das Bildungsmonitoring im Rahmen der Bildungsverfassung bzw. des Instrumentes HarmoS-Konkordat, das diese für die obligatorische Schule (Volksschule) umsetzt, heisst auf nationaler Stufe «Bildungsmonitoring Schweiz». Bildungsmonitoring Schweiz ist ein Programm zur systematischen, wissenschaftlich gestützten und auf Dauer angelegten Beschaffung, Aufbereitung und Auswertung von Informationen (vgl. oben Abschnitt 2.1) über das schweizerische Bildungssystem und dessen Umfeld. Es liefert statistische Daten und wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse, um die Weiterentwicklung des Bildungssystems beurteilen und das Erreichen gesetzter Bildungsziele vorantreiben zu können. Bildungsmonitoring Schweiz ermöglicht Kantonen und Bund eine evidenzbasierte Bildungspolitik.

Getragen wird Bildungsmonitoring Schweiz gemeinsam und gleichberechtigt durch Bund und Kantone, konkret durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), das Bundesamt für Statistik (BFS) und das Generalsekretariat der EDK. Auf Verwaltungsebene besteht eine entsprechende Prozessleitung mit Vertretungen insbesondere von SBFI, BFS, EDK und von jeweils zwei Kantonen. Im Tätigkeitsprogramm 2015–2019 der EDK besteht bezüglich Bildungsmonitoring folgende Zielsetzung: «Gemeinsam mit dem Bund die Voraussetzungen zur Weiterentwicklung des Bildungssystems schaffen, die sich auch auf Evidenz stützt. Das Bildungssystem mit Hilfe von Bildungsstatistik und Bildungsforschung langfristig beobachten, regelmässig einen Bildungsbericht über das Gesamtsystem publizieren und Schlüsse für die Weiterentwicklung des Bildungssystems ziehen.»

Bildungsmonitoring Schweiz basiert konkret auf vier Elementen, die nachstehend beschrieben werden: vorweg auf zwei konkreten Instrumenten: einer Leistungsmessung (Abschnitt 3.1.1) und einem nationalen Bildungsbericht (Abschnitt 3.1.2). Als Drittes ist dem Bildungsmonitoring Schweiz auch die Bilanzierung der Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte nach Art. 62 Abs. 4 BV für den Bereich der obligatorischen Schule durch die EDK zuzurechnen, wie sie erstmals im Bericht «Bilanz 2015» vom 15. Juni 2015 niedergelegt ist (Abschnitt 3.1.3). Im Dienst des Bildungsmonitorings Schweiz steht viertens auch die Bildungsstatistik des BFS (Abschnitt 3.1.4).

3.1.1 Leistungsmessung

3.1.1.a PISA

PISA ist eine international vergleichende Schulleistungsstudie, die im Auftrag der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchgeführt wird und die Fähigkeiten von 15-Jährigen erfasst. Die Erhebung PISA wird im Drei-Jahres-Rhythmus durchgeführt. Ziel der Erhebung ist es, den verschiedenen Beteiligten (politische Entscheidungsträger, Schulbehörden, Lehrerinnen und Lehrer, Eltern, Schülerinnen und Schüler) Vergleichsdaten zu liefern, die es ermöglichen, den Kenntnis- und Fähigkeitsstand der Schülerinnen und Schüler im Hinblick auf die Anforderungen der heutigen Gesellschaft einzuschätzen.

Das Ziel des PISA-Programms besteht darin, den teilnehmenden OECD-Mitgliedsländern und Partnerländern Auskunft über die Leistungen der 15-jährigen Jugendlichen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften zu geben. Der erste Erhebungszyklus umfasste drei Untersuchungen, in den Jahren 2000, 2003 und 2006. Der zweite Erhebungszyklus hat 2009 und 2012 Lesen und Mathematik ins Zentrum gestellt und schloss 2015 mit dem Schwerpunkt Naturwissenschaften.

Die Ergebnisse der PISA-Erhebungen dienen vorrangig der Bildung von drei Indikatoren:

- Leistungsindikatoren in den drei geprüften Wissensgebieten;
- Kontextindikatoren (Die Leistungen werden zu den Merkmalen des Bildungssystems, der Schulen und der Schülerinnen und Schüler in Beziehung gesetzt);
- Trendindikatoren (Entwicklung der Leistungs- und Kontextindikatoren im Laufe der Zeit).

In der Schweiz ist PISA ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen. Der Bund ist durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), die Kantone durch die EDK vertreten. Ziel ist die Erstellung von Vergleichsdaten am Ende der obligatorischen Schulzeit. Die Schweiz hat bei der ersten PISA-Erhebung im Jahr 2000 entschieden, Stichproben von Schülerinnen und Schülern der 9. Klassen in den drei Sprachregionen (deutsch, französisch, italienisch) zu testen. Die Resultate wurden für internationale und – soweit sich die Kantone beteiligten – auch binnenschweizerisch für interkantonale Vergleiche verwendet. Ab PISA 2015 wird der Ergebnisvergleich auf die internationale Ebene beschränkt, womit sich die Stichproben von je 25'000 auf 5'000 Schülerinnen und Schüler redimensionieren lassen. Die landesinternen, interkantonalen Vergleiche auf der Basis von PISA fallen weg bzw. werden durch die Überprüfung der Grundkompetenzen (ÜGK) in Vollzug der Bundesverfassung bzw. des HarmoS-Konkordats abgelöst (siehe nachstehend).

3.1.1.b Überprüfung der Grundkompetenzen

Art. 62 Abs. 4 BV verlangt von den Kantonen, dass sie Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge aufeinander abstimmen (oben Abschnitt 3.1). Diese bildungsverfassungsrechtliche Vorgabe steht im Dienst der Transparenz, Durchlässigkeit und Mobilität. Ihr sind alle 26 Kantone nachgekommen, indem sie über die EDK für drei Treffpunkte (Ende der 2., 6. und 9. Schulklasse) und vier Fachbereiche (Schulsprache, Fremdsprachen [nur 6. und 9. Schulklasse], Mathematik und Naturwissenschaften) nationale Bildungsziele entwickelt und im Jahr 2011 freigegeben haben. Das HarmoS-Konkordat konkretisiert für seine Mitgliedskantone die verfassungsrechtlich vorgegebene Abstimmung von Bildungszielen, indem es die Festlegung nationaler Bildungsstandards vorsieht (Art. 7) und die Überprüfung, ob diese erreicht wurden, zum Bestandteil des

Bildungsmonitorings erklärt. Für die Methode der Überprüfung sieht es Referenztests vor (Art. 10 Abs. 2). Anstelle der formalrechtlichen Begriffe Bildungsziele bzw. Bildungsstandards wird in der Koordinationspraxis der Begriff Grundkompetenzen verwendet.

Die Grundkompetenzen:

- bilden weder den gesamten Lernstoff der obligatorischen Schule noch den gesamten Lernstoff der betreffenden Fächer ab. Sie stehen aber für den *Kern der schulischen Bildung*. Sie umfassen grundlegendes Wissen sowie grundlegende Fähigkeiten und Fertigkeiten;
- sind nicht für die direkte Unterrichtspraxis, sondern *für die übergeordnete Systemebene relevant*. Sie dienen primär der Entwicklung der sprachregional koordinierten Lehrpläne; in den Deutschschweizer Kantonen richten sich an ihnen die neuen, wissenschaftlich-kompetenzorientierten Lehrpläne aus. Via Lehrpläne beeinflussen die Grundkompetenzen zum zweiten die Lehrmittel für den Schulunterricht. Und drittens wird für das Bildungssystem das Erreichen der Grundkompetenzen mittels Evaluationsinstrumente – konkret mittels Referenztests wie im HarmoS-Konkordat angelegt – gemessen.

Ob die Grundkompetenzen erreicht werden, wird interkantonal koordiniert analysiert. Das entsprechende Verfahren heisst Überprüfung der Grundkompetenzen (ÜGK). Jeder Kanton beteiligt sich mit einer kantonalen Stichprobe (der Kanton St.Gallen mit rund 1'100 Schülerinnen und Schülern). Für die ÜGK wird eine Aufgabendatenbank mit Testaufgaben aufgebaut und betrieben. Zur ÜGK gehört sodann die Beantwortung von Kontextfragen, d.h. von Fragen zum Umfeld der Schülerinnen und Schüler. Dieser Bereich ist auf das systemwissenschaftlich Notwendige und datenschutzrechtlich Unproblematische begrenzt.

Die ÜGK:

- ermöglicht Aussagen zur Leistungsfähigkeit des nationalen Bildungs-Systems und des kantonalen Schul-Systems. Aussagen zur Leistungsfähigkeit einzelner Schulen, Klassen oder gar Lehrpersonen oder Schülerinnen und Schüler werden nicht gemacht – Rankings unterhalb der Kantonebene sind ausgeschlossen;
- ist ein *längerfristiger Prozess*. Bis im Jahr 2018 finden zwei Erhebungen mit repräsentativen Schülergruppen (in der ganzen Schweiz insgesamt rund 25'000 Schülerinnen und Schüler) statt. Die erste Erhebung wurde im Frühjahr 2016 auf dem Treffpunkt Ende der 9. Schulklasse (3. Oberstufe) im Fach Mathematik durchgeführt. Im Frühjahr 2017 wird auf dem Treffpunkt 6. Primarklasse in den Fächern Schulsprache und Fremdsprachen überprüft.

Die Ergebnisse der ÜGK werden im Bildungsbericht Schweiz publiziert.

3.1.1.c EVAMAR

Den Leistungsmessungen im Rahmen des Bildungsmonitorings Schweiz in einem erweiterten Sinn zuzurechnen sind auch die auf die Zeit vor der Bildungsverfassung zurückgehenden, situativ durchgeführten Evaluationen der gymnasialen Maturität, deren Anerkennung auf kombinierten eidgenössischen und kantonalen Rechtsgrundlagen beruht. Die im Jahr 1995 eingeleitete Reform der gymnasialen Maturität wurde im Rahmen von EVAMAR I (Befragungen, 2002–2004) und EVAMAR II (Leistungstests beim Maturitätsjahrgang 2007, Publikation 2008) untersucht. Ziel war es, den politischen Behörden von Bund und Kantonen gesichertes Wissen für eine Weiterentwicklung der gymnasialen Ausbildung zur Verfügung zu stellen.

Im Rahmen von EVAMAR I wurden Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler sowie Schulleitungen schriftlich befragt. Die Befragungen zeigten, dass die 1995 eingeleitete Reform der gymnasialen Maturität grundsätzlich positiv aufgenommen wurde. Im Juni 2007 wurde mit einer Teilrevision des MAR eine erste Korrektur (u.a. Stärkung der naturwissenschaftlichen Fächer) vorgenommen.

Im Rahmen von EVAMAR II wurden verschiedene Aspekte der Qualität der gymnasialen Ausbildung untersucht. Unter anderem wurde der Ausbildungsstand der Schülerinnen und Schüler am Ende ihrer Ausbildung überprüft (Erstsprache, Mathematik und Biologie). EVAMAR II stellte den Gymnasien grundsätzlich ein gutes Zeugnis aus, allerdings mit grossen Unterschieden zwischen Personen und Klassen. Eine Fachgruppe der EDK mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Bund, Organisationen der Schulen und Hochschulen sowie dem Lehrerverband VSG (Plattform Gymnasium / PGYM) hat auf Basis der Ergebnisse von EVAMAR II Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gymnasiums zuhanden der politischen Behörden erarbeitet.

3.1.2 Bildungsbericht Schweiz

3.1.2.a Charakterisierung

Der Bildungsbericht Schweiz wird von der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) herausgegeben. Die SKBF ist eine Fachagentur in gemeinsamer Trägerschaft des Bundes (eingebracht durch das SBFJ) und der Kantone (eingebracht durch die EDK). Im Prozess des nationalen Bildungsmonitorings ist der Bildungsbericht sowohl retrospektiv *Produkt*, der an den vorangehenden Bericht anknüpft und die daraus gezogenen Konsequenzen widerspiegelt, als auch prospektiv Indikator für die Auswertung, für aus der Auswertung abgeleitete Massnahmen und für die auf die Massnahmen bezogene Neubeurteilung mit einem nächsten Bericht. Die Bildungsberichte stehen in einem systemoptimierenden Zyklus. Die einzelnen Fragestellungen werden kontinuierlich bewirtschaftet, solange sich zu ihnen von Berichtsphase zu Berichtsphase neue Erkenntnisse ergeben. Neue Fragestellungen werden aufgegriffen, wenn sie systemrelevant sind, bisherige fallengelassen, wenn sie ihre Dynamik verloren haben.

Nicht Gegenstand der Berichterstattung sind Basisstatistiken (namentlich des BFS) sowie Themen von Bildungspolitik, Bildungsverwaltung und Unterrichtsgestaltung. Die Bildungsberichte beschränken sich sodann auf Analyse und überlassen Bewertungen und Massnahmenvorschläge den bildungspolitischen und -fachlichen Akteuren ausserhalb der SKBF.

Umgekehrt bezieht sich der Bildungsbericht Schweiz – im Unterschied zu ÜGK und Bilanz der EDK – nicht nur auf die obligatorische Schule, sondern auch auf die postobligatorischen Schulstufen (Sekundarstufe II und Tertiärstufe).

3.1.2.b Periodizität

Die SKBF hat einen ersten Bildungsbericht mit Pilotcharakter im Jahr 2010 veröffentlicht. An diesen schloss sich eine umfassende Auswertungsphase mit unterschiedlichen, aber miteinander vernetzten Zielsetzungen an. Auf der Basis der Auswertung wurden Erkenntnisse und Zielsetzungen für die Steuerung und Weiterentwicklung des Bildungssystems erarbeitet. Sodann wurden Forschungsdefizite identifiziert, wichtige Datenlücken aufgedeckt und Massnahmen zu ihrer Behebung getroffen. Ausserdem wurden Bezüge zu den Berichterstattungen anderer Länder hergestellt.

Die Befunde und Aktivitäten im Rahmen und Umfeld des Bildungsberichts 2010 fanden Niederschlag im zweiten Bildungsbericht aus dem Jahr 2014. Der Bildungsbericht 2014 analysiert und beschreibt das schweizerische Bildungswesen entlang der Bildungsstufen und -typen. In Überblickskapiteln zu den drei Stufen obligatorische Schule, Sekundarstufe II und Tertiärstufe werden übergreifende Themen der Stufen behandelt. Je Schultyp innerhalb der Schulstufen werden der Kontext und die Institutionen abgehandelt und es werden nach dem definierten Kriterienkatalog Effektivität (Zielerreichung), Effizienz (Aufwand für die Zielerreichung) oder Equity (Chancengerechtigkeit) ausgewählte Themen beurteilt. Ummantelt werden die stufen- und typenspezifischen Kapitel durch zwei generelle Kapitel zu den bildungsexternen, aber bildungsbeeinflussenden Rahmenbedingungen und zu sogenannten kumulativen Effekten.

Der Bildungsbericht Schweiz wird weiterhin im Vierjahresrhythmus erscheinen. Der kommende Bildungsbericht 2018 wird, über die kontinuierliche Anknüpfung an den Bildungsbericht 2014 hinaus, insbesondere die Strukturreformen aufgrund des HarmoS-Konkordats zu berücksichtigen haben. Sodann werden dann systemrelevante schweizerische Daten zu den Schülerleistungen über die bekannten internationalen PISA-Vergleichstests hinaus zur Verfügung stehen. Ausserdem werden vertiefte Aussagen zu den Übergängen zwischen den Schulstufen und zu den individuellen Bildungsverläufen zu machen sein, nachdem in der Bildungsstatistik ein Schüleridentifikator (unten Abschnitt 3.1.4) eingeführt ist.

3.1.2.c Erklärung «Chancen optimal nutzen»

Monitoring ist definitionsgemäss (oben Abschnitt 2.1) sachlich qualifizierte, auf der Zeitachse systematisierte Beobachtung als *Voraussetzung* für steuerndes Handeln. Die *Nutzung* des Monitorings für bildungspolitische Aktivitäten ist nicht mehr Teil des Monitorings und wird daher auch bei der Beschreibung des Monitorings in diesem Bericht *inhaltlich* nicht thematisiert. Im Sinn einer Ausnahme wird in Anhang 1 dieses Berichts ein besonders wichtiges, auf der höchsten politischen Koordinationsebene zu verortendes Nutzungsergebnis aus dem Bildungsbericht Schweiz wiedergegeben: die Erklärung «Chancen optimal nutzen».

3.1.3 Bilanz der Harmonisierung

3.1.3.a Bilanz 2015

Zur koordinativen Harmonisierung der Eckwerte nach Bildungsverfassung haben die Kantone wie erwähnt auf ihrer gemeinsamen Plattform, der EDK, das HarmoS-Konkordat bereitgestellt (oben Abschnitt 3.1). Dieses Konkordat ist im Jahr 2009 nach Erreichen des erforderlichen Beitrittsquorums in Vollzug getreten. Formal kann das Konkordat zwar nicht das «Harmonisierungsmonopol» für die Schweizer Schule beanspruchen. Heute gehören ihm indessen wie beschrieben 15 Kantone mit über drei Vierteln der Schweizer Bevölkerung an. Damit repräsentiert es die mehrheitsfähigen bzw. mehrheitlich praktizierten Lösungen zur Harmonisierung der Eckwerte der Bildungsverfassung, zumal diese der Mobilität und Durchlässigkeit im Bildungsraum Schweiz verpflichtet sind. Faktisch übt somit der Inhalt des HarmoS-Konkordats einen Druck auch auf die nicht beigetretenen Kantone aus. Die grossmehrheitliche Akzeptanz des HarmoS-Konkordats bei den bundesverfassungsrechtlich harmonisierungspflichtigen Kantonen verleiht ihm im Ergebnis eine Art materielles Monopol. Ein Teil der Rechtslehre geht vor diesem Hintergrund so weit, dem HarmoS-Konkordat eine generelle Rechtsverbindlichkeit zuzusprechen.

In seinen Ausführungsbestimmungen räumt das HarmoS-Konkordat den Mitgliedskantonen sechs Jahre Zeit ein, um seine wichtigsten Inhalte umzusetzen. Unter Berücksichtigung dieser Vorgabe hat die EDK im Jahr 2015 Bilanz über die interkantonale Schulharmonisierung gezogen und einen entsprechenden Bericht publiziert. Die Bilanz fand zwar ihren Anlass im Rahmen bzw. Vollzug des HarmoS-Konkordats. Inhaltlich spiegelt sie indessen die interkantonale Koordination im gesamten Bildungsraum Schweiz, d.h. sie bezieht auch die Nicht-HarmoS-Kantone ein – dies ist folgerichtig, da die Bildungsverfassung alle Kantone zur Koordination verpflichtet. Umgekehrt enthält sich die Bilanz einer Wertung der Erreichung von Zielen, die das HarmoS-Konkordat über die verfassungsmässige Harmonisierungspflicht hinaus formuliert (Blockzeiten, Tagesstrukturen).

3.1.3.b Fortschritte

Die Kantone weisen heute untereinander grundsätzlich einen sehr hohen Harmonisierungsgrad in Bezug auf die bundesverfassungsrechtlich thematisierten Eckwerte auf. Dies ist das Ergebnis des HarmoS-Konkordats, denn vor 2009 war die Streuung unter den Kantonen noch erheblich grösser gewesen. Die Bildungsverfassung hat sich als effektiv (entscheidende Erhöhung des Grades interkantonaler Schulharmonisierung) und effizient («schulphysikalisch» hohes Tempo des Harmonisierungsprozesses) bewährt.

Harmonisiert wurden die Strukturen und die Ziele der Schule:

- Die Harmonisierung der wichtigsten Strukturen ist schweizweit zum Teil bereits vollständig erfolgt, zum Teil gut in die vereinbarte Richtung unterwegs. Aufgrund der erfolgten Harmonisierungsschritte ergibt sich eine markant gestiegene Homogenität bei der Einschulung und bei der Dauer der Schulstufen. Dies ist die erste wichtige Voraussetzung für die angestrebte Harmonisierung der Übergänge (bei der Einschulung, von der Primar- zur Sekundarstufe I, von dieser zur Sekundarstufe II), die zusätzlich mit der Festlegung von Stufenzielen bewirkt wird.
- Für die Harmonisierung der Ziele der Schulstufen wurden alle wesentlichen Voraussetzungen geschaffen: Umschreibung der Grundbildung samt zugehörigen Fachbereiche, Entwicklung und Freigabe gesamtschweizerischer Grundkompetenzen, Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK – vgl. oben Abschnitt 3.1.1), Harmonisierung der Lehrpläne auf sprachregionaler Ebene.

Im Bereich des Fremdsprachenunterrichts, der in der mehrsprachigen Schweiz besondere Herausforderungen beinhaltet, gilt seit dem Jahr 2004 ein Konzept der EDK, das auch in die HarmoS-Vereinbarung Eingang gefunden hat. Das Sprachenkonzept wird bei grossräumiger Koordination der Einstiegsfremdsprache in 23 Kantonen umgesetzt. In den Kantonen der deutschen Schweiz werden parlamentarische Vorstösse und Volksinitiativen lanciert, deren Ziel darin besteht, auf der Primarstufe nur mehr eine Fremdsprache zu unterrichten. Im Sprachenunterricht wird der hohe Harmonisierungsgrad mit Blick auf die Eckwerte der Bildungsverfassung im Vergleich zum Unterricht im Allgemeinen nicht ganz erreicht.

Detailliertere Angaben zur Bilanz 2015 enthält Anhang 2 dieses Berichts.

3.1.4 Bildungsstatistik

Die Bildungsstatistik ist eine wichtige Grundlage für die Bildungspolitik. Zweck der Bildungsstatistik ist es, das Bildungssystem selbst und seine Bezüge zu anderen gesellschaftlichen Subsystemen zu beschreiben und auf politisch relevante Fragestellungen hin zu analysieren.

3.1.4.a Entwicklung

Parallel zum Bildungsangebot ist in den vergangenen Jahrzehnten auch die Bildungsstatistik stark gewachsen. Sie wird im BFS bewirtschaftet. In den 1970er Jahren wurde die Bildungsstatistik von Bund und Kantonen gemeinsam aufgebaut. Seither wurde sie stetig weiter entwickelt. Einen ersten grossen Modernisierungsschub stellte anfangs der 1990er Jahre die Schaffung des «Bildungsstatistischen Informationssystems Schweiz» (BIS) dar. 2004 wurde ein zweiter Modernisierungsschritt gemacht. Er bezweckte die Verbesserung der Datenqualität, die Ausweitung des Analysepotentials sowie die Sicherstellung der Vergleichbarkeit des Bildungssystems auf allen Stufen. Eine wichtige Neuerung war die Einführung eines sogenannten Schüleridentifikators, korrekt «Identifikator für Lernende (IFL)». Mit dem IFL ist seit dem Jahr 2011 sämtlichen Personen in Ausbildung ab Eintritt in das Bildungssystem gesamtschweizerisch je eine anonymisierte, eindeutige und über die Zeit gleich bleibende Identifikationsnummer zugeordnet. Damit lassen sich neu auch Längsschnittanalysen durchführen und mithin «Bildungskarrieren» statistisch untersuchen. Dies ermöglicht bessere Aussagen zur Effizienz und Wirksamkeit von Bildungssystemen sowie zur Qualität von deren Output (Kompetenzen und Qualifikationen). Zur kantonalen Bildungsstatistik siehe nachstehend Abschnitt 3.2.8.

3.1.4.b Herausforderungen

Die technische Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte hat die Sammlung und Verarbeitung der statistischen Daten stark vereinfacht. Eine Herausforderung bleibt allerdings oder gerade deswegen die *nutzergerechte* Aufbereitung der relevanten Ergebnisse für Politik und Öffentlichkeit. Sie erfordert nicht nur geeignete Informatikmittel, sondern auch personelle Ressourcen. Bei dieser Ausgangslage gilt es die richtigen Prioritäten zu setzen, da die Ressourcen typischerweise nicht ausreichen, um *alle* Analysen zu machen, die mit der breiten Datengrundlage gemacht werden *könnten*.

Die statistischen Daten werden grossmehrheitlich von den Kantonen gesammelt und vom Bundesamt für Statistik aufbereitet. Diese föderalistische Organisation stellt hohe Anforderungen an die Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung, da zugleich eine hohe Qualität und effiziente Arbeitsabläufe anzustreben sind. Die Zuordnung von Daten zu Begriffskategorien kann uneinheitlich sein, soweit letztere Interpretationsspielraum offenlassen. (Beispiel aus der Sonderpädagogik: Wann wird ein Kind «integrativ beschult»? wenn es in der Regelklasse sonderpädagogische Unterstützung erhält? oder wenn es eine Kleinklasse, nicht aber eine Sonderschule besucht? oder wenn es einer Sonderschule zugeteilt ist, indessen partiell oder ganz dennoch in der Regelklasse betreut wird?)

Die neuen Möglichkeiten zur Verknüpfung von Daten mittels des IFL schaffen auch neue potentielle Gefahren. Daher ist dem Datenschutz im Erhebungs- und Verarbeitungsprozess besondere Beachtung zu schenken.

3.1.5 Fazit

Das nationale Bildungsmonitoring bzw. Bildungsmonitoring Schweiz steht im Dienst der Bundesverfassung, konkret der von ihr verlangten landesweiten Harmonisierung der Schule in gewissen, klar definierten Eckwerten. Es wird von den interkantonalen und eidgenössischen Organen angelegt, betrieben und ausgewertet. Die einzelnen Kantone, so auch der Kanton St.Gallen, sind insoweit als je einer von 26 (bzw. mit dem Bund 27) «Playern» beteiligt. Individuellen Einfluss können sie auf dieser Ebene nicht nehmen. Es ist daher nicht zielführend zu fragen, ob bzw. wie der Kanton St.Gallen aus alleiniger Kraft das Bildungsmonitoring Schweiz besser *konzipieren* könnte.

In der Autonomie und im Ermessen des einzelnen Kantons steht indessen die *Nutzung* des nationalen Bildungsmonitorings. Diese hängt vom «Qualitätsverdacht» ab, der ihm entgegengebracht wird. Diesbezüglich darf festgestellt werden, dass die Elemente des nationalen Bildungsmonitorings für sich gesehen und in der wechselseitigen Ergänzung wertvoll sind, wenn ihnen nicht unrealistische Erwartungen entgegengebracht werden, sondern wenn sie als das akzeptiert werden, was sie sind: als Instrumente auf höchster Ebene zur Messung grundlegender Parameter der Staats- bzw. Koordinationstätigkeit. Insoweit ist das Bildungsmonitoring Schweiz eine junge Errungenschaft und ein grosser Fortschritt. Noch vor zehn Jahren und damit auch zur Zeit der Überweisung des Postulats der CVP-Fraktion war es – abgesehen von der Bildungsstatistik – praktisch inexistent.

Im erwähnten Rahmen soll der Kanton St.Gallen die nationalen Monitoring-Ergebnisse respektieren, unbefangen nutzen und womöglich vertiefen, etwa durch Bezug kantonsspezifischer Auswertungen der Leistungsmessungen, durch Bezug kantonsspezifischer statistischer Auswertungen der eidgenössischen Statistik oder durch Verwendung der wissenschaftlichen Erkenntnisse des Bildungsberichts für eigene Schlussfolgerungen und Vorhaben.

Tendenziell problembehaftet bleibt die Bildungsstatistik, weil die in ihr aggregierten Daten von den einzelnen Kantonen und mithin vor einem nicht kohärenten Hintergrund aufbereitet worden sind. Die Daten sind daher oft interpretationsbedürftig, wobei der Interpretationsbedarf nicht transparent ist (vgl. oben Abschnitt 3.1.4.b). Beim Umgang mit der eidgenössischen Bildungsstatistik bleibt ungeachtet der Bemühungen des Bundes zur Verbesserung der Basis und der Wege Vorsicht geboten.

3.2 Kantoniales Bildungsmonitoring

Dem Staatsziel Bildung der Kantonsverfassung (Abschnitt 2.1.2) sind die Programmbestimmungen und Qualitätsvorgaben der Bildungsgesetze der einzelnen Stufen verpflichtet. Auf kantonaler Ebene ist Bildungsmonitoring direkt auf die Sicherung und Entwicklung der von Verfassung und Gesetz postulierten Schulqualität fokussiert. Es ist in den Steuerungskreislauf für die Staatstätigkeit (Abschnitt 2.1.1), «Sparte Bildung», eingebettet. Das kantonale Bildungsmonitoring gehört

zum kantonalen Bildungscontrolling und ist als solches eines der Zahnräder im Mechanismus der Wahrung und Entwicklung der Bildungsqualität. Es besteht aus Instrumenten zur Analyse, Rechenschaftslegung und Impulsgebung.

Die Volksschule liegt aufgrund der Prinzipien des Gemeindeföderalismus und der Subsidiarität, die in den kantonalrechtlichen Vorgaben abgebildet sind, für die Organisation und Durchführung des Unterrichts in der Hand der kommunalen Schulträger (Abschnitt 4.1.1). In diesem Bereich sind die Gemeinden auch für die Qualitätssteuerung autonom zuständig (Selbstevaluation). Der Kanton hat sich entsprechend zurückzuhalten. Er ist in der Volksschule für die Qualitätssicherung auf der Ebene Erlasse (Gesetz, Verordnung, Lehrplan und Lehrmittel), Konzepte und Aufsicht zuständig. Diese Arbeitsteilung schlägt auch auf das Monitoring durch und begrenzt den entsprechenden Handlungsspielraum des Kantons.

Die Mittelschulen werden vom Kanton direkt, d.h. nicht nur strategisch-regulierend, sondern auch operativ-vollziehend geführt. Damit wird der Kanton beim Monitoring über sie nicht durch Grenzen der Zuständigkeit zurückgebunden. Entsprechend bestehen im Mittelschulbereich ergänzende, spezifische Monitoring-Instrumente. Betreffend die Mittelschulen wurde unlängst der Bericht 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschulen» in den Kantonsrat getragen und dort ausführlich diskutiert. Jener Bericht handelte materiell auch Instrumente ab, denen Monitoring-Charakter im Sinn des vorliegenden Berichts zukommt. Die nachstehenden Beschreibungen nehmen zum Teil jene Beschreibungen nochmals auf.

Die Instrumente des kantonalen Bildungsmonitorings werden nachstehend beschrieben.

3.2.1 Qualitätsentwicklungssysteme

Auf beiden Schulstufen sind einlässliche, identischen Zielsetzungen verpflichtete Qualitätsentwicklungssysteme eingerichtet. Aufgrund der soeben ausgeführten differenzierten Zuständigkeiten unterscheiden sich diese in den Details, weshalb sie hier in Unterabschnitten getrennt zu beschreiben sind.

3.2.1.a Volksschule: Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität

Der Erziehungsrat hat am 18. November 2015 für die Volksschule ein neues Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität erlassen. Dieses Konzept löst das vormalige Gesamtkonzept Schulqualität aus dem Jahr 2004 ab. Es regelt mit den Grundhaltungen «Selbststeuerung durch die Basis / Subsidiarität» und «Transparenz / Vertrauen» die Einhaltung der kantonalen Vorgaben und Verbindlichkeiten einerseits sowie die Sicherung und Weiterentwicklung der Schulqualität andererseits. Das Konzept bezieht sich strukturell als sogenanntes «Mehrebenenmodell» auf beide Staatsebenen, die für die Volksschule zuständig sind (Kanton für die systemische Qualitätsentwicklung und -kontrolle im Rahmen der eidgenössischen und interkantonalen Vorgaben; Gemeinden mit ihren Schulbehörden, Schulleitungen und Lehrpersonen für die Durchführung des Unterrichts im Rahmen der kantonalen Vorgaben). Inhaltlich enthält es als Kern einen verbindlichen kantonalen Orientierungsrahmen Schulqualität, der die Anspruchsniveaus festlegt und durch Indikatoren zur Überprüfung seiner Erreichung ergänzt ist. Auf dieser Basis entwickeln die Gemeinden ein lokales Führungs- und Qualitätskonzept, das auf ihrer Ebene der Schulträgerschaft die Qualitätssicherung und -sicherung regelt sowie die korrekte Rechtsanwendung sicherstellt und die entsprechenden Verantwortlichkeiten festlegt.

Das Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität stellt insbesondere auch sicher, dass der Kanton zu dem Steuerungswissen gelangt, das für die systemische Schulentwicklung – auch zuhanden der übergeordneten Ebenen Bund und EDK – unabdingbar benötigt wird. Insoweit enthält es vier Monitoring-Elemente:

Monitoring i.e.S.

Mit dem Monitoring i.e.S. werden – insbesondere in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Statistik im Volkswirtschaftsdepartement (vgl. nachstehend Abschnitt 3.2.8) – jährlich relevante Daten systematisch zusammengetragen: Schülerzahlen; Verwendung der Lehrmittel; besondere Schullaufbahnmassnahmen und besondere pädagogische bzw. sonderpädagogische Massnahmen; Stellensituation, Qualifikation, Teilzeitbeschäftigung und Fluktuation der Lehrpersonen; praktizierte Strukturmodelle; Nutzung von Forschungs- und Monitoring-Daten u.w.m. Die Daten werden dem Erziehungsrat zugeleitet.

Reporting

Mit einem Reporting geben die kommunalen Schulträger Rechenschaft über die Schul-, Unterrichts- und Personalentwicklung im Rahmen ihrer lokalen, selbstevaluierten Qualitätskonzepte. Das Reporting erfolgt im Vierjahres-Rhythmus im Rahmen formal strukturierter, inhaltlich fokussierter (auch für Schwerpunktthemen offener) kantonaler Berichtsvorgaben.

Audits

Zur Interpretation und Vertiefung der Ergebnisse des Monitorings i.e.S. sowie des Reportings führt die Abteilung Aufsicht und Schulqualität des Amtes für Volksschule mit den Schulträgern periodische (ebenfalls alle vier Jahre) Auditgespräche in Form von strukturierten Interviews durch. Bezüglich Qualitätsentwicklung ergeben die Audits eine kantonale sogenannte Metaevaluation der selbstevaluierten lokalen Qualitätskonzepte.

Kontaktgespräche

In jährlichen Kontaktgesprächen mit den Schulträgern diskutiert die Leitung des Amtes für Volksschule Schulentwicklungsthemen vor dem Hintergrund der praktischen Umsetzung sowie der schul- und finanzpolitischen «Wetterlage». Im Gegensatz zu den Audits, die technisch-pädagogisch ausgerichtet sind, dienen die Kontaktgespräche primär der Verständnis- und Vertrauensförderung und der Sensibilisierung des Kantons für lokale Befindlichkeiten und Anliegen. Die Gespräche finden in Gruppen nach Wahlkreisen statt. Ihre Ergebnisse werden im Erziehungsrat ausgewertet.

3.2.1.b Mittelschulen: Konzept Schulentwicklung an Mittelschulen

Mit Sem (Schulentwicklung an Mittelschulen) hat der Erziehungsrat im Jahr 2005 erstmals ein Gesamtkonzept für die Schul- und damit Qualitätsentwicklung an Mittelschulen erlassen, das sich dadurch auszeichnet, dass für alle Schulen ein einheitlicher Verfahrensraster und der zeitliche Ablauf festgelegt werden. Den Inhalt, die einzelnen Instrumente und Methoden, die Schwerpunkte der Schul- und Qualitätsentwicklung sowie die Zusammensetzung der Schulentwicklungsgruppen legen die einzelnen Schulleitungen und Konvente fest. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Qualitätsentwicklung in erster Linie an jeder Schule selbst mit ihren eigenen Rahmenbedingungen stattfinden muss. Qualitätssteuerung an den Mittelschulen kann nur bedingt «von oben» verordnet werden.

Zur Durchführung von Sem wählen die Konvente aus einem vorgegebenen Themenkatalog zwei Themen aus, die in den kommenden drei Jahren bearbeitet werden sollen. Die Schulleitung genehmigt die Themenwahl und erteilt Aufträge zur Ausarbeitung eines Detailkonzepts. Dieses wird von einer vom Konvent gewählten Koordinationsgruppe erarbeitet. Darin wird festgelegt, welche konkreten Schwerpunkte gesetzt werden und welche Methoden und Instrumente zum Einsatz gelangen. Das Detailkonzept wird nach der Genehmigung durch die Rektoratskommission der Zweierdelegation des Erziehungsrates (nachstehend Abschnitt 3.2.9.a) und dem Erziehungsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. In der Regel ist zuerst eine Bestandesaufnahme zur Erhebung des Ist-Zustandes erforderlich. Anschliessend werden Massnahmen mit Verbesserungspotential erarbeitet. Diese Arbeiten nehmen das erste Jahr des dreijährigen Sem-Zyklus in Anspruch. Das zweite Jahr

ist durch die Erprobung der Entwicklungsmassnahmen im Schulalltag geprägt. Im dritten Jahr erfolgt die Auswertung mittels Berichterstattung. Massnahmen, die sich bewährt haben, können dabei definitiv verankert werden.

Sem wird in ganz besonderem Mass von den Lehrpersonen getragen. Zur Anwendung gelangen verschiedene Instrumente und Methoden: Mentorate, kollegiale Hospitationen, Evaluationen verschiedener Art, Schülerbefragungen, Befragungen fortführender Schulen oder Arbeitgeber, statistische Auswertungen usw. Viele dieser Instrumente sind den Mittelschullehrpersonen bekannt. Bei Sem werden sie verpflichtend, nachdem sie bis anhin weitgehend freiwillig durchgeführt wurden. Die einzelnen Qualitätssteuermöglichkeiten wurden ausserdem systematisiert enger verknüpft und die Konzeption der Qualitätssteuerung in der Schule transparenter geplant und effizienter realisiert.

Sem wird seit dem Schuljahr 2005/06 eingesetzt und hat sich bewährt. Eine im Jahr 2012 vom Institut für Wirtschaftspädagogik der Universität St.Gallen (IWP-HSG) durchgeführte Evaluation hat ergeben, dass Sem sichtbare Resultate gebracht hat und eine im Vergleich mit anderen Kantonen schlanke und preisgünstige Form des Qualitätsmanagements darstellt. Aufgrund dieser positiven Einschätzungen hat die Regierung im Januar 2013 Sem auf Verordnungsstufe definitiv verankert.

Sem liefert dem Kanton essentielle Grundlagen für Dispositionen zur übergeordneten Qualitätsentwicklung.

3.2.2 Lernfördersysteme

Der Kanton St.Gallen ist erfolgreicher Pionier in Entwicklung, Einsatz und interkantonalen Vermarktung IT-basierter, adaptiver schulischer Testsysteme (Klassencockpit, Stellwerk, eprolog u.a.). Entsprechende Systeme bzw. Teilfunktionen davon gewinnen im Hinblick auf die interkantonale Schulkoordination – Lehrplanharmonisierung, kompetenzorientierte Lehrpläne, Überprüfung der Grundkompetenzen – an Bedeutung. Dies hat zur Folge, dass auch ausserhalb des Kantons St.Gallen entsprechende Entwicklungsarbeit geleistet wird (Aufgabendatenbanken, «Check» usw.). Auch im Mittelschulbereich gewinnt der Einsatz vergleichbarer Instrumente an Bedeutung, da die Kantone sich auf die Sicherstellung sogenannter basaler Studierkompetenzen (Deutsch, Mathematik) als Kernelement des allgemeinen Hochschulzugangs der Maturandinnen und Maturanden verständigt haben. Dabei treten adaptive Systeme auch in der postobligatorischen Schule in den Fokus des Interesses.

Die entsprechenden Instrumente befinden sich im Kanton St.Gallen zurzeit, auf der Basis einer neuen Strategie und im Rahmen von Entwicklungsprojekten, im Umbruch. Sie werden mit Blick auf den Schuljahresbeginn 2017/18 neu positioniert und konzipiert (Lernlupe für die Primarschule, Lernpass / Stellwerk für die Oberstufe, Lernnavi für das Gymnasium). Im Vordergrund steht die Entwicklung weg von reinen Testsystemen hin zu pädagogisch verankerten Lernfördersystemen mit integrierten Orientierungstests und Standortbestimmungen. Diese Entwicklung ist ein herausfordernder Quantensprung, der Ressourcen bindet und Zeit beansprucht, der indessen den St.Galler Systemen im Vergleich zu den Aktivitäten andernorts das Alleinstellungsmerkmal sowie die optimale Funktionalität und pädagogische Akzeptanz sichert.

Lernförder- und Testsysteme dienen in erster Linie der Transparenz und Förderung des Lernprozesses der einzelnen Schülerin und des einzelnen Schülers bzw. von deren Schulklassen. Sie sind kein Instrument von Rankings unter Lehrpersonen, Schulhäusern oder Gemeinden. Diese Abgrenzung hindert nicht daran, sekundär das Potential des Systems zur Generierung von Daten auf der Ebene des Schulsystems als Ganzes zu nutzen – insbesondere auch aufgrund der beige-

brachten Kontext-Informationen. Damit erhalten die Lernfördersysteme auch eine Monitoringfunktion. Der entsprechende Einsatz ist im Rahmen der laufenden Entwicklung noch zu klären und präzise zu definieren.

3.2.3 Pädagogische Kommissionen

Nach Volksschulgesetz bearbeiten und beraten pädagogische Kommissionen des Erziehungsrates pädagogische und organisatorische Fragen der Volksschule. Sie können dem Erziehungsrat zu Geschäften einer Stufe oder Fachrichtung Anträge stellen. In ihnen sind von Gesetzes wegen auch die Konvente – die Zusammenschlüsse der Lehrpersonen nach Stufen / Fachrichtungen – vertreten. Pädagogische Kommissionen existieren für die Stufen, je unter Berücksichtigung verschiedener Fachrichtungen, und für die Schulführung (Schulleitungen). Sie werden durch ein Koordinationsgremium unter Führung des Erziehungsrates koordiniert. Die Pädagogischen Kommissionen leisten Vermittlung und praxisorientierte Expertise zwischen schulischer Basis und strategischer Schulentwicklung. Damit üben sie, insbesondere über die Scharniere des Koordinationsgremiums einerseits und die Konvente andererseits, auch Monitoringfunktion aus, indem sie Informationen «nach oben» tragen und für die Sensibilisierung in pädagogisch-organisatorischen Fragen auf der strategischen Ebene sorgen.

Analoge Funktion übt die Pädagogische Kommission für die Mittelschulen aus. Hier bestehen nicht wie in der Volksschule mehrere fragmentierte Kommissionen, sondern die Fachschaften bzw. Schwerpunkte sind in einer einheitlichen Kommission zusammengefasst.

3.2.4 Externe Evaluationen

Erziehungsrat und Bildungsdepartement lassen regelmässig Konzepte, Anwendungsprozesse und Projekte durch externe Dritte evaluieren. Aus den entsprechenden Evaluationen gewinnt der Kanton Steuerungswissen. Dies betreffend die Thematik, in deren Rahmen sich der Gegenstand der Evaluation selbst bewegt, aber auch betreffend die allgemeine Schulentwicklung im grösseren Zusammenhang, sobald der Evaluationsgegenstand – was in der Bildung häufig der Fall ist – in ein grösseres Vernetzungsgeflecht eingebunden ist. Externe Evaluationen sind damit meistens auch Instrumente des Bildungsmonitorings. Beispiele entsprechender Evaluationen:

3.2.4.a Volksschule

- Pädagogische Kommissionen, 2015, Emanuel Kummer, Organisationsberater BSO, Arnegg;
- Oberstufen Quarten und Taminatal; Evaluationsbericht Schulversuche, 2015, Institut Bildungsevaluation, Entwicklung und Beratung (IBEB) der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG), Prof. dipl.psych. Werner Fuchs;
- Delinquenz und Problemverhalten unter St. Galler Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe, Bericht über die St. Galler Teilstudie der schweizerischen Untersuchung zur Jugenddelinquenz, 2015, Prof.Dr. Martin Killias, Killias Research & Consulting AG, Lenzburg;
- Sportunterricht in der Volksschule des Kantons St.Gallen, 2014, Institut Professionsforschung und Kompetenzentwicklung, PHSG;
- Standortbestimmung Führungs- und Qualitätskonzept (LFQ) und systematische lohnwirksame Qualifikation (SLQ), 2013, Institut für Wirtschaftspädagogik, Universität St.Gallen (IWP), Capaul und Keller;
- PISA 2012 / Porträt des Kantons St. Gallen, Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz, 2012, Institut für Professionsforschung und Kompetenzentwicklung, PHSG;
- Kriseninterventionsgruppe (KIG) des Schulpsychologischen Dienstes (SPD) des Kantons St.Gallen, 2010, Prof.Dr. Jürgen Oelkers, Universität Zürich;
- Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen, 2009, Prof.Dr. Martin Killias und Simone Walser, Kriminologisches Institut der Universität Zürich.

3.2.4.b Mittelschulen

- Aufnahmeverfahren, 2015, Martina Brägger, Brägger Partner, Zürich;
- Fachmittelschule FMSplus, 2012–2014, Roman Capaul und Martin Keller, IWP-HSG, St.Gallen;
- Berufsauftrag der Lehrpersonen, 2013, Anna Hecken, Konzepte, Projekte und Kurse im Bildungs- und Sozialwesen, Frauenfeld;
- Lehrplan Wirtschaftsmittelschule, 2011, FHS Fachhochschule St.Gallen;
- Schulentwicklung an Mittelschulen (Sem), 2012, Roman Capaul und Martin Keller, IWP-HSG, St.Gallen;
- Standortbestimmung eprolog, 2009, BfB Büro für Bildungsfragen AG, Walter Goetze, Thalwil;
- Standortbestimmung und Entwicklung der Mittelschul-Lehrpersonen (Stemi), 2008, BfB Büro für Bildungsfragen AG, Walter Goetze, Thalwil.

3.2.5 Konsultationen

Die Schweiz und auch der Kanton St.Gallen sind im Zusammenspiel der vielfältigen Behörden und Interessensvertreter einer ausgeprägten Kultur der Suche nach Konsens verpflichtet. Gefässe dieser Kultur sind Konsultationen der Anspruchsgruppen. Öffentliche Konsultationen mit politischem Charakter finden in Form schriftlicher *Vernehmlassungen*, mündlicher *Hearings* oder konferenzieller *Sounding Boards* statt. Verwaltungsinterne, primär administrativ-technisch orientierte Konsultationen heissen *Mitberichte*. Der Mechanismus von Vernehmlassungen / Mitberichten, Hearings und Sounding Boards spielt in der Schulpolitik in besonderem Mass, da hier eine Vielzahl Akteure Interessen vertritt und Mitsprache fordert (vgl. oben Abschnitt 3). Schon kleinere schulorganisatorische und erst recht schulpolitisch bedeutsame Vorhaben werden nicht beschlossen, ohne dass vorgängig breite Einbezüge durchgeführt und für die weitere Beschlussfassung situativ berücksichtigt worden sind. Im Rahmen der entsprechenden Verfahren wird über den Gegenstand der Vorlagen hinaus Monitoringwissen generiert und zusammengetragen.

Gezielte fachbezogene *Umfragen* bei Schulen und Schulträgern verschaffen zwar auf direktem Weg Monitoring-taugliche Informationen. Der Kanton führt sie dennoch so zurückhaltend wie möglich durch, da sie die dezentralen Ressourcen binden und vor Ort bisweilen als die operative Kernaufgabe behindernd empfunden werden.

3.2.6 Kantonsratsgeschäfte

Die Regierung unterbreitet in regelmässigem Rhythmus dem Kantonsrat umfangreiche Berichte zum Stand und zu den Aussichten in der Schulentwicklung: in der Volksschule in den Jahren 2002, 2006, 2010 und 2014, in den Mittelschulen in den Jahren 2007 und 2015. Aber auch besondere Berichte wie etwa der Bericht 40.11.02 «Strategische Investitionsplanung für st.gallische Bildungseinrichtungen». Diese Berichte enthalten Rückschau, Analysen, Würdigungen und Vorschauen und sind damit in Erarbeitung und Behandlung ein wesentliches Element des Bildungsmonitorings in der politischen Sphäre.

Gleiches gilt für die – in jüngerer Zeit als ganzheitlich und konzeptionell gestalteten – Botschaften zu Entwürfen von Erlassen. Beispiel für eine Gesetzesbotschaft mit ausgesprochenem Monitoring-Charakter ist die Botschaft zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz betreffend Neuordnung der Sonderpädagogik aus dem Jahr 2013 (22.13.01), in der erstmals in der Geschichte der St.Galler Volksschule ein Gesamtblick auf die Sonderpädagogik unter den Aspekten Geschichte, Status quo, Handlungsbedarf und Gesamtkonzept für die Zukunft vorgenommen worden ist.

Sodann hat die Prüfungs- und Berichtsaktivität der ständigen parlamentarischen Kommissionen Monitoringcharakter, da in deren Rahmen Informationen systematisch aufbereitet und transparent gemacht werden.

Schliesslich wird das Monitoring auf der Ebene des Parlamentes abgerundet durch die laufende Beantwortung parlamentarischer Vorstösse zur Volksschule und zu den Mittelschulen. Hier ergibt

sich der Status als Monitoring-Instrument aus den gleichfalls im Vergleich zu früher vermehrt vorausgesetzten basalen Auslegeordnungen vor der Beantwortung der konkret gestellten Fragen, aber auch aus der steigenden Menge Vorstösse.

Zur künftig noch intensiveren Einbindung des Kantonsrates in das Monitoring vgl. nachstehend Abschnitt 3.2.10, 4.2.1.b und 5.10.2.b betreffend neuen Monitoringbericht des Erziehungsrates.

3.2.7 Verwaltungsrechtspflege

Erziehungsrat und Bildungsdepartement sind aufgrund des Volksschulgesetzes und des Mittelschulgesetzes in mannigfaltiger Weise zuständige Behörde für den Entscheid von Rekursen gegen Verfügungen nachgeordneter Instanzen. Rekursverfahren beziehen sich zwar auf operative Einzelfälle. Ihre Bearbeitung (Schriftenwechsel, Augenscheine usw.) gibt indessen regelmässig den Blick in die Schulpraxis vor Ort frei. Namentlich in gleichgelagerten Fällen mit bestimmtem Mengengerüst (z.B. Sonderpädagogik, Schulprüfungen), in denen sich Wahrnehmungen aus Einzelfällen thematisch summieren und aggregieren, erfüllen die Rechtsmittelverfahren im Nebeneffekt auch Monitoringfunktion. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Rekursinstanzen – über die operativen Streitgegenstände hinaus – Aufsichtsfunktion ausüben, d.h. die aus Rechtsmittelverfahren erhaltenen Informationen steuernd umzusetzen ermächtigt und berufen sind.

Die gerichtliche Rechtsprechung zum Schulrecht (Verwaltungsgericht, Bundesgericht) kann ihrerseits zum Bildungsmonitoring beitragen, soweit sich die gerichtlichen Erwägungen nicht auf Verfahrensrecht oder allgemeines Verfassungsrecht konzentrieren, sondern auch materiellrechtliche Überlegungen anstellen (was sie allerdings nur zurückhaltend tun).

Auch aus den informellen Aufsichtsbeschwerdeverfahren ergibt sich Steuerungswissen.

3.2.8 Kantonale Statistik

Die wichtigste Quelle statistischer Grundlagen ist das BFS, das auch eine ausführliche Bildungsstatistik führt (oben Abschnitt 3.1.4). Anknüpfend an diese Bildungsstatistik sind spezifische kantonale Auswertungen verfügbar. Die Daten werden meist jährlich ausgewertet und publiziert. Sie sind auch die Grundlage für verschiedene Szenarien zur zukünftigen Entwicklung von Schüler- und Studierendenzahlen. Dies erleichtert die Planung der schulischen Angebote sowie von deren Finanzierung.

Kantonale Statistiken ergänzen die Daten des Bundes dort, wo Steuerungswissen benötigt wird, welches das BFS nicht liefern kann. Die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen im Wirtschaftsdepartement hat seit dem Jahr 2008 einen Leistungsauftrag des Bildungsdepartements für eine kantonale Bildungsstatistik. Dieser beinhaltet insbesondere folgende Aufgaben:

- Durchführung der bildungsstatistischen Datenerhebungen des Bundes nach dessen Vorgaben;
- Publikation von bildungsstatistischen Kennzahlen;
- Durchführung und die Auswertung der Lehrabgänger- und der Schulabgängerumfrage;
- Erstellung und Aktualisierung interaktiver Statistikdatenbanken.

Die Fachstelle Statistik ist grundsätzlich in der Lage, im Rahmen des Staatszielmonitorings (oben Abschnitt 2.1.1) auch Indikatoren zum Schulwesen beizubringen. Entsprechende Aktivitäten binden allerdings Ressourcen, deren Finanzierung durch das nutzende Bildungsdepartement zurzeit wegen des fehlenden budgetären Spielraums nicht prioritär ist.

3.2.9 Ergänzungen für die Mittelschulen

3.2.9.a Fokusthemen der Zweierdelegation des Erziehungsrates

Als Bindeglied zwischen Erziehungsrat und Schulleitungen wurden sogenannte Zweierdelegationen des Erziehungsrates geschaffen. Für jede Mittelschule bezeichnet der Erziehungsrat jene beiden Mitglieder aus seiner Mitte, die von Rechts wegen das Präsidium und Vizepräsidium der Prüfungskonferenzen innehaben, als Zweierdelegation. Die Zweierdelegation hält den besonderen Kontakt

zwischen dem Erziehungsrat und der jeweiligen Schule. Die Mitglieder sorgen dafür, dass sie bei Erziehungsratsgeschäften, die eine Schule besonders berühren, über Hintergründe und Zusammenhänge informiert sind und die Anliegen der Schule kennen. In der Regel trifft sich die Zweierdelegation zweimal jährlich mit der Schulleitung. Die beiden Mitglieder können Unterrichtsbesuche machen, um sich ein Bild über das Geschehen im Unterricht zu verschaffen.

Zur Generierung von Steuerungswissen und zum Austausch von Best Practices legt der Erziehungsrat Fokusthemen für alle sechs Mittelschulen fest, die durch die Zweierdelegationen mit den Schulleitungen evaluiert werden. Die Ergebnisse werden durch die Delegationen im Rahmen eines jährlichen Feedbackgesprächs in das Plenum des Erziehungsrates getragen sowie in der Folge durch das Amt für Mittelschulen als Grundlage für abzuleitende Massnahmen protokolliert und ausgewertet.

Im Jahr 2015 stand das Thema Leitbild und Schulprogramm im Fokus. Die Detailfragen lauteten:

- Wo möchte die betroffene Schule in fünf Jahren stehen? Welche grösseren Schulentwicklungsthemen wurden im letzten Jahr bearbeitet, welche sind in Bearbeitung und welche sind für die Bearbeitung in nächster Zeit vorgesehen?
- Wo und in welcher Form besteht ein Zusammenhang zwischen diesen Zielen, dem Leitbild und dem Schulprogramm?
- Gibt es Widersprüche zwischen Leitbild und Schulprogramm? Falls ja: Welche sind das? Wie könnte man diese auflösen?
- Sind Anpassungen notwendig? Falls ja, welche?

Im Jahr 2016 werden die angestrebten Ziele und vorhandenen Hilfsmittel (Leitbild und Schulprogramm) mit den vorhandenen Strukturen und Ressourcen verglichen. Fragestellungen:

- Können die angestrebten Ziele mit den derzeitigen Strukturen und Ressourcen umgesetzt werden?
- Ist die Schulentwicklung unter Sem sinnvoll aufgegleist? Gibt es daneben Gruppen, die sich mit anderen Projekten auseinandersetzen? Falls ja: Welche und wieso in einer anderen Organisationsform?
- Besteht eine Übersicht darüber, welche Lehrpersonen in welchen Projekten integriert sind? Wird darauf geachtet, dass alle einen Anteil leisten? Wie?

Im Jahr 2017 bilden das Fokusthema voraussichtlich die Personalgewinnungs- und Entwicklungsprozesse.

3.2.9.b Kompetenzentwicklung der Lehrpersonen

Bekom

Der Erziehungsrat hat im Jahr 2012 das Reglement über die Beurteilung und Kompetenzentwicklung der Mittelschul-Lehrpersonen (Bekom-Reglement) erlassen. Bekom zeichnet sich insbesondere durch folgende Elemente aus:

- Für alle Lehrpersonen findet ein von einem Schulleitungsmitglied geführtes, jährliches Mitarbeitergespräch oder eine Visitation mit anschliessender Unterrichtsbesprechung statt. Das Mitarbeitergespräch und die Unterrichtsbesprechung haben vorrangig die Kompetenzentwicklung und damit die Förderung der Lehrperson zum Ziel.
- Alle sechs Unterrichtsjahre wird ein Beurteilungsverfahren durchgeführt. Mittels einer Berufsdokumentation setzt sich die Lehrperson mit ihrer beruflichen Situation auseinander. Diese Dokumentation dient insbesondere als Standortbestimmung und damit als Ausgangspunkt für die berufliche Weiterentwicklung. Die Lehrperson wird im Beurteilungsjahr von einem Mitglied der Rektoratskommission visitiert und nach vorgegebenen Kriterien beurteilt. Sofern die Kriterien nicht erfüllt werden, wird die Lohnlaufbahn gestoppt und es können Fördermassnahmen angeordnet werden.

- Indem Bekom das Ziel verfolgt, die Qualität des Unterrichts zu halten und zu stärken und den Lehrpersonen Impulse für ihre Weiterentwicklung zu geben, ist es als Personalentwicklungsinstrument direkt in die Schulentwicklung eingebettet.

Das Bekomverfahren verschafft den Führungen der Mittelschulen über die Beurteilung und Förderung der einzelnen Lehrpersonen hinaus, in der summierten bzw. aggregierten Form aller Verfahren, Informationen zum Qualitätsstand und zum Entwicklungsbedarf an der Schule generell.

FORMI

Für die Mittelschullehrpersonen besteht ein kantonales Fortbildungsprogramm (FORMI), das durch den Erziehungsrat erlassen wird und dessen Durchführung durch ihn ausgewertet wird. Daraus ergeben sich Erkenntnisse für die Schulsteuerung.

Fortbildungssemester

Hauptlehrpersonen absolvieren einmal in ihrer Karriere ein sechsmonatiges Fortbildungssemester. Dieses unterliegt der Planung und Rechenschaftslegung gegenüber der Schulleitung, die steuernden Einfluss ausüben kann, und dem Bildungsdepartement (Genehmigung bzw. Kenntnisnahme). Auch daraus ergeben sich relevante Informationen für die Schulentwicklung.

3.2.9.c Behördlicher Informationsfluss

Die einzelnen Mittelschulen sind dem Erziehungsrat gegenüber berichts- und rechenschaftspflichtig; ihre jährlichen Amtsberichte enthalten Angaben zu Schulbetrieb und Schulentwicklung sowie zur kulturellen und wirtschaftlichen Verankerung der Schulen in ihrer Region. Der Kanton gelangt darüber hinaus auch mit der Genehmigung der Schulordnungen bzw. im entsprechenden Vorbereitungsverfahren zu entwicklungsrelevanten Informationen. Sodann liefern die kantonale Rektorenkonferenz und die Pädagogische Kommission Mittelschulen – letztere im Kontakt mit den kantonalen Fachschaftspräsidien – dem Kanton, der über das Amt für Mittelschulen bzw. ein Mitglied des Erziehungsrates in ihnen vertreten ist, Steuerungswissen. Steuerungswissen kommt schliesslich auch aus der Tätigkeit der Prüfungsexpertinnen und -experten zustande – namentlich durch entsprechende Rückmeldung der ergänzend als Expertinnen und Experten tätigen Mitglieder des Erziehungsrates.

3.2.9.d Informationen zu Fächerwahl und Prüfungen

Eine Informationsquelle über die Schulentwicklung im weitesten Sinn sind auch die Anmeldezahlen zu den Lehrgängen und Schwerpunktfächern sowie die Ergebnisse der Aufnahme- und Schlussprüfungen, die das Bildungsdepartement auswertet und die dem Erziehungsrat in zusammengefasster Form jährlich zur Kenntnis gebracht werden.

3.2.10 Neuer Monitoringbericht des Erziehungsrates

3.2.10.a Grundsatz

Die beschriebenen Elemente des kantonalen Bildungsmonitorings geben ein heterogenes, systematisch wenig geordnetes Bild ab. Dies spiegelt die Bildungspolitik als heterogenen Politikbereich (Abschnitt 3). Die *Instrumente* des Bildungsmonitorings lassen sich nicht in eine stringente Systematik einpassen. Hingegen besteht Potential, die *Erkenntnisse* aus den Monitoringelementen zu systematisieren. Hierfür bietet sich ein periodischer Statusbericht zur Bildungsentwicklung an. Der Erziehungsrat soll künftig in regelmässigen Abständen einen Bericht zum Stand der Schulentwicklung in den beiden Schulstufen veröffentlichen, die unter seiner pädagogischen Führung stehen. Die Vorarbeit dazu kommt aus dem Amt für Volksschule, dem Amt für Mittelschulen und dem Generalsekretariat des Bildungsdepartementes. Bei Bedarf soll die Fachstelle für Statistik im Volkswirtschaftsdepartement beigezogen werden. Der Bericht soll auf die Departementsstrategie und das Departementscontrolling des Bildungsdepartementes auf der Basis der Schwerpunktplanung der Regierung abgestimmt sein. Er soll in einer standardisierten, kontinuierlichen Struktur die wesentlichen Erkenntnisse aus den vielfältigen Datenquellen zusammenfassen und die wichtigsten Schlussfolgerungen daraus ziehen. In Nachachtung der Definition des Monitorings (oben

Abschnitt 2.1) soll sich der Bericht auf die *Analyse* beschränken und nicht Massnahmenvorschläge enthalten. Für die Analyse können Schwerpunkte Sinn machen. *Massnahmen* aus dem Monitoring abzuleiten ist Sache der zuständigen pädagogischen bzw. politischen Instanzen. Es besteht die Möglichkeit, dass dem Monitoringbericht des Erziehungsrates seitens des Bildungsdepartementes Berichtsteile zur Berufsbildung und zu den Hochschulen beigefügt werden. Für die seit geraumer Zeit ausschliesslich tertiär angesiedelte, in enger Wechselwirkung zur Volksschule stehende Lehrerbildung drängt sich eine entsprechende Ergänzung auf.

Der neue Monitoringbericht kann im Übrigen die Projektblätter, die der Erziehungsrat seit einiger Zeit in der Nachfolge der vormaligen jährlichen Standortbestimmungstabellen nachführt und der Schulwelt zur Kenntnis bringt, integrieren bzw. ersetzen.

3.2.10.b Einbezug der Gemeinden

Die Volksschule wird operativ durch die Gemeinden geführt und finanziert (nachstehend Abschnitt 4.1.1). Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, den Monitoringbericht des Erziehungsrates für den Bereich Volksschule unter Einbezug der Dachverbände der Gemeinden, mit denen Erziehungsrat und Bildungsdepartement ohnehin in engem Austausch stehen – Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) und Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) –, zu erarbeiten.

3.2.10.c Einbezug des Kantonsrates

Die Regierung wird den Monitoringbericht des Erziehungsrates dem Kantonsrat zur Kenntnis bringen (Abschnitt 3.2.6 und 4.2.1.b). In diesem Zusammenhang sind die Modalitäten des Berichts (Periodizität, Umfang, Ausgestaltung), seine Zuleitung an Politik und Öffentlichkeit (Regierung, Kantonsrat, Publikum) sowie sein Verhältnis zu den bestehenden Berichtsgefässen (interkantonale Ebene: Bildungsbericht Schweiz [Abschnitt 3.1.2]; kantonale Ebene: Schulkapitel in den jährlichen Geschäftsberichten sowie periodische Perspektivenberichte zur Volksschule und zu den Mittelschulen) noch zu konkretisieren. Beabsichtigt ist, den ersten Bericht gegen Ende der Amtsdauer 2016/2020 herauszugeben.

3.3 Digitalisierung

Mit der rasch fortschreitenden Digitalisierung der Geschäftsprozesse öffnen sich vielfältige Möglichkeiten zur digitalen Erfassung, Aggregation und Integration von Informationen und Daten zur Bildungsentwicklung. Würden zum Beispiel kantonsweite Austauschplattformen für Schulleitungen, Lehrpersonen, Fachschaften oder Schülerinnen und Schüler installiert, könnte die darauf stattfindende Kommunikation protokolliert und kriterial ausgewertet werden. Mit algorithmischen Ableitungen könnten Informationen auch prognostisch in die Zukunft extrapoliert werden, im Sinn der Erwartung der künftigen Entwicklung auf der Basis der Erkenntnisse aus der Vergangenheit (Beispiel: Vorhersage des Bildungserfolges in einem bestimmten Fachbereich aufgrund bisheriger Prüfungsergebnisse). Die Digitalisierung ermöglicht eine Einflussnahme nicht nur auf die *Nutzung der Ergebnisse* des bestehenden Instrumentariums des Bildungsmonitorings, sondern auch auf die *Gestaltung* von dessen Instrumentarium. Insoweit relativiert sie die obige Würdigung (Abschnitt 3.2.10).

Das Potential der Digitalisierung für das Monitoring ist sorgfältig auf eine sinnvolle und vertretbare Ausschöpfung hin zu prüfen. Den exponentiell wachsenden Datenmengen und Möglichkeiten des Umgangs mit diesen mit dem damit verbundenen Reiz einer annähernd grenzenlosen Informationsbeschaffung stehen die Opportunität (Plausibilität und Wünschbarkeit von Auswertungen und Schlussfolgerungen), insbesondere aber auch die Zumutbarkeit (Persönlichkeits- bzw. Datenschutz) gegenüber. Die Diskussion über die Grenzen der Beschaffung und Auswertung von Information wird umso relevanter, je breiter das Informationsangebot wird.

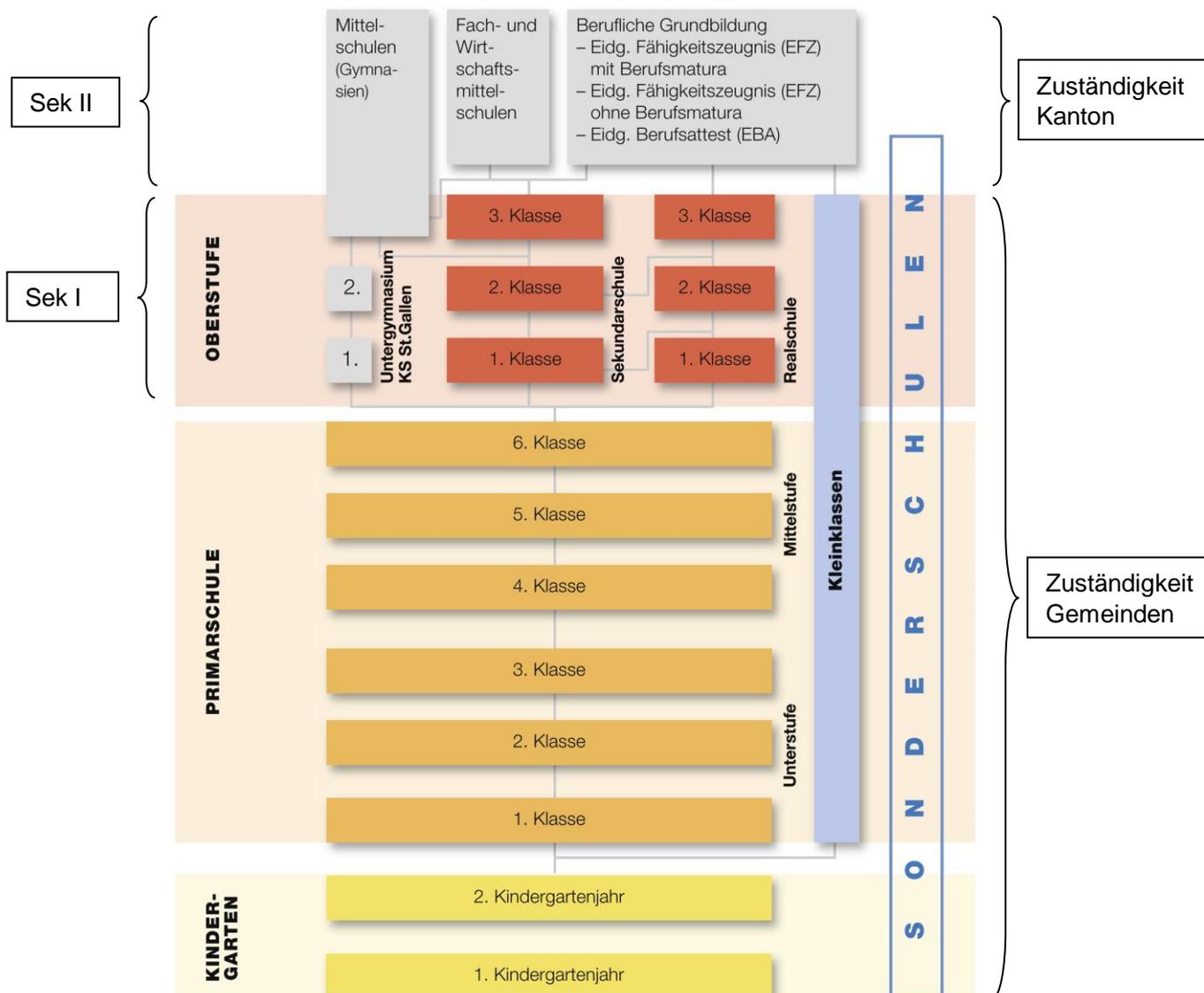
4 Bildungsstrukturen

In diesem Kapitel wird nach einem Überblick (Abschnitt 4.1 eingangs) der Status quo der Schulstrukturen vor dem Hintergrund der gesetzlichen Grundlagen und deren Entwicklung in den zurückliegenden Jahren dargelegt (Abschnitt 4.1.1 und 4.1.2). Anschliessend werden die Behörden und Verwaltungsstellen des Kantons, die bzw. soweit sie sich mit Schulentwicklung befassen, beschrieben (Abschnitt 4.2). Gleiches erfolgt summarisch für die interkantonale Ebene (Abschnitt 4.3). Nach den Auslegeordnungen folgen die wertenden Abschnitte (Abschnitt 4.4 bis 4.6).

4.1 Überblick

Im Schulwesen des Kantons St.Gallen wird in Bezug auf Organisation und Zuständigkeiten grundsätzlich unterschieden zwischen der Volksschule und der Sekundarstufe II.

- Die Führung der Volksschule fällt auf der Basis kommunaler Trägerschaft in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde. Dazu zählen der Kindergarten, die Primarschule und die Oberstufe (Sekundarstufe I). Eine besondere Stellung nimmt das Sonderschulwesen ein: Die anerkannten Sonderschulen sind privat getragen, erfüllen indessen eine öffentliche Aufgabe im Auftrag des Kantons und werden deshalb der öffentlichen Volksschule als Ganzes zugerechnet. In der Volksschule einschliesslich Sonderschulung steuert der Kanton die Qualitätsvorgaben, gibt die Rahmenbedingungen (Unterrichtsorganisation, pädagogische Grundsätze, Lehrplan, Lehrmittel, Lehrpersonalrecht u.w.m.) vor und übt die Aufsicht aus.
- Für die Sekundarstufe II ist der Kanton grundsätzlich umfassend, d.h. auch trägerschaftlich, verantwortlich. Er führt Mittelschulen (Gymnasium, Fachmittelschulen und Wirtschaftsmittelschulen) sowie – in diesem Bericht grundsätzlich nicht thematisiert, siehe oben Einleitung zu diesem Bericht – die Berufsfach- und die Berufsmittelschulen.
- Privatschulen sind verfassungsrechtlich in Bestand und Unabhängigkeit garantiert. In der Volksschule sind sie, abgesehen von der Anerkennung und Beaufsichtigung nach dem Kriterium der Gleichwertigkeit mit dem öffentlichen Unterricht vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Schulpflicht, von der öffentlichen Hand (Gemeinden, Kanton) vollständig unabhängig und es besteht in aller Regel kein substanzieller Austausch mit der öffentlichen Schule. Im Mittelschulbereich stehen die Privatschulen dem Staat näher: Hier existieren traditionelle private Schulträger, deren Abschlüsse kantonal anerkannt und beaufsichtigt sind und die auch Kantonsbeiträge erhalten. Die Privatschulen werden in diesem Bericht wie vorstehend (Abschnitt 1.3) dargelegt nicht weiter thematisiert. Für detaillierte Informationen zum Privatschulwesen ist auf den Bericht 29.10.01 zur Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» (dortiger Berichtsabschnitt 4) zu verweisen.



4.1.1 Volksschule

Die Behördenorganisation für die Volksschule ist im Wesentlichen in einschlägigen Kapiteln des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) geregelt. Sie wird allerdings auch durch die allgemeine Gemeindegesetzgebung (sGS 151) mitbeeinflusst.

4.1.1.a Volksschulgesetz

Nach Art. 98 Abs. 1 VSG ist die Regierung die oberste Leitungsinstanz der Volksschule. Für die pädagogische Leitung und Beaufsichtigung wählt die Regierung den Erziehungsrat (Art. 98 Abs. 2 und 3 sowie Art. 100 ff. VSG). Antragstellung in der Regierung, Support des Erziehungsrates und einzelne administrativ-technische Entscheidungskompetenzen liegen, mit Vor- und Vollzugsarbeit des Amtes für Volksschule, beim Bildungsdepartement (Art. 103 VSG).

Trägerin der öffentlichen Volksschule ist die Gemeinde (Art. 4 VSG), dies in der Organisationsform der politischen Gemeinde, genannt Einheitsgemeinde, oder in der Organisationsform der Spezialgemeinde, genannt Schulgemeinde. Schulgemeinden bestehen als Gesamtschulgemeinde (Führung der gesamten Volksschule), Primarschulgemeinde (Führung von Kindergarten und Primarschule) oder Oberstufenschulgemeinde (Führung der Oberstufe).

Organisation und Führung der Schule vor Ort obliegen der Schulbehörde. In den Einheitsgemeinden obliegt die Funktion der Schulbehörde traditionell einer Schulkommission mit der Kompetenz zur unmittelbaren Schulführung, meistens analog zum Rat der Schulgemeinde «Schulrat» genannt und bisweilen wie dieser durch das Volk gewählt. In neueren Schulorganisationen von Einheitsgemeinden ist die rechtlich nicht mehr obligatorische Schulkommission abgeschafft. Dort bekleidet der Gemeinde- bzw. Stadtrat die Funktion der Schulbehörde, wobei er seine unmittelbaren Führungsaufgaben an eine Führungsperson (Rektorat, Gesamtschulleitung o.ä.) oder an die Verwaltung (Schulamts o.ä.) delegiert hat. In den Schulgemeinden ist Schulbehörde in zwingender Konstellation der Rat (Schulrat).

Im Kanton St.Gallen bestehen mit Stand 1. Januar 2017 folgende Schulträger:

- *Einheitsgemeinde ohne Schulrat / Schulkommission (gesamte Schule)*: St.Gallen, Kaltbrunn, Uznach, Schmerikon, Eschenbach;
- *Einheitsgemeinde mit Schulrat / Schulkommission (gesamte Schule)*: Häggenschwil, Goldach, Rorschacherberg, Rorschach, Thal, Rheineck, Diepoldsau, Widnau, Buchs, Sennwald, Gams, Grabs, Sevelen, Wartau, Sargans, Vilters-Wangs, Bad Ragaz, Pfäfers, Mels, Flums, Walenstadt, Quarten, Schänis, Gommiswald, Rapperswil-Jona, Wildhaus-Alt-St.Johann, Nesslau, Ebnet-Kappel, Mosnang, Kirchberg, Jonschwil, Oberuzwil, Uzwil, Flawil, Degersheim, Wil, Gossau, Waldkirch, Gaiserwald;
- *Einheitsgemeinde mit Schulrat / Schulkommission (Kindergarten und Primarschule)*: Muolen, Steinach, Berg, Tübach, Untereggen, Rüthi, Lichtensteig, Bütschwil-Ganterschwil, Zuzwil, Niederhelfenschwil;
- *Gesamtschulgemeinde*: St.Margrethen, Wattwil-Krinau, Neckertal, Oberes Neckertal;
- *Primarschulgemeinde (Kindergarten und Primarschule)*: Wittenbach, Mörschwil, Eggersriet-Grub SG, Au-Heerbrugg, Berneck, Balgach, Rebstein, Marbach, Altstätten, Lüchingen, Hinterforst, Lienz, Eichberg, Eichenwies-Kriessern-Montlingen-Oberriet, Kobelwald-Hub-Hard, Amden, Weesen, Benken, Hemberg-Bächli, Lütisburg, Oberbüren-Sonnental, Niederwil, Niederbüren, Andwil-Arnegg;
- *Oberstufenschulgemeinde*: Grünau, Mittelrheintal, Rebstein-Marbach, Altstätten, Oberriet-Rüthi, Weesen-Amden, Bütschwil-Ganterschwil-Lütisburg, Oberbüren-Niederwil-Niederbüren, Sproochbrugg.

Sodann bestehen flächendeckend vom Kanton vorgeschriebene pädagogische Schulleitungen mit Führungsaufgaben (Art. 111 VSG). Diese nehmen heute auch die personelle Führung der Lehrpersonen wahr.

4.1.1.b XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Bis zur Amtsdauer 2008/2012 bestand als Bindeglied zwischen Kanton und Gemeinden eine regionale Schulbehörde, zunächst Bezirksschulrat und später – seit der Einführung der pädagogischen Schulleitungen und damit verbunden dem Wegfall der direkten, Schulbesuchs-basierten bezirksschulrätlichen Qualitätssicherung – Regionale Schulaufsicht genannt. Aufgrund einer gutgeheissenen Motion des Kantonsrates war die Regionale Schulaufsicht auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 ersatzlos abzuschaffen. Dieser Schritt wurde im Rahmen des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (nGS 47-85) vollzogen. Mit diesem Gesetzesnachtrag wurde gleichzeitig das aktuelle kantonale Aufsichts- und Qualitätssicherungskonzept für die Volksschule angelegt, wie es vorne (Abschnitt 3.2.1.a) beschrieben ist. Seit Erlass des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz besteht keine Schulbehörde auf «mittlerer» Ebene, d.h. zwischen dem zentralen Kanton und den Gemeinden, mehr.

4.1.1.c Gemeindegesetz

Das im Jahr 2008 totalrevidierte Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) setzt zusammen mit dem Gemeindevereinigungsgesetz und dem Finanzausgleichsgesetz (nachstehend) die in der Kantonsverfassung verankerte Stärkung der Gemeinden im Sinn von vermehrter Autonomie und

Leistungsfähigkeit um. Zudem trägt es den organisations- und haushaltrechtlichen Bestimmungen der Verfassung, die den Gemeinden im Unterschied zur früheren Kantonsverfassung erhebliche Autonomie bei der Regelung ihrer Organisation und ihres Finanzhaushaltes zugestehen, Rechnung.

4.1.1.d Gemeindevereinigungsgesetz

Seit 1. Juli 2007 ist das Gemeindevereinigungsgesetz (sGS 151.3; abgekürzt GvG) in Vollzug. Es gilt für politische Gemeinden wie auch für Spezialgemeinden (Schulgemeinden, Ortsgemeinden und ortsbürgerliche Korporationen, örtliche Korporationen) und regelt das Verfahren bei Gemeindevereinigungen, Inkorporationen von Schulgemeinden in die politische Gemeinde und weiteren Körperschaftsstrukturellen Bereinigungen sowie deren finanzielle Förderung durch den Kanton.

Eine Optimierung der Schulstrukturen kann – je nach Ausgangslage – mit einer Vereinigung von Schulgemeinden, der Bildung einer Einheitsgemeinde (Inkorporation von Schulgemeinden) oder der Vereinigung von politischen Gemeinden («Gemeindefusion») erreicht werden. Die nötigen gesetzlichen Grundlagen für eine Anpassung der Gemeindestrukturen wurden durch den Kanton geschaffen. Sie zu nutzen ist Sache der Gemeinden. Weder die Regierung noch der Kantonsrat oder der Erziehungsrat haben Einfluss auf die Schulgemeindegrosse oder den Professionalisierungsgrad von Schulräten oder Schulleitungen.

Die Entwicklung der Gemeindelandschaft in den vergangenen Jahren – worunter auch eine zunehmende Anzahl Einheitsgemeinden bei gleichzeitig abnehmender Anzahl Schulgemeinden fällt – deutet darauf hin, dass Synergien und brachliegendes Optimierungspotenzial genutzt sowie Spezialisierung und Professionalisierung der Gemeinden gestärkt werden konnten. Durch die Inkorporation von Schulgemeinden und schulischen Zweckverbänden in die politische Gemeinde wird unter dem Vorbehalt des steten Vorranges der Schulqualität sinnvolles Synergiepotential im Angebot öffentlicher Leistungen genutzt (verbesserte Prozesse, geringerer Koordinationsaufwand, günstigere Leistungserbringung).

In den vergangenen Jahren ist ein Rückgang der Vereinigungsprojekte zu beobachten. Dies ist Indiz dafür, dass auf eine Phase der Strukturanpassungen eine Phase der Konsolidierung folgt.

4.1.1.e Finanzausgleichsgesetz

Seit dem Jahr 2008 wird ein erneuertes Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt FAG) angewendet. Der neue Finanzausgleich soll die finanziellen Unterschiede zwischen den politischen Gemeinden, die sogenannten Disparitäten, begrenzen. Er belohnt Gemeinden, die Anstrengungen unternehmen, um aus eigener Kraft Verbesserungen ihrer finanziellen Situation herbeizuführen. Dabei geht es nicht darum, bestimmte Gemeinde- oder Schulstrukturen zu fördern. Vielmehr soll der Handlungsspielraum der Gemeinden erhöht und die Gemeindeautonomie gestärkt werden. Hindernisse, welche die institutionellen, organisatorischen und infrastrukturellen Strukturen beeinträchtigen, sollen beseitigt werden. Über die Verwendung der finanziellen Mittel sowie die Ausgestaltung ihrer Struktur entscheidet die Gemeinde jedoch selbst.

Die Schulgemeinden erhalten mit dem neuen Finanzausgleichssystem keine Ausgleichsmittel mehr; der indirekte Finanzausgleich ist abgeschafft. Der gesamte Finanzausgleichsbetrag wird an die politische Gemeinde ausgerichtet. Der neue Finanzausgleich verzichtet damit auf Subventionen an einzelne Aufgabenbereiche. Der Aufgabenbereich Schule geniesst jedoch auch im neuen Modell, trotz der Aufhebung des indirekten Finanzausgleichs, eine besondere Unterstützung, da der Sonderlastenausgleich Schule die besondere Belastung infolge einer überdurchschnittlichen Schülerquote abdeckt.

Die Schulgemeinden beziehen den gesamten Finanzierungsbedarf von der politischen Gemeinde. Für die politischen Gemeinden ist der Finanzbedarf der Schulgemeinden eine gebundene Ausgabe. Die politische Gemeinde kann die Angemessenheit der Ausgaben der Schulgemeinden durch die kantonalen Fachstellen überprüfen lassen.

Das Finanzausgleichsgesetz sieht vor, dass der Finanzausgleich in regelmässigen Abständen überprüft wird. Der sogenannte Wirksamkeitsbericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen auf. Die bisherigen Wirksamkeitsberichte (2010, 2012, 2016) stellten dem Sonderlastenausgleich Schule ein gutes Zeugnis aus. Im Rahmen der bisherigen Revisionen des Gesetzes (Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz [nGS 48-75], II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz [nGS 2014-037] und III. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz [22.16.01]) wurden daher lediglich punktuelle Ergänzungen beschlossen, welche die Ausgleichswirkung optimieren sollen. So wurde mit dem II. Nachtrag ein ergänzender Ausgleich der unterschiedlichen Lasten der Beschulung in Sonderschulen eingeführt. Mit dem III. Nachtrag soll zusätzlich die unterschiedliche Belastung der Gemeinden im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelklasse berücksichtigt werden.

4.1.1.f Monitoringbericht des Erziehungsrates

Der neue Monitoringbericht, den der Erziehungsrat gegen Ende der Amtsdauer 2016/2020 zu Volksschule und Mittelschulen herausgeben (Abschnitt 3.2.10.a) und dem Kantonsrat zur Kenntnis bringen (Abschnitt 3.2.10.c und 4.2.1.b) wird, wird für den Volksschulbereich unter Einbezug der Gemeinden bzw. ihrer Verbände (SGV, VSGP) zu erarbeiten sein (Abschnitt 3.2.10.b).

4.1.2 Mittelschulen

4.1.2.a Mittelschulgesetz

Die behördliche Organisation des Mittelschulwesens ist als uneingeschränkt kantonale Aufgabe im kantonalen Mittelschulgesetz (sGS 215.1; abgekürzt MSG) geregelt.

Im Kanton St.Gallen bestehen die sechs Mittelschulen:

- Kantonsschule am Burggraben St.Gallen (KSBG) mit dem Gymnasium;
- Kantonsschule am Brühl St.Gallen (KSB) mit der Wirtschaftsmittelschule, der Informatikmittelschule und der Fachmittelschule;
- Kantonsschule Heerbrugg (KSH) mit dem Gymnasium und der Fachmittelschule;
- Kantonsschule Sargans (KSS) mit dem Gymnasium, der Wirtschaftsmittelschule, der Informatikmittelschule und der Fachmittelschule;
- Kantonsschule Wattwil (KSW) mit dem Gymnasium und der Fachmittelschule;
- Kantonsschule Wil (KSWi) mit dem Gymnasium.

Deren oberste Leitung obliegt der Regierung (Art. 67 MSG). Diese wird hierbei massgeblich durch den Erziehungsrat entlastet, der auch für die Mittelschulen die pädagogische Leitung sowie die Beaufsichtigung übernimmt (Art. 70 MSG). Der Erziehungsrat ist Wahlinstanz der Rektorinnen und Rektoren (Genehmigungsinstanz: Regierung) und Genehmigungsinstanz für die Anstellung der Prorektorinnen und Prorektoren (Art. 25 MSG). Das Bildungsdepartement und in diesem insbesondere das Amt für Mittelschulen unterstützen die einzelnen Schulen in verwaltungstechnischen und rechtlichen Belangen und bereiten die Geschäfte zuhanden des Erziehungsrates sowie der Regierung vor.

Die Schule vor Ort wird von der Rektorin oder dem Rektor geführt. Rektorin oder Rektor sowie Prorektorinnen und Prorektoren bilden die Rektoratskommission (bzw. gemeinsam mit der Verwalterin oder dem Verwalter die Schulleitung). Diese berät die Rektorin oder den Rektor in allen wichtigen Fragen (Art. 24 MSG). Die Rektorinnen und Rektoren aller Mittelschulen bilden die Kantonale Rektorenkonferenz (KRK). Diese behandelt Schulangelegenheiten, die mehrere Mittelschulen betreffen (Art. 27 MSG).

4.1.2.b XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz

Die Führung der Mittelschulen oblag bis und mit Amtsdauer 2008/2012 der Regierung, dem Erziehungsrat, dem Bildungsdepartement, der jeweiligen Aufsichtskommission und der jeweiligen Rektorin oder dem jeweiligen Rektor. Diese Struktur sei zu kompliziert, hatte der Kantonsrat im Jahr 2005 befunden und mit der Motion 42.05.14 «Ausbau der Autonomie der Mittelschulen» die Regierung beauftragt, das Mittelschulgesetz zu revidieren. Mit dem XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz (nGS 47-38), in Vollzug seit der Amtsdauer 2012/2016, ist diese Forderung erfüllt worden. In diesem Zusammenhang wurden die Behördenstruktur gestrafft und die Zuständigkeiten geklärt sowie im Übrigen wenige punktuelle Anpassungen zu materiellen Themen vorgenommen.

Einerseits wurde der Erziehungsrat ausschliesslich für die strategischen Führungsfragen, die alle Mittelschulen betreffen zuständig. Nach dem Mittelschulgesetz in der Fassung vor dem XII. Nachtrag hatte der Erziehungsrat auch operative Aufgaben erfüllt. Diese sind nun vornehmlich an die Schulleitungen delegiert, insbesondere in der Personalführung. Die Lehrpersonen werden neu von der Rektorin oder vom Rektor gewählt, beurteilt und befördert. Die Arbeitsverträge werden vom Amt für Mittelschulen genehmigt.

In Erfüllung des Auftrags des Kantonsrates wurde sodann auf die Aufsichtskommissionen der einzelnen Mittelschulen verzichtet. Deren Aufgaben wurden anderen Behörden zugewiesen.

- Die Visitation der Lehrpersonen erfolgt neu durch Schulleitungsmitglieder in der Gesamtverantwortung der Rektorin oder des Rektors. Da es sich dabei ausschliesslich um pädagogische Fachleute handelt, werden damit die Personalführung und die Beurteilung des Unterrichts professionalisiert, was zu einer Qualitätssteigerung führt (siehe auch Bekom, oben Abschnitt 3.2.9.b).
- Eine weitere Funktion erfüllten die Mitglieder der Aufsichtskommissionen, indem sie als Beisitzende an den Schlussprüfungen teilnahmen. Ein bereits bestehender Expertenpool hat diese Arbeit übernommen und wurde entsprechend ergänzt bzw. ausgeweitet.

Damit der Erziehungsrat seine nunmehr direkte Aufsichts- und (strategische) Steuerungsfunktion gegenüber den einzelnen Mittelschulen wahrnehmen kann, hat er auf der rechtlichen Basis der Präsidien der Prüfungskonferenzen Zweierdelegationen im Sinn von Kontaktausschüssen gebildet. Die Aktivität der Zweierdelegationen ist auf längere Beurteilungszeiträume ausgerichtet und befindet sich zurzeit noch im Aufbau. Vgl. dazu im Einzelnen oben Abschnitt 3.2.9.a.

Im Rahmen der Erfüllung des Motionsauftrags 42.05.14 «Ausbau der Autonomie der Mittelschulen» wurden die Schulstrukturen im Bereich der Mittelschulen sowie die Rollen aller Gremien im Bildungsbereich geprüft. Mit dem XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz wurden die daraus resultierenden Erkenntnisse umgesetzt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates hat mit ihrem Bericht 2016 für die Umsetzung der Neuregelung eine «durchaus positive Bilanz» gezogen. Sie stellt, als Konsequenz der politisch gewollten Abschaffung der Aufsichtskommissionen, eine «gewisse Machtballung» bei den Rektorinnen und Rektoren sowie beim Amt für Mittelschulen fest, weshalb sie «unabhängige Wege und Foren» empfiehlt. Sodann empfiehlt sie, die Rolle des Erziehungsrates bei der vom Gesetz vorgeschriebenen Beaufsichtigung des Unterrichts zu klären. Zu letzterem kann darauf hingewiesen werden, dass nach dem Konzept des XII. Nachtrags zum Mittelschulgesetz auch die Beaufsichtigung des Unterrichts nach Art. 70 Abs. 2 Bst. b MSG neu nicht mehr in einem operativ-unmittelbaren, sondern in einem strategisch-mittelbaren Sinn zu verstehen ist und dass das entsprechend funktionale Gefäss der Zweierdelegation des Erziehungsrates noch in der Einführungsphase steht.

4.2 Behörden

4.2.1 Kantonsrat

4.2.1.a Gesetzgebung und Konkordate

Als Legislative des Kantons St.Gallen verfügt der Kantonsrat schwergewichtig über Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung und zum Abschluss von Staatsverträgen. Er beschliesst primär über Erlass, Änderung und Aufhebung von kantonalen Gesetzen.

Gestützt auf die Bundesverfassung können Kantone miteinander Verträge (Konkordate) schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen; sie können zudem interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen (Art. 48 BV). Im Kanton St.Gallen fällt in die Zuständigkeit des Kantonsrates die Genehmigung von Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, sofern diese Verfassungs- und Gesetzesrang haben (Art. 65 KV). Das bekannteste Konkordat im Bildungsbereich ist das HarmoS-Konkordat (vgl. oben Abschnitt 3.1 und 3.1.3).

4.2.1.b Berichterstattung

Als Basis für die Wahrnehmung seiner gesetzgeberischen Funktion stehen dem Kantonsrat eine Vielzahl Informationsgefässe zur Verfügung. Dazu gehören insbesondere der Geschäftsbericht der Regierung, Berichte der Regierung zu gutgeheissenen Postulaten, Antworten der Regierung auf Interpellationen und Einfache Anfragen sowie die Aktivitäten der ständigen parlamentarischen Kommissionen. In der Bildung werden dem Kantonsrat auch periodisch Perspektivenberichte zu Volksschule und Mittelschulen zugeleitet. Vgl. dazu oben Abschnitt 3.2.6.

Künftig wird der Kantonsrat überdies einen neuen Monitoringbericht des Erziehungsrates zu Volksschule und Mittelschulen zur Kenntnis erhalten (Abschnitt 3.2.10.c).

4.2.2 Regierung

Für Volksschule und Mittelschulen genehmigt die Regierung die vom Erziehungsrat erlassenen Lehrpläne (Art. 14 Abs. 3 VSG; Art. 30 Abs. 2 MSG) und damit auch die Lektionentafeln. Sie regelt zudem die Bewertung von Leistung und Arbeitshaltung (Zeugnis) (Art. 30 VSG; Art. 34 MSG i.V.m. Art. 14 der Mittelschulverordnung [sGS 215.11; abgekürzt MSV]). Sodann hat die Regierung das Recht, Vereinbarungen mit Kantonen oder Staaten betreffend den Schulbesuch und Schulgeldübernahme abzuschliessen (Art. 99 Bst. b VSG; Art. 84bis ff. MSG).

In der Volksschule im Besonderen erteilt die Regierung die Bewilligung für das Führen neuer Oberstufentypen und für die Gründung neuer Schulgemeinden (Art. 5 VSG). Zudem genehmigt sie das von Erziehungsrat und Bildungsdepartement erlassene Sonderpädagogik-Konzept, einschliesslich Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht, und normiert die Finanzierung der Sonderschulen (Art. 37ter und 39ter VSG).

Für die Mittelschulen bestimmt die Regierung, welche Angebote im Einzelnen geführt werden (Art. 7 Abs. 3 MSG). Damit steuert sie insbesondere den Finanzbedarf der Mittelschulen. Die Regierung kann sodann Beiträge für nichtstaatliche Mittelschulen festlegen (Art. 82 MSG). Sie ist des Weiteren zuständig für die Genehmigung des Erlasses bzw. der Anpassung der Aufnahmeeregimente (Art. 35 Abs. 3 MSG). Auf Verordnungsstufe regelt die Regierung Details zum Schulbetrieb und zur Schülerorganisation, die Disziplinarordnung für die Schülerinnen und Schüler, die Höhe der Schulgelder und Gebühren sowie vom Gesetz delegierte Spezifika des Lehrpersonalrechts (insbesondere die Pflichtlektionenzahl und den Lohn).

4.2.3 Erziehungsrat

Der Erziehungsrat wird in Kapitel 5 nachstehend vertieft behandelt. An dieser Stelle wird er im Rahmen des Überblicks über alle Bildungsbehörden summarisch skizziert.

Der Erziehungsrat ist die Bildungskommission der Regierung im Bereich der Volks- und Mittelschulen. Er besteht aus elf Mitgliedern. Er wird von der Regierung auf Amtsdauer (Amtsdauer der kantonalen Behörden) gewählt. Die Mitglieder können dreimal wiedergewählt werden (Art. 98 Abs. 3 VSG); diese Amtszeitbeschränkung ist eine Singularität in der St.Galler Behördenordnung. Der Vorsteher des Bildungsdepartementes ist von Amtes wegen Vorsitzender, der Generalsekretär Geschäftsführer. Für die administrativen Belange ist die Geschäftsstelle Erziehungsrat im Generalsekretariat des Bildungsdepartementes zuständig.

Funktionen und Aufgaben des Erziehungsrates sind im Volksschulgesetz (basal-organisatorisch und volksschulspezifisch) und im Mittelschulgesetz (mittelschulspezifisch) festgehalten (Art. 100 ff. VSG; Art. 70 MSG). Der Erziehungsrat berät die Regierung in allen pädagogischen und bildungsrelevanten Belangen und bereitet die strategischen schulpolitischen Weichenstellungen in der Zuständigkeit von Regierung bzw. Kantonsrat vor. Verschiedentlich bedürfen seine Erlasse der Genehmigung durch die Regierung (vorstehender Abschnitt). Weiter kommen dem Erziehungsrat delegierte Entscheidungskompetenzen und eine allgemeine Aufsichtsfunktion zu. Ausserdem behandelt er als Organ der Verwaltungsrechtspflege Rekurse. Via Aufsicht und Rekurswesen steht er auch in Interaktion mit dem operativen Schulleben.

Der Erziehungsrat führt nach seinem Geschäftsreglement einmal monatlich eine Sitzung durch. Hinzu kommen zwei zweitägige Klausurtagungen, eine jährlich stattfindende Landsitzung sowie ein jährlicher Kontakt zu den Rektorinnen und Rektoren, um die Kontakte zu den Schulbehörden der Volksschule sowie den Schulleitungen der Mittelschulen zu pflegen. An seinen Sitzungen behandelt der Erziehungsrat jährlich rund 250 bis 400 Geschäfte.

Die einzelnen Erziehungsratsmitglieder sind in verschiedenen Projekten und Kommissionen als Präsidentin/Präsident oder Mitglied vertreten und prägen die Volksschule damit auch auf hierarchisch tieferer Ebene mit.

4.2.4 Pädagogische Kommissionen

Art. 90 VSG bestimmt, dass der Erziehungsrat für die Volksschule pädagogische Kommissionen wählt. Die Pädagogischen Kommissionen setzen sich aus praxisorientierten Fachpersonen (insbesondere Lehrpersonen und Vertretungen der Fachkonvente) zusammen und leisten für den Erziehungsrat, gewissermassen als sein verlängerter fachlicher Arm, Schulentwicklungsarbeit. Seit einer Evaluation und anschliessender Strukturreform bestehen seit Beginn der laufenden Amtsdauer 2016/2020 pädagogische Kommissionen für die drei Schulstufen Kindergarten/Unterstufe, Mittelstufe und Oberstufe sowie für die Schulführung. Ein Koordinationsgremium mit Einsitz bzw. unter der Leitung von Mitgliedern des Erziehungsrates dient als stufenübergreifende Klammer für die Tätigkeit der einzelnen Kommissionen.

Auch für die Mittelschulen besteht eine pädagogische Kommission mit vergleichbarem, fach- und praxisbezogenem Aufgabengebiet wie in der Volksschule.

4.2.5 Rekursstellen Volksschule

Der XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (oben Abschnitt 4.1.1.b) sah unter anderem eine Neuerung im Bereich der Rekurse vor. Bisher war die Regionale Schulaufsicht auch Rekursinstanz gewesen. Sie wurde insoweit am 1. September 2012 von vier regionalen Rekursstellen mit dem Namen Rekursstelle Volksschule abgelöst. Die Gebiete setzen sich zusammen aus den je zusammengefassten Wahlkreisen St. Gallen-Rorschach, Rheintal-Werdenberg, Sarganserland-See-Gaster und Toggenburg-Wil. Für jede der vier Rekursstellen wurden fünf Mitglieder gewählt.

Mit Rekurs bei der Rekursstelle Volksschule können folgende Verfügungen und Entscheide des Schulrates angefochten werden:

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

Die Rekursstellen Volksschule sind Organe der Verwaltungsrechtspflege und arbeiten operativ unabhängig. Sie berichten indessen dem Erziehungsrat als ihrem Wahlorgan bzw. dem Bildungsdepartement als ihrem administrativen Aufsichtsorgan über ihre Arbeit in genereller Hinsicht. Aus dieser allgemeinen Berichterstattung kann sich Handlungsbedarf für die Qualitätssicherung, die Aufsicht und die Schulentwicklung ergeben.

Die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates hat den Rekursstellen Volksschule im Rahmen der Überprüfung der verwaltungsinternen Rechtspflege im Schulbereich im Jahr 2016 ein gutes Zeugnis ausgestellt.

4.2.6 Bildungsdepartement

4.2.6.a Allgemein

Während der Erziehungsrat auf der strategischen Seite für pädagogische Fragen im Bildungswesen zuständig ist, fallen auf der operativen Seite technisch-administrative Aufgaben (Budget, Controlling, Bauplanung, Informatik, Koordination Öffentlichkeitsarbeit) dem Bildungsdepartement zu. Das Bildungsdepartement und in diesem insbesondere die zuständigen Ämter bereiten die Geschäfte zuhanden des Erziehungsrates und der Regierung vor.

4.2.6.b Amt für Volksschule

Das Amt für Volksschule bearbeitet die Geschäfte im Bereich der Volksschule (vom Kindergarten bis zur Oberstufe) sowie der Sonderschulen. Es plant und koordiniert Geschäfte und Projekte und führt diese im Auftrag des Erziehungsrates durch. Als Dienstleistungsbetrieb unterstützt und berät es die Schulbehörden, Schulleitungen und Lehrpersonen in deren Tätigkeit. Dazu führt es einen Beratungsdienst und diverse Fachstellen. Das Amt für Volksschule ist Ansprechstelle für alle Fragen der Volksschule. Im Weiteren organisiert es die Weiterbildung von Lehrpersonen, Schulleitungen und Schulbehörden und führt den Lehrmittelverlag St.Gallen. Im Bereich der Sonderschulung unterstützt und beaufsichtigt das Amt die privaten Schulträger. Das Amt für Volksschule arbeitet eng mit verschiedenen Kommissionen und Verbänden sowie der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG) und den Schulpsychologischen Diensten (SPD) zusammen. Seit dem Wegfall der Regionalen Schulaufsicht ist das Amt für Volksschule neu verantwortlich für die reaktive Schulaufsicht sowie für die Aufsicht über die Privatschulen (vgl. Abschnitt 3.2.1.a).

4.2.6.c Amt für Mittelschulen

Das Amt für Mittelschulen übernimmt als zentrale Ansprechstelle für die Mittelschulen und deren Schulleitungen in vielerlei Angelegenheiten eine Koordinationsfunktion. Es unterstützt die Schulen beim Vollzug der gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen und stellt die einheitliche Anwendung von Erlassen sicher. Die administrative Unterstellung der Rektorinnen und Rektoren unter die Führung des Amtes gewährleistet ein effizientes Management. Ausserdem übernimmt das Amt für Mittelschulen wichtige Funktionen bei der formellen Begründung von Anstellungsver-

hältnissen, wobei die tatsächliche Rekrutierung bzw. Selektion bei den Schulen liegt. Die Arbeitsverträge sind vom Amt zu genehmigen (Art. 51 Abs. 1 MSG). In diesem Zusammenhang legt das Amt bei allen Neueinstellungen die Erseinstufung fest und stellt damit den korrekten und rechtsgleichen Vollzug des Personalrechts für die Lehrpersonen sicher. Das Amt leitet zudem das Verfahren für die Wahl der Schulleitungsmitglieder. Ebenso ist es bei gesamtkantonalen Projekten im pädagogischen Bereich, aber auch in der Informatik oder in der Rechtsetzung federführend.

4.2.6.d Dienst für Recht und Personal

Der Dienst für Recht und Personal im Generalsekretariat führt oder begleitet die zentrale Rechtsetzung aller Schulstufen und instruiert alle Rechtsmittel, die von den zentralen Instanzen des kantonalen Bildungswesens entschieden werden. Er unterstützt den Erziehungsrat in rechtlichen Belangen und stellt ihm entsprechend Antrag. Sodann ist er in der juristischen Information, Beratung und Weiterbildung der Schulbehörden aktiv. Seit der Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht in der Volksschule obliegt dem Dienst für Recht und Personal auch der logistische Support der neu geschaffenen vier dezentralen Rekursstellen Volksschule (vgl. Abschnitt 4.2.5).

4.2.6.e Dienst für Finanzen und Informatik

Der Dienst für Finanzen und Informatik betreibt die Informatik der Mittelschulen und Berufsfachschulen. Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung ist der Stellenwert der Informatikmittel als wichtiges Arbeitsinstrument für den Unterricht in den vergangenen Jahren auf allen Schulstufen stetig gestiegen. Der Dienst für Finanzen und Informatik ist zudem zuständig für die kantonalen Stipendien und Studiendarlehen, die ein wichtiges Instrument zur Verbesserung einer chancengleichen Teilhabe aller Jugendlichen an der nachobligatorischen Bildung auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe sind. Schliesslich koordiniert er die finanzielle Planung und das Rechnungswesen des Bildungsdepartementes.

4.2.6.f Schnittstellen

Die Ämter und Dienste des Bildungsdepartementes koordinieren unter der Führung der Departementsleitung bzw. des Generalsekretariates untereinander die Schnittstellen zwischen den Schulstufen und Schultypen. Solche Schnittstellen sind zahlreich und bestehen beispielsweise an den Übergängen Volksschule-Berufsbildung (Aufnahmeverfahren BMS, Brückenangebote, Plan B / Case Management), Volksschule-Mittelschule (Oberstufe, Lateinunterricht, Aufnahmeverfahren), Volksschule-Sport (Schulsport) oder Volksschule-PHSG (Lehrerinnen- und Lehrerausbildung). Ein aktuelles Beispiel der Koordination ist die Erarbeitung der neuen Berufsaufträge für Lehrpersonen, die Verantwortliche und Sozialpartner aus den Bereichen Volksschule, Mittelschule und Berufsfachschulen einbindet. Aufgrund der vielen kantonalen und interkantonalen Berührungspunkte besteht ein dichtes Netzwerk von Akteuren. Das Bildungsdepartement bündelt seit geraumer Zeit insbesondere auch die sozialpartnerschaftlichen Kontakte mit den Berufsverbänden der Lehrpersonen, indem es die Verbände aller Stufen (Volksschule / KLV, Mittelschulen / KMV und Berufsfachschulen / BCH) zu institutionalisierten, gemeinsamen Aussprachen einlädt.

Zur Koordination mit dem Erziehungsrat siehe nachstehend Abschnitt 5.6.

4.3 Interkantonale Zusammenarbeit

4.3.1 Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK)

Nach Art. 62 BV sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Um die Koordination und Harmonisierung nach Art. 61 und 62 BV sicherzustellen (siehe oben Abschnitt 3.1), sind die Kantone in der EDK zusammengeschlossen. Die EDK ist die Konferenz der in den Kantonen nach deren eigenem Recht demokratisch gewählten, für die Bildung zuständigen Regierungsmitglieder. Sie

stützt sich auf das Konkordat über die Schulkoordination von 1970 (sGS 211.31; abgekürzt Schulkonkordat). Die EDK verfügt im Dienst der kantonalen Bildungsdirektionen über ein Generalsekretariat in Bern und über mehrere Fachagenturen.

4.3.2 Erziehungsdirektorenkonferenz Ost (EDK-Ost)

Nach Art. 6 Schulkonkordat teilt sich die EDK neben ihren zentralen Aktivitäten in vier Regionen ein (Westschweiz und Tessin [CIIP], Nordwestschweiz [NW EDK], Innerschweiz [BKZ], Ostschweiz [EDK-Ost]). Die Regionalkonferenzen haben die Aufgabe, die Zusammenarbeit in der EDK zu erleichtern und zu fördern sowie die Geschäfte der Plenarversammlung der EDK vorzubereiten. Der EDK-Ost gehören die Kantone Zürich, Schwyz (auch Mitglied der BKZ), Glarus, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St.Gallen, Graubünden, Thurgau sowie das Fürstentum Liechtenstein an.

4.3.3 Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK)

Im Nachgang zum Erlass des HarmoS-Konkordats haben sich die drei Deutschschweizer Regionalkonferenzen informell, d.h. auf der Rechtsebene einer Verwaltungsvereinbarung, zur Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) zusammengeschlossen. Der D-EDK gehören alle Deutsch- und mehrsprachigen Kantone, einschliesslich die nicht dem HarmoS-Konkordat beigetretenen, an. Die Kantone haben sich mit der D-EDK die Aufgabe gegeben, sprachregional ihre Lehrpläne zu harmonisieren. In Erfüllung dieser Aufgabe haben sie im Rahmen der D-EDK gemeinsam eine Vorlage für kantonal harmonisierte Lehrpläne, den sogenannten Lehrplan 21, erarbeitet und im Jahr 2014 für die situative Adaption im Rahmen des je eigenen kantonalen Lehrplanrechts freigegeben. Die D-EDK hat im Übrigen auch die Funktion der Plattform für die – seit langer Zeit als Verein organisierte – Interkantonale Lehrmittelzentrale (ilz) übernommen, da deren Mitglieder mit den «Mitgliedern» der D-EDK deckungsgleich sind.

4.3.4 Gremien

In all diesen Institutionen gibt es auf verschiedenen Stufen angesiedelte Gremien. Entscheidungsgremium ist jeweils die Plenarkonferenz bzw. ein aus ausgewählten Kantonsvertretungen bestehender Vorstand (Ausschuss) der Regierungsmitglieder. Deren Geschäfte werden von den Konferenzen der Departementssekretärinnen / -sekretäre (Stäbe) und der Amtsleitenden beider Schulstufen (Linie) sowie von projektorientierten fachlichen Ad hoc-Arbeitsgruppen vorbereitet. Diese Konferenzen übernehmen zudem wichtige Funktionen im Bereich Koordination und Austausch unter den Kantonen. Sodann bestehen Fachagenturen. Über den Einsitz und die Mitarbeit in interkantonalen Gremien werden die Vernetzung und die Koordination über die Kantonsgrenzen hinweg im Bereich aller Bildungsstufen gefördert. Der Kanton St.Gallen engagiert sich auf der interkantonalen Ebene stark und übernimmt in vielen Gremien auch immer wieder den Vorsitz. Insbesondere führt er meistens und auch aktuell das Präsidium (Vorsteher des Bildungsdepartementes) sowie das Regionalsekretariat (Generalsekretär des Bildungsdepartementes) der EDK-Ost.

Seit dem Abschluss der Kernarbeit zur Lehrplankoordination der Übergabe der Lehrplanvorlage «Lehrplan 21» an die Kantone im Jahr 2014 stellt sich die Frage nach der sinnvollen Anzahl Ebenen für die interkantonale Schulkoordination. Es sind Bestrebungen aufgekommen, das Verhältnis zwischen den Regionalkonferenzen und der D-EDK zu klären bzw. die ersteren zulasten der zweiten (wieder) zu stärken. Die Regierung des Kantons St.Gallen unterstützt mit Nachdruck diese Bestrebungen und zwar aus

- strukturellen Gründen (Subsidiarität, Basisnähe der Schule),
- rechtlichen Gründen (rechtlich verankert sind die Regionalkonferenzen, nicht die D-EDK) und
- politischen Gründen (die Deutschschweiz soll den beiden anderen Sprachregionen nicht monolithisch-dominant gegenüberreten).

Die EDK-Ost sollte insbesondere zum Vorberatungsorgan für die Gesamt-EDK werden – eine Funktion, die ihr das Schulkonkordat formalrechtlich seit Anbeginn aufträgt, die sie aber aktuell nicht wahrnimmt. Es bestehen zurzeit Diskussionspapiere und Mandate zur Klärung dieser Frage.

4.4 Würdigung

Staatliche Strukturen und Zuständigkeiten sind gesetzlich verankert und auf Verlässlichkeit und Beständigkeit im Dienst der Rechtssicherheit der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet (oben Abschnitt 2.2.1). Sie sollen nicht leichthin verändert werden.

Die Bildungspolitik bzw. Schulentwicklung steht zurzeit im Zeichen der Umsetzung unlängst abgeschlossener Grossprojekte (Gemeindegeseztgebung, Schulaufsicht, Sonderpädagogik, Berufsauftrag, Lehrplan, vgl. Abschnitt 2.2.2). Sie hat sich deshalb überkantonale und kantonale Konsolidierung im Interesse einer ungestörten Unterrichtsführung der Lehrpersonen und eines sich stabilisierenden Vertrauens der Schülerinnen und Schüler sowie ihrer Eltern in das aktualisierte System Schule verpflichtet. Es gilt bis auf weiteres ein Leitsatz «so viel Veränderung wie zur Umsetzung der abgeschlossenen Projekte nötig, im Übrigen so viel Stabilität und Kontinuität wie möglich».

Die Ergebnisse der erwähnten Grossprojekte indizieren keine elementare Anpassung bei den Schulbehörden. Dies ist ein positiver Befund: Die Behördenorganisation muss damit keine Ausnahme von der verlangten Konsolidierung des Schulwesens darstellen, sondern kann grundsätzlich unverändert beibehalten werden und ihren Teil zur Konsolidierung beitragen.

- Auf kommunaler Ebene verfügen die Bürgerinnen und Bürger bei der Schulorganisation seit der Revision der Gemeindegeseztgebung, in Akzentuierung des Grundsatzes der Subsidiarität, über weitgehende Flexibilität. Sie können in eigener Verantwortung Schulgemeinden beibehalten oder fusionieren oder Einheitsgemeinden bilden. In einer Einheitsgemeinde können sie eine Schulkommission vorsehen (und diese bei Bedarf «Schulrat» nennen) oder auf eine solche verzichten und die Schulführung dem Gemeinderat oder einer Verwaltungsstelle (Rektorat, Gesamtschulleitung) anvertrauen (Abschnitt 4.1.1). Die erlangte Flexibilität ist ein Idealzustand, der nicht weiter optimierbar ist.
- Regionale Schulbehörden sind nach der politisch ausdiskutierten und gesetzgeberisch durchgezogenen Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht der Volksschule und der Aufsichtskommissionen der Kantonsschulen keine Option mehr. Einzige Ausnahme bilden die neu eingerichteten vier Rekursstellen Volksschule, die ihre partikuläre, eingeschränkte Aufgabe im Sinn des Subsidiaritätsprinzips gut erfüllen und daher beizubehalten sind (Abschnitt 4.2.5).
- Auf kantonaler Ebene sind der Kantonsrat als Legislative und die Regierung als Exekutive verfassungsrechtlich auch für die übergeordnete (politische) Aufsicht gesetzt. Der Erziehungsrat ist Gegenstand einer detaillierten Abhandlung in Abschnitt 5 dieses Berichts. Die Pädagogischen Kommissionen sind seit einer Evaluation und einer daraus folgenden Neustrukturierung auf die Amtsdauer 2016/2020 hin passgenau auf ihren gesetzlichen Auftrag fokussiert (Abschnitt 4.2.4).
- Das Bildungsdepartement als eines von sieben Departementen ist von der Art, der Fülle und der Vernetzung der Staatsaufgabe Bildung her eine stabile, zielgerichtete und mithin nicht diskutabile Verwaltungseinheit. Die verschiedenen Bildungsbereiche fügen sich mit der verwaltungsmässigen Ansiedlung an einem Ort zu einem homogenen und handlungsstarken Ganzen.
- Die Verwaltungsorganisation im Bildungsdepartement liegt in der Zuständigkeit der Regierung (Ämterorganisation) bzw. des Departementes selbst (Stabsfunktionen). Dazu drei Hinweise:

1. Ein Amt für Volksschule wird es vom grossen Gewicht der Volksschule her immer geben müssen. Die Auflösung des vormaligen Amtes für Bildungsfinanzen als finanzbezogenes Pendant zum pädagogisch fokussierten Amt für Volksschule hat sich als richtig erwiesen, da mit den neuen gesetzlichen Grundlagen die vormalige direkte Subventionierung der Schulträger (indirekter Finanzausgleich) weggefallen ist und die Gemeinden umfassende Finanz- und Organisationsautonomie gewonnen haben (Abschnitt 4.1.1).
2. Die Zusammenlegung des Amtes für Mittelschulen und des Amtes für Berufsbildung hat die Regierung vor kurzem, unter Information des Kantonsrates im Rahmen der Berichterstattung zu den Aufträgen, verworfen. Der Nachteil der damit geschaffenen Schnittstelle zwischen Schul- und Lehrbetriebsaufsicht hätte den Vorteil der verwaltungsinternen Synergie in Form einer Gesamtsicht auf die Schulen der Sekundarstufe II überwogen und zu einem zusätzlichen Koordinations- und Ressourcenaufwand geführt (vgl. auch hinten Abschnitt 5.10.2).
3. Die Organisation des Departementsstabes schliesslich – je ein Dienst für das Juristische und Personelle sowie für das Finanzielle im weitesten Sinn (Finanzdienst i.e.S., Informatik, Infrastruktur, Stipendienwesen) – ist auf die Besonderheiten des Schulwesens, insbesondere auf die Synergien zwischen dem Personalrecht für die Verwaltung und demjenigen für die Lehrpersonen, zugeschnitten und bewährt sich.

4.5 Stabsstelle Bildungsplanung?

Andere grössere Kantone verfügen zum Teil über zentrale Bildungsplanungs-Abteilungen. Die Bildungsplanung des Kantons Zürich zählt gegen 30 Mitarbeitende. Bildungsplanungen sind unabhängig von ihrer Grösse Stabs-, nicht Linienstellen.

Eine zentrale Bildungsplanung für den Kanton St.Gallen hätte den Vorteil, dass das Bildungsmonitoring (Abschnitt 3) bei einer einzigen Stelle federführend angesiedelt und im Rahmen der Gesamtsicht auch eine Verbindung zwischen Monitoring und Strukturentwicklung hergestellt werden könnte (vgl. Abschnitt 2.3). Sie wäre allerdings mit der Bewirtschaftung zahlreicher Schnittstellen beschäftigt und müsste entsprechend personalintensiv ausgestattet werden. Die Ämter in der Linie hätten ihrerseits einen Koordinationsaufwand zu leisten, was ihren Ressourcenbedarf ebenfalls vergrössern würde. Von der Grösse her würde eine Bildungsplanung «nach Zürcher Art» auf eine Stabsstelle von rund zehn Personen hinauslaufen, zuzüglich Ansprechpartner in den bestehenden Ämtern. Eine solche Ausweitung der Bildungsverwaltung ist im Kanton St.Gallen, der mit Stabsstellen zurückhaltend ist und für den es sich immer wieder zeigt, dass er im interkantonalen Vergleich einen der tiefsten Personalbestände aufweist, unrealistisch. Im Bildungsdepartement wurde vor Jahren eine vergleichbar bestehende, von einer einzigen Person betreute Stabsstelle (Dienst für Schulentwicklung, vormalig Pädagogische Arbeitsstelle) aufgehoben, nachdem sich die Koordination mit dem Erziehungsrat und den Ämtern als unzulänglich erwiesen hatte. Auf die Schaffung einer zentralen Bildungsplanung ist vor diesem Hintergrund zu verzichten.

Die Option eines periodischen Bildungsmonitoring-Berichts aus der Gesamtperspektive (oben Abschnitt 3.2.10) kann mit den bestehenden Ressourcen in den Ämtern (Basisarbeit) und im Generalsekretariat (Koordination) eingelöst werden.

4.6 Entwicklung der interkantonalen Ebene

Die interkantonale Gremienstruktur (oben Abschnitt 4.3) liegt nicht in der individuellen Gestaltungsautonomie des Kantons St.Gallen. Hier ist ein gewisser Handlungsbedarf zu orten. Der Vorsteher des Bildungsdepartementes arbeitet im Rahmen der Kooperation darauf hin, in Zukunft die Regionalkonferenzen der EDK zulasten der Deutschschweizer EDK wieder zu stärken, nachdem deren Hauptarbeit, die Vorbereitung der koordinierten Lehrplanreform in der Sprachregion Deutsch-

schweiz, als weitgehend abgeschlossen angesehen werden kann (oben Abschnitt 4.3.4). Die Regierung unterstützt dieses Bestreben ausdrücklich, nicht nur aus bildungspolitischen, sondern auch aus staatspolitischen Gründen.

5 Erziehungsrat

Beide Postulate, insbesondere aber das Postulat der SP-Fraktion aus dem Jahr 2010, fokussieren auf Stellung und Aufgaben des Erziehungsrates, weshalb diese Behörde im vorliegenden Bericht vertieft zu erklären, zu analysieren und perspektivisch zu werten ist.

5.1 Geschichte

Der Erziehungsrat hat eine lange, traditionsreiche Geschichte. Er ist historisch ein wichtiges Gremium im St.Galler Schulwesen und in der St.Galler Staatspolitik.

Der Erziehungsrat wurzelt in der Helvetik (Dekret des Direktoriums von 1798). Die damaligen Kantone erhielten als Führungsinstanz jeweils einen Erziehungsrat, so auch die Kantone Säuvis und Linth. Nach dem Ende der Helvetik setzte Landammann Karl Müller-Friedberg 1803 auch für den neu gegründeten Kanton St.Gallen einen Erziehungsrat ein.

Mit der zweiten Kantonsverfassung von 1814 ging die Leitung des Erziehungswesens an die beiden Konfessionsteile über (sogenannter Sönderungsartikel). Oberster Schulleiter wurde auf katholischer Seite der Administrationsrat, auf evangelisch-reformierter Seite der Zentralrat. 1816 löste sich der Erziehungsrat der Mediationszeit auf und an die Stelle eines paritätischen Erziehungsrates traten zwei konfessionelle Erziehungsräte. Der evangelische Erziehungsrat stand unter Aufsicht des Zentralrates. Er bestand aus fünf Mitgliedern; die Zahl wurde später auf neun erhöht und ab 1855 auf sieben reduziert. Der katholische Erziehungsrat nahm seine Tätigkeit erst 1817 auf; Statute, Zusammensetzung und Anzahl Mitglieder wechselten und der katholische Erziehungsrat unterstand zeitweise dem katholischen Grossratsgremium, in der übrigen Zeit dem Administrationsrat. Die höchste Aufsicht über das Schulwesen lag zwar beim Staat, faktisch leiteten jedoch die Konfessionsteile die Schule.

Die Kantonsverfassung von 1861 und das Erziehungsgesetz von 1862 banden den kirchlichen Einfluss auf die Schule zurück. Die Leitung des Erziehungswesens ging wieder an den Staat über und es wurde ein überkonfessioneller Erziehungsrat festgelegt und in der Verfassung verankert. Seit diesem Zeitpunkt setzt sich der Erziehungsrat aus elf Mitgliedern zusammen. In die Zeit von 1861 fällt auch die Gründung des Erziehungsdepartements (heute Bildungsdepartement), das seither den Support für den Erziehungsrat leistet.

Auch in der Kantonsverfassung von 1890 war der Erziehungsrat verbrieft, und zwar an vorderster Stelle im Rahmen der Bildungsartikel 2 bis 10 (vgl. nGS 25-61).

Bei der Beratung der Gesamtrevision der Kantonsverfassung (1996 bis 2004) entschied der Kantonsrat, dass über die vier Hauptgewalten Volk, Parlament, Regierung und Justiz hinaus keine Organe mehr in der Verfassung genannt werden. Heute regeln daher ausschliesslich das Volksschulgesetz und das Mittelschulgesetz Stellung und Aufgaben des Erziehungsrates (Abschnitt 4.2.3).

Wahlinstanz des Erziehungsrates waren der Grosse Rat (heute Kantonsrat) (phasenweise Direktwahl, phasenweise Genehmigung der Wahl durch die Regierung) oder die Regierung. Nach aktuellem Gesetzesrecht ist die Regierung Wahlinstanz (Abschnitt 4.2.3).

5.2 Zuständigkeit

Im Vergleich zu analogen Gremien anderer Kantone (nachstehend Abschnitt 5.8) hatte der St.Galler Erziehungsrat stets eine starke Stellung. Die Schulentwicklung war und ist im Kanton St.Gallen von grosser Bedeutung.

Seit seinem Bestand wurden Aufgabenspektrum und Methodik des Erziehungsrates kontinuierlich der gesellschaftlichen Entwicklung angepasst. Dabei ergaben sich folgende Zuständigkeiten:

- Schulentwicklung (Projekte, Konzepte);
- Support beim Vollzug von Erlassen und Konzepten (Kreisschreiben, Handreichungen, Tools);
- Rechtsetzung (Lehrpläne und Lektionentafeln, Reglemente, Weisungen u.a.);
- Entwicklung und Implementierung der Lehrmittel und der Unterstützungsmittel für den Unterricht;
- Weiterbildung der Lehrpersonen (Programme und Schwerpunkte);
- Wahlen (Pädagogische Kommissionen, Rektorate u.a.);
- Rechtsprechung (Rekurswesen);
- allgemeine Schulaufsicht.

Soweit der Erziehungsrat nicht in abschliessender Zuständigkeit handelt, bereitet er die Geschäfte für die Regierung und den Kantonsrat vor.

Bis zu den Jahren 1999 bzw. 2006 war der Erziehungsrat ausserdem für die Lehrerbildung verantwortlich, die an Lehrerseminaren auf der Sekundarstufe II (Ausbildung zu Lehrpersonen des Kindergartens, der Primarschule sowie der Arbeits- und Hauswirtschaft) und an einer Lehrerbildungsstätte mit kantonalrechtlichem Hochschulstatus (Ausbildung zu Lehrpersonen der Oberstufe) angesiedelt war. Nach der Gründung der Pädagogischen Hochschule Rorschach (später Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen, heute Pädagogische Hochschule St.Gallen [PHSG]) als selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt mit einem eigenen strategischen Organ (Hochschulrat) fällt die Lehrerbildung seit dem Jahr 1999 (für Kindergarten und Primarschule) bzw. seit dem Jahr 2006 (für die Oberstufe) nicht mehr in den formellen Zuständigkeitsbereich des Erziehungsrates. Dieser wurde insoweit vom «Ausbildner» zum «Besteller» der Lehrpersonen und übt als solcher noch eine mittelbare, materielle Aufsicht über die Lehrerbildung aus. Die Koordination zwischen dem Erziehungsrat und der PHSG wird gefördert, indem einzelne Mitglieder des Erziehungsrates nach Möglichkeit auch Mitglied des Rates der PHSG sind.

Ebenfalls nicht zum Aufgabengebiet des Erziehungsrates gehören die Berufsfachschulen. Diese werden vom Bildungsdepartement, vom Amt für Berufsbildung und von Berufsfachschulkommissionen geleitet und beaufsichtigt (vgl. dazu auch nachstehend Abschnitt 5.10.2.c).

Neu hinzugekommen ist auf das Jahr 2015 im Zug der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie einer darauf gestützten Revision des Volksschulgesetzes (XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz [nGS 2014-061]) und dem anschliessenden Erlass eines Sonderpädagogik-Konzepts die pädagogische Zuständigkeit für das Sonderschulwesen (nachstehend Abschnitt 5.5.1).

Im Zug der strukturellen Anpassungen der letzten Jahre (Abschnitt 2.2.2 und 4.1) wurde die Aktivität des Erziehungsrates auf die strategische Ebene konzentriert. Zu Wirkung und Entwicklung des Gremiums im Einzelnen siehe nachstehend Abschnitt 5.5 und 5.10.

5.3 Charakterisierung

Der Erziehungsrat ist eine Milizbehörde (und nicht wie im Postulat der SP-Fraktion vermutet ein Verwaltungsorgan). Milizbehörde bedeutet, dass die Mitglieder des Erziehungsrates ihr Amt wie die Mitglieder des Kantonsrates nebenamtlich bekleiden. Sie haben mit dem Kanton nicht einen Arbeitsvertrag geschlossen, sondern richten ihr Berufsleben anderweitig aus. Das Milizsystem ist

eine Besonderheit des politischen Systems der Schweiz, wonach öffentliche Aufgaben oft nebenberuflich ausgeübt werden. Die Miliz stellt die Nähe zur Bevölkerung sicher, um deren Anliegen besser Rechnung tragen zu können, wobei auch Erfahrung und Know-How aus der beruflichen Haupttätigkeit der Amtsträgerinnen und Amtsträger in das Nebenamt einfließen sollen. Der Erziehungsrat setzt sich aus Mitgliedern mit unterschiedlichen Ausbildungen und Berufslaufbahnen zusammen. Aktuell gehören ihm ein Erwachsenenbildner, zwei Volksschul-Lehrerinnen, zwei Schulratspräsidenten, ein Schulleiter, ein Mittelschul-Lehrer, eine Projektleiterin/Marketingplanerin, eine Mediatorin/Moderatorin sowie eine Bäuerin und Sozialarbeiterin an. Entsprechend ihrer Nebenamtlichkeit werden die Ratsmitglieder, abgesehen von einer gemessen am Aufwand bescheidenen festen Vergütung, mit Taggeld und Spesen entschädigt.

Im Rahmen der fachlichen Eignung der einzelnen Mitglieder bzw. der fachlichen Ausgewogenheit des Gesamtgremiums ist der Erziehungsrat ohne gesetzliche Verpflichtung, aber gemäss langjähriger Tradition nach dem Parteienproporz im Kantonsrat zusammengesetzt. Entsprechend werden die Mitglieder über die Parteien rekrutiert. Massgebend ist der Schlüssel für eine Kommission des Kantonsrates mit elf Mitgliedern. Entsprechend lautet die parteipolitische Vertretung innerhalb der Behörde für die Amtsdauer 2016/2020 wie folgt: SVP 4, CVP-GLP 3, FDP 2, SP-GRÜ 2 Mitglieder.

In mittel- bis längerfristigem Turnus wird bei der Zusammensetzung des Erziehungsrates auch die im Kanton St.Gallen wichtige Regionalität berücksichtigt. Bei der regionalen Herkunft der Mitglieder lässt sich allerdings erfahrungsgemäss keine kontinuierlich-lückenlose Ausgewogenheit sicherstellen. Aktuell sind die Regionen Gaster-See (nach langjähriger starker Vertretung bis und mit Amtsdauer 2012/2016) und Toggenburg mit keinem Mitglied vertreten.

Eine Regelung, wie sie andere Kantone kennen, wonach eine bestimmte Anzahl Sitze im Erziehungsrat für Lehrpersonen oder Wirtschaftsvertretungen oder weitere Stakeholder reserviert ist, kennt der Kanton St.Gallen nicht. Der Einbezug der Sozialpartner und von Interessengruppen wird über einen institutionalisierten Austausch, über die Mitarbeit in wichtigen Projekten (z.B. Lehrplan, Berufsauftrag, Sonderpädagogik) und über ausführliche Vernehmlassungen, Hearings oder Sounding Boards sichergestellt (vgl. Abschnitt 3.2.5 und 5.10.2.c).

5.4 Vernetzung

Im Erziehungsrat laufen grosse Mengen an bildungsspezifischen Informationen und Know-How zusammen, was ihm ermöglicht, als Drehscheibe im Netz interkantonale Ebene / EDK – kantonale Ebene – Gemeindeebene zu wirken.

5.4.1 Interkantonale Ebene

Der Vorsteher des Bildungsdepartementes ist von Amtes wegen Präsident des Erziehungsrates wie auch von Amtes wegen Mitglied der EDK. Aktuell ist er insbesondere auch Mitglied des Vorstandes der EDK Schweiz und Präsident der Regionalkonferenz EDK-Ost. Die EDK handelt subsidiär und erfüllt Aufgaben, die nicht von den Regionen oder Kantonen wahrgenommen werden können. Daher ist der Informationsaustausch zwischen EDK und Erziehungsrat sowie die Einflussnahme des Erziehungsrates auf die EDK wichtig. Der Präsident des Erziehungsrates stellt beides sicher, unterstützt durch den Geschäftsführer des Erziehungsrates, der als Generalsekretär des Bildungsdepartementes seinerseits in die Gremien der EDK eingebunden ist (zurzeit Regionalsekretär der EDK-Ost bzw. Präsident der DSK-Ost). Vgl. dazu oben Abschnitt 4.3.

5.4.2 Kanton

Mitglieder des Erziehungsrates haben Einsitz im Koordinationsgremium der Pädagogischen Kommissionen der Volksschule und in der Pädagogischen Kommission für die Mittelschulen. Seit Sommer 2013 greift eine (mittlerweile evaluierte [oben Abschnitt 3.2.4.a] und leicht justierte) Reorganisation der Pädagogischen Kommissionen der Volksschule, wobei die Anzahl von sieben

auf vier reduziert worden ist. Zu drei Kommissionen für stufenspezifische pädagogische Fragen (Kindergarten bis 2. Klasse, 3. bis 6. Klasse, Oberstufe) kommt die Kommission Schulführung, die sich mit Fragen der Schulorganisation und -führung befasst (vgl. Abschnitt 4.2.4).

5.4.3 Gemeinden

In der Zusammenarbeit zwischen der Kantons- und Gemeindeebene in der Volksschule spielen die Dachverbände der Gemeinden, der SGV und die VSGP, eine zentrale Rolle. Bei Geschäften des Erziehungsrates, die für die Gemeinden von Bedeutung sind, werden der SGV und die VSGP einbezogen. Dies trifft insbesondere bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen und weiteren Erlassgeschäften zu, sodann künftig für den Monitoringbericht, soweit er die Volksschule betrifft (oben Abschnitt 3.2.10.b und 4.1.1.f).

5.5 Wirkung

Die Aktionsfelder des Erziehungsrates wurden summarisch bereits in Abschnitt 4.2.3 und 5.2 beschrieben. Im vorliegenden Abschnitt wird auf sie detailliert eingegangen.

5.5.1 Volksschule

5.5.1.a Allgemein

In der Volksschule ist der Erziehungsrat insbesondere zuständig für:

- die Schulentwicklung einschliesslich Qualitätssicherung (meist projektorientiert);
- den Erlass des Lehrplanes und die Anordnung von Schulversuchen;
- die Festlegung von Schulferien, Unterrichtsbeginn, Unterrichtszeiten und Blockzeiten;
- die Bezeichnung der Lehrmittel;
- den Erlass von Reglementsrecht über Promotion und Übertritt;
- die Feststellung der Gleichwertigkeit der Qualifikation oder die Verhängung eines Berufsverbotes betreffend Lehrpersonen;
- den Erlass des kantonalen Sonderpädagogik-Konzepts in fachlich-pädagogischer Hinsicht und die Genehmigung der Leistungsvereinbarung des Bildungsdepartementes mit der zentralen Abklärungsstelle für qualifizierte sonderpädagogische Massnahmen;
- die Wahl der Pädagogischen Kommissionen und den Kontakt mit den Organen der Mitverantwortung (Stufenkonvente);
- die reaktive Schulaufsicht und die Generierung von Steuerungswissen;
- die Bewilligung und Beaufsichtigung der Privatschulen;
- die Behandlung von Rekursen (Schulpflicht, auswärtiger Schulbesuch, Sonderpädagogik, Disziplinarrecht, Ordnungsstrafen) und von Aufsichtsbeschwerden.

Die Mitglieder des Erziehungsrates sind in Schulentwicklungsprojekte involviert (z.B. Lehrplan, Schulaufsicht, Sonderpädagogik, Berufsauftrag). Als Mitglied des gesamten Rates sind sie Teil des Auftraggebers eines Projekts und später Teil des Entscheidungsgremiums, das über die Umsetzung des Projektergebnisses zu befinden hat. Als Präsidentin bzw. Präsident eines Projektausschusses während des laufenden Projektes übernehmen sie die Aufgabe der Projektsteuerung. Somit fungieren sie als Bindeglied zwischen den Projektebenen und können bei Unklarheiten Hilfestellung leisten.

5.5.1.b Schwerpunkte

Der Erziehungsrat hat in letzter Zeit folgende Meilensteine in der Schulentwicklung gesetzt:

Schulqualität (vgl. Abschnitt 3.2.1.a)

Mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz aus dem Jahr 2003 (nGS 39-53) wurden die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung des Gesamtkonzepts Schulqualität geschaffen. Kerngedanke

des Gesamtkonzepts Schulqualität ist, dass die Schulen in den Gemeinden ihr Qualitätsverständnis weitgehend eigenverantwortlich entwickeln und periodisch eine Selbstevaluation durchführen. Ebenfalls im Konzept vorgesehen war der Aufbau eines Instrumentes zur Fremdevaluation. Mit dem Wegfall der Regionalen Schulaufsicht war auf Beginn der neuen Amtsdauer im Jahr 2013 die Schulaufsicht neu zu regeln. Das Konzept Neue Schulaufsicht beinhaltet Elemente, die in ihrer Gesamtheit die Aufsicht über die Schulqualität in den Regelschulen, den Sonderschulen und den Privatschulen regelt. Die Umsetzung des Konzepts wurde auf Januar 2016 realisiert.

Lehrplan

Auf der Basis der Vorarbeit im Projekt der D-EDK «Lehrplan 21» erliess der Erziehungsrat im Juni 2015 den neuen Lehrplan Volksschule des Kantons St.Gallen. Der neue Lehrplan wahrt im Rahmen der sprachregionalen Koordination die grösstmöglichen kantonalen Freiheiten bzw. die bewährten inner-st.gallischen schulstrukturellen Lösungen. Insbesondere beziehen seine Rahmenbedingungen die Dispositionen des X. Nachtrags zum Volksschulgesetz aus dem Jahr 2007 (nGS 43-85) (Blockzeiten / freiwilliger Mittagstisch, obligatorischer Besuch des inhaltlich unveränderten Kindergartens, Verankerung der Musikalischen Grundschule), das Fremdsprachenkonzept der EDK aus dem Jahr 2004 und die im Jahr 2012 angepasste Lektionentafel der Oberstufe ein. Der Lehrplan Volksschule tritt nach einem aufwändigen, breit abgestützten Einführungsprozess auf Schuljahr 2017/18 in Vollzug.

Sonderpädagogik

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) führte im Bereich der Sonderschulung zu einschneidenden Veränderungen. Im Projekt Sonderpädagogik wurde auf der Basis eines XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz (nGS 2014-061) auf das Jahr 2015 hin ein neues kantonales Sonderpädagogik-Konzept ausgearbeitet. Dazu gehören die Beschreibungen der sonderpädagogischen Massnahmen im Bereich der Regelschule und die Versorgungsangebote im Bereich der Sonderschulen. Seit Anwendung des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz ab 1. Januar 2015 gehören die Sonderschulen vollumfänglich zur Volksschule: Nach Art. 1 Abs. 2 VSG gelten für anerkannte private Sonderschulen als Teil der öffentlichen Volksschule die Bestimmungen des Gesetzes über die sonderpädagogischen Massnahmen und bei der Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes über die sonderpädagogischen Massnahmen sachgemäss die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes. Konsequenzen hat dies für alle Erlasse, Weisungen und Reglemente der Volksschule.

Oberstufe

Im Bereich der Oberstufe wurde in jüngerer Vergangenheit vermehrt über mögliche Szenarien der strukturellen Weiterentwicklung (Verstärkung der Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Leistungsstufen, alternative Organisationsmodelle) diskutiert. Auslöser waren nationale und internationale Leistungsvergleiche, demografische Veränderungen mit rückläufigen Schülerzahlen, Anfragen von Schulträgern, Erfahrungen in anderen Kantonen und parlamentarische Vorstösse. Im Jahr 2012 erfolgte die einlaufende Umsetzung der «Oberstufe 2012» mit der Möglichkeit, Niveaugruppen in Mathematik und/oder Englisch zu führen, was zu einer erhöhten Durchlässigkeit zwischen Sekundar- und Realschule beiträgt. Im Schuljahr 2016/17 unterrichten bereits 25 Oberstufen nach diesem Modell. Der Erziehungsrat bewilligte sodann den beiden kleinen Oberstufen Taminatal und Quarten zwischen 2012 und 2015 Schulversuche mit alternativen Unterrichtsmodellen. Nach der erfolgten Evaluation (oben Abschnitt 3.2.4.a) bestimmt der Erziehungsrat im Winter 2016/2017, wie im Kanton St.Gallen die Oberstufenmodelle generell über den aktuellen Stand hinaus und abschliessend entwickelt werden. Als Grundlage dafür hat er im Herbst 2016 eine Konsultation bei den Anspruchsgruppen durchgeführt und dabei insbesondere die Niveaufächer (Anzahl Fächer, Anzahl Niveaus, Freiwilligkeit / Obligatorium), allfällige typengemischte Klassen und allfällige Klassen mit erhöhten Anforderungen zur Diskussion gestellt.

Lernfördersysteme (vgl. Abschnitt 3.2.2)

Als Instrumente zur Sicherung der Schulqualität und des Lernfortschrittes der Schülerinnen und Schüler hat der Erziehungsrat zusammen mit dem St.Galler Lehrmittelverlag IT-basierte, adaptive Test- und Lernsysteme entwickelt und schweizweit erfolgreich vermarktet. Der Kanton ist Pionier und Know-How-Träger auf diesem Gebiet. Erstes Produkt dieser Art war *Klassencockpit*. *Stellwerk* ermöglicht jedem Schüler und jeder Schülerin in der 8. und 9. Klasse eine individuelle Analyse des Leistungsstandes. *Stellwerk* weist die Stärken und Schwächen der Lernenden aus und hilft, die richtigen Massnahmen für eine wirkungsvolle Förderung zu treffen. Für letztere besteht die mit *Stellwerk* kombinierte Übungsplattform *Lernpass*. Mit *Lernlupe* ist – in intensiver Kooperation mit dem Kanton Zürich – ein vergleichbares Instrument auch für die Primarschule ab der 3. Klasse in Erarbeitung. Es vollzieht den Schritt vom Test- und Lernsystem hin zu einem umfassenden, Lernstandsdiagnose-basierten Lernfördersystem. Dieser Schritt wird auch im Rahmen der Weiterentwicklung von *Stellwerk/Lernpass* gemacht. Die weiterentwickelten Instrumente stehen den Schulen auf das Schuljahr 2017/18 zur Verfügung.

Beurteilung

Der Erziehungsrat hat im Jahr 2008 die Schülerbeurteilung neu geregelt. Im Vordergrund steht die förderorientierte Beurteilung. Diese ist in einzelnen Punkten bis heute in Diskussion geblieben bzw. ihre Umsetzung ist suboptimal erfolgt. Im Vorfeld der Einführung des neuen Lehrplans Volksschule, der formelle Anpassungen bei den Beurteilungsgrundlagen voraussetzt, hat der Erziehungsrat im Jahr 2016 eine Fachkonsultation zum Beurteilungskonzept und zu Perspektiven für dessen Fortentwicklung durchgeführt. Nachdem aus der Fachkonsultation teilweise divergente Meinungsbilder hervorgegangen sind und eine Anpassung des Volksschulgesetzes aufgrund der gutgeheissenen Motion 42.15.13 «Schülerbeurteilung durch Noten im Volksschulgesetz verankern» unmittelbar bevorsteht, beschränkte der Erziehungsrat die Anpassungen auf das Schuljahr 2017/18 vorerst auf das Formale. Nach dem Start der Anwendung des neuen Lehrplans macht er jene offenen Punkte zur Beurteilung, die in keiner Abhängigkeit zum Lehrplan stehen, zum Gegenstand eines Diskussions- und Gestaltungsprozesses unter Einbezug aller Stakeholder.

Berufsauftrag

Der Erziehungsrat hat das Projekt neuer Berufsauftrag für die Volksschule geführt. Dieses hat zum XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 2015-057) und zu einem totalrevidierten Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen (nGS 2015-059 / sGS 213.51) geführt. Auf diesen Grundlagen hat der Erziehungsrat in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ein neues Reglement über den Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen erlassen. Im Ergebnis gelten seit dem 1. August 2015 neue rechtliche Grundlagen für die Anstellung von Volksschul-Lehrpersonen. Im Zentrum steht die Abkehr vom Unterrichtslektionen-basierten zum Jahresarbeitszeit-basierten Beschäftigungsumfang mit flexibel zu bemessenden Arbeitsfeldern. Damit wird die Arbeitszeit und Freizeit für die Lehrpersonen grundsätzlich gleich wie für das Verwaltungspersonal geregelt. Der neue Berufsauftrag für die Volksschul-Lehrpersonen ist in Koordination mit entsprechenden Vorhaben für die Lehrpersonen der Sekundarstufe II bzw. unter einem gemeinsamen, schulstufenübergreifenden Projektdach entwickelt worden (siehe auch unten Abschnitt 5.5.2.c).

Personalpool

Dem neuen, von Flexibilität und Ermessen bei der Bestimmung der Berufstätigkeit geprägten Berufsauftrag hat der Erziehungsrat – im Sinn der stabilisierenden Orientierung für die Schulträger – einen Personalpool zur Seite gestellt. Mit diesem werden die Unterrichtspensen, die einer Schule zur Organisation ihres Unterrichts zur Verfügung stehen, mittels Pro-Kopf-Faktoren berechnet. Grundlage für die Faktoren sind die gesetzlich vorgeschriebenen Klassengrössen, die bisherigen Weisungen zur Klassenbildung, die neue Lektionentafeln sowie die Inhalte des Lehrplans Volksschule. Für Kindergarten, Primarschule und Oberstufe wurde dazu je eine Bandbreite definiert (Untergrenze: Bezug zur Unterrichtsqualität / Obergrenze: Bezug zur Qualifikation des Aufwandes

als gebunden). Der Vollzug des Personalpools erfolgt nach sorgfältiger Pilotierung in repräsentativ ausgewählten Gemeinden flächendeckend ab dem Schuljahr 2017/18, zeitgleich mit der Anwendung des neuen Lehrplans samt neuer Lektionentafel. Das Pensum für Sonderpädagogik wird wie bisher im Pensum für fördernde Massnahmen berechnet, mit leichten Anpassungen aufgrund des neuen Sonderpädagogikkonzepts. Das Gesamtpensum für die Organisation des Unterrichts bleibt gegenüber bisher unverändert.

Neu sind die Differenzierungslektionen nicht mehr an bestimmte Fächer geknüpft. Die Schulen entscheiden lokal, wo sie Unterricht in Halbklassen organisieren. Dies ermöglicht den bedarfsgerechten Einsatz der Ressourcen vor Ort, erhöht die Flexibilität und wird damit den unterschiedlichen Bedürfnissen und Voraussetzungen in den St.Galler Gemeinden gerecht. Als Ausnahme von der schullokalen Autonomie setzt der Erziehungsrat im Fach Französisch einen kantonalen Akzent. Es sind, unter Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Bandbreiten für die Klassengrössen, obligatorisch zwei Lektionen zur Stärkung des Französischunterrichts in der Primarschule einzusetzen. Der Erziehungsrat stärkt mit diesen zusätzlichen Differenzierungslektionen – zusammen mit dem neuen Lehrmittel «dis donc!» und der entsprechenden Weiterbildung für die Lehrpersonen – den Unterricht im Fach Französisch (vgl. oben Abschnitt 3.1.3.b und Anhang 2).

5.5.2 Mittelschulen

5.5.2.a Allgemein

Mit dem XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz aus dem Jahr 2012 (nGS 47-38) wurden die Zuständigkeiten des Erziehungsrates in Bezug auf die Mittelschulen neu verteilt (vgl. Abschnitt 4.1.2.b). Stossrichtung des XII. Nachtrages zum Mittelschulgesetz war die Befreiung des Erziehungsrates von operativen Aufgaben, damit sich dieser verstärkt auf strategische Fragen konzentrieren kann. Diese grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen dem Erziehungsrat und den übrigen Beteiligten im Mittelschulbereich wurde auch im Gesetzesvollzug, insbesondere bei der Anpassung der nachgeordneten Erlasse, stringent fortgeführt. So erfüllt der Erziehungsrat im Mittelschulbereich heute folgende Aufgaben:

- Wahl der Rektorin bzw. des Rektors;
 - Genehmigung der Wahl der Prorektorinnen und Prorektoren;
 - Genehmigung der Führungsstruktur der einzelnen Schulen;
 - Erlass der Lehrpläne und Stundentafeln;
 - Erlass der Reglemente für die Aufnahme, die Promotion und die Abschlussprüfungen;
 - Bewilligung von Schulversuchen;
 - Rechtsmittelinstanz für Verfügungen der unteren Organe (Aufnahme, Promotion, Abschluss);
 - Kenntnisnahme und Genehmigung der Amtsberichte und der Berichte zur Schulentwicklung;
 - Leitung der Prüfungskonferenzen und Einsatz als Expertin bzw. Experte bei Schulprüfungen.
- Die Zuständigkeit für die Personalführung der Lehrerschaft obliegt seit Erlass des XII. Nachtrags zum Mittelschulgesetz ohne direkte Beteiligung des Erziehungsrates der Schulleitung.

Für jede Mittelschule bezeichnet der Erziehungsrat eine Zweierdelegation aus seiner Mitte. Die Delegationen sind Monitoringinstrumente (oben Abschnitt 3.2.9.a) und sorgen dafür, dass der Erziehungsrat bei Geschäften, die eine Mittelschule besonders berühren, über die Hintergründe und Zusammenhänge informiert ist und die Anliegen der Schule kennt. Sie pflegen den Kontakt zwischen dem Erziehungsrat und der betreffenden Mittelschule und repräsentieren den Kanton bei Schulveranstaltungen.

5.5.2.b Verzicht auf Mittelschulrat

Im Mitberichtsverfahren und in der Vernehmlassung zum XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz wurde vorgeschlagen, die strategische Führung der Mittelschule einem neu zu bildenden Mittelschulrat zu übertragen. In der vorberatenden Kommission zum XII. Nachtrag wurde die Bildung eines Mittelschulrates intensiv diskutiert und letztlich abgelehnt. Der Kantonsrat als Ganzes entschied gleich. Die Befürworter argumentierten, ein Mittelschulrat entspräche einem Bedürfnis der

Rektorinnen und Rektoren und ein solches Gremium könne sich gezielter den Herausforderungen der Mittelschulen widmen. Die Gegenseite kritisierte, der Vorschlag sei nicht zielführend; damit würde eine neue Behörde geschaffen, was nicht dem Auftrag des Kantonsrates auf Straffung der Behördenstruktur entspräche. In Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. März 2011 hatte es dazu geheissen:

«Mit den vorgeschlagenen Änderungen [im XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz] wird die Traktandenliste des Erziehungsrates von den operativen Geschäften entlastet. Damit wird wesentlich dazu beigetragen, dass sich der Erziehungsrat künftig in stärkerem Ausmass mit den strategischen Fragen des Mittelschulwesens auseinandersetzen kann. Es ist nicht ersichtlich, welche Vorteile darüber hinaus ein zusätzlicher Rat bringen würde. Im Gegenteil: Eine Entkoppelung von der Volksschule würde bei wichtigen Geschäften und insbesondere bei Schnittstellenfragen (Oberstufe, Aufnahmeprüfungen, Latein u.v.m.) zu neuen Unsicherheiten, Doppelspurigkeiten und zusätzlichem Informationsbedarf führen. Auf die Schaffung eines eigenen Mittelschulrates ist daher zu verzichten. Der Erziehungsrat soll weiterhin die – nunmehr allerdings gezielt strategische – Führung der Mittelschule wahrnehmen.»

5.5.2.c Schwerpunkte

Qualitätsentwicklung (vgl. Abschnitt 3.2.1.b)

Im Jahr 2005 hat der Erziehungsrat das Konzept zur Schulentwicklung Mittelschulen (Sem) genehmigt. Nach einer Einführungsphase wurde das Konzept im Jahr 2012 evaluiert (oben Abschnitt 3.2.4.b). Aufgrund der positiven Evaluationsergebnisse beschloss der Erziehungsrat im Dezember 2012 Sem definitiv einzuführen. Dies wurde Anfang 2013 von der Regierung bestätigt, und die dazu nötigen finanziellen Mittel wurden frei gegeben.

Bilinguales Gymnasium

An allen Gymnasien wurden Bilinguale Lehrgänge Deutsch/Englisch eingeführt. Die Entwicklung und die Nachfrage verlaufen positiv. Zusätzlich hat der Erziehungsrat für die Kantonsschule am Burggraben St.Gallen einen bilingualen Lehrgang Deutsch/Französisch anerkennen lassen.

Technik und Angewandte Wissenschaften

Seit Beginn des Schuljahres 2010/11 wird das Konzept des Erziehungsrates zur Stärkung der Naturwissenschaften am Gymnasium umgesetzt. Im Zentrum steht die Einführung sogenannter TAN-Module (Technik und Angewandte Naturwissenschaften). Ziel ist es, den Praxisbezug und die Interdisziplinarität im naturwissenschaftlichen Unterricht zu fördern. Im Frühjahr 2016 hat der Erziehungsrat beschlossen, die Naturwissenschaften in der Fachmittelschulen ebenfalls durch zusätzliche TAN-Lektionen zu stärken. Der neue Lehrplan tritt ab Schuljahr 2017/18 in Vollzug.

Informatik

Im Zusammenhang mit dem Thema «Informatik im Mittelschulunterricht» hat der Erziehungsrat in den vergangenen Jahren für einzelne Schulen Konzepte für den Unterricht mit Laptops genehmigt (sog. Laptop-Klassen). Parallel dazu lief die Entwicklung einer Informatikstrategie für die Sekundarstufe II. Ausserdem hat der Erziehungsrat mittlerweile ein Projekt zur Einführung von Informatik als obligatorisches Fach an den Mittelschulen in Auftrag gegeben.

Lernfördersystem (vgl. Abschnitt 3.2.2)

Der Kanton St.Gallen hat eine lange Tradition in Bezug auf Lern- und Testsysteme auf der Volksschulstufe. Seit dem Jahr 2005 stehen den Schülerinnen und Schülern online Systeme wie Stellwerk zur Einschätzung ihrer Leistungen zur Verfügung (siehe oben Abschnitt 5.5.1.b). Der Ausbau auf die Mittelschulstufe wurde vor rund 10 Jahren mit dem Projekt eprolog in Angriff genommen. Damals war die Einführung als reiner Vergleichstest vorgesehen. Allerdings konnte das dahinterstehende Konzept weder die Lehrpersonen noch die Schülerinnen und Schüler im Kanton überzeugen. Das Projekt eprolog wurde nach einer Evaluation (oben Abschnitt 3.2.4.b) eingestellt.

Mit dem neuen Projekt «Lernnavi» erfolgte Anfang 2016 auf dem Feld der adaptiven Arbeitsmittel ein Neustart mit einer neuen Zielsetzung. Lernnavi ist ein Lernfördersystem, das die Kompetenzen der Lernenden in Deutsch und Mathematik stärkt. Lernnavi besteht aus einer online-basierten Übungsplattform und einem unterstützenden Diagnosetool. Das Diagnosetool lässt eine vorbereitende Standortbestimmung zu, die auf das Übungsniveau der Schülerinnen und Schüler verweist. Nach der anschliessenden Übungs- / Lernphase dient es zur Analyse des Lernfortschrittes. Diese Architektur ermöglicht den Schülerinnen und Schülern ein individuelles Verbessern ihrer Leistungen. Im Zentrum stehen die Schülerinnen und Schüler und ihre Lernergebnisse.

Lernnavi antwortet auf das konzeptionelle Bestreben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), den allgemeinen Hochschulzugang sowie die basalen fachlichen Studierkompetenzen in der Unterrichtssprache Deutsch und Mathematik zu sichern. Der Kanton St.Gallen bevorzugt eine Standortbestimmung in der Mitte der Ausbildung («diagnostische» Funktion von Lernnavi). In der Folge können die noch fehlenden Kompetenzen ohne Zeitdruck aufgearbeitet werden («therapeutische» Funktion von Lernnavi).

Wirtschaftsmittelschule

Unter Federführung des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT; heute: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation [SBFI]) wurden die Lehrgänge der Handelsmittelschulen reformiert. Der Erziehungsrat hat die entsprechenden Lehrpläne und Reglemente für die Wirtschaftsmittelschule angepasst.

Fachmittelschule

Im Jahr 2005 wurde im Kanton St.Gallen der Lehrgang Fachmittelschule (FMS) mit der Schaffung des Fachmittelschulabschlusses und der Fachmaturität eingeführt. Er hat die frühere Diplommittelschule abgelöst. Im Jahr 2013 wurde der Lehrgang vom Institut für Wirtschaftspädagogik der Universität St.Gallen (IWP-HSG) im Auftrag des Erziehungsrates evaluiert (oben Abschnitt 3.2.4.b). Insgesamt hat die Evaluation gezeigt, dass die Fachmittelschule mit Fachmaturität bei den Schülerinnen und Schülern, bei den anschliessenden Hochschulen und bei Firmen, Organisationen und Institutionen der Arbeitswelt gut ankommt. Neben Optimierungen in den bereits bestehenden Berufsfeldern wie beispielsweise der Einführung eines Praktikums während der Fachmaturität Pädagogik, wird das Berufsfeld Kommunikation und Information neu eingeführt. Alle Neuerungen treten einlaufend auf das Schuljahr 2017/18 in Vollzug.

Die FMS erfährt durch Beschluss der EDK insoweit eine zusätzliche Stärkung, als ihre maturitären Abschlüsse neuerdings nicht nur zur Aufnahme spezifischer Fachhochschulstudien, sondern auch zum Eintritt in den Lehrgang zur Verschaffung der allgemeinen Universitätsreife («Passerelle») berechtigen, wie er bereits den Absolventinnen und Absolventen der eidgenössischen Berufsmaturität (Berufsmittelschule und Wirtschaftsmittelschule) offensteht.

Aufnahmeverfahren (vgl. Abschnitt 3.2.9.d)

Nach intensiver Diskussion um ein neues Aufnahmeverfahren an die Mittelschulen bleibt die Aufnahmeprüfung weiterhin bestehen. Das Aufnahmeverfahren in alle Lehrgänge wurde gestrafft. Im Herbst 2012 fand die erste gemeinsame Aufnahmeprüfung für Fachmittelschule, Wirtschaftsmittelschule und Berufsmaturität statt. Das neue Aufnahmeverfahren (Einheitsaufnahmeprüfung, EAP) wurde im Jahr 2015 evaluiert (oben Abschnitt 3.2.4.b). Dabei konnte festgestellt werden, dass sich die EAP etabliert und bewährt hat. Aufgrund der Rückmeldungen wurde der Prüfungszeitpunkt im Herbst um zwei Wochen verschoben.

Prüfungsreglemente

Die Teilrevision des Mittelschulgesetzes (vgl. Abschnitt 4.1.2.b) brachte eine Straffung der Entscheidungs- und Organisationsstrukturen sowie die klare Zuweisung der Zuständigkeiten in der

Schulaufsicht. In diesem Zug wurden auch die nachgesetzlichen Grundlagen durch Regierung und Erziehungsrat (Mittelschulverordnung, Prüfungsreglemente) angepasst.

Prüfungsexpertinnen und -experten

Der Erziehungsrat hat Richtlinien für das Anforderungsprofil und die Aufgaben der Prüfungsexpertinnen und -experten der staatlichen Mittelschulen erlassen. Darin werden zusätzlich die Hauptaufgaben und die Verantwortlichkeiten der Expertinnen und Experten umschrieben.

Berufsauftrag

Auf das Schuljahr 2015/16 wurde der Berufsauftrag der Mittelschul-Lehrpersonen erneuert. Die Erneuerung erfolgte im Rahmen eines Gesamtprojektes für die Lehrpersonen der Volksschule und der Schulen der Sekundarstufe II (siehe auch oben Abschnitt 5.5.1.b). Sie verfolgte und erreichte das Ziel, so viel als möglich einheitlich und so viel als nötig bereichsspezifisch zu regeln.

Lernqualifikation

Das Verfahren zur Standortbestimmung und beruflichen Entwicklung der Mittelschul-Lehrkräfte (Stemi), das seit dem Jahr 2004 Anwendung fand, wurde evaluiert (oben Abschnitt 3.2.4.b). In der Folge wurde ein neues Reglement über die Beurteilung und Kompetenzentwicklung der Mittelschul-Lehrpersonen (Bekom) erlassen. Das Reglement wird seit dem Jahr 2012 angewendet.

5.6 Schnittstellen

5.6.1 Wechselwirkung mit der Finanzpolitik

Der Erziehungsrat erfüllt seine Aufgaben und beansprucht seine Kompetenzen gestützt auf das Volksschulgesetz sowie das Mittelschulgesetz (oben Abschnitt 4.2.3 und 5.1). Ein «Erziehungsratsgesetz» hat es nie gegeben und die Einführung eines solchen ist nicht vorgesehen. Die erwähnten Gesetzesgrundlagen regeln die Aufgabenteilung zwischen Kantonsrat, Regierung, Erziehungsrat und Departement im Bereich der Volksschul- und Mittelschulpädagogik erschöpfend.

Da der Erziehungsrat als Kommission der Regierung für pädagogische Belange verankert ist bzw. seine gesetzliche Grundlage ausschliesslich in den Schulgesetzen liegt, hat er keine Finanzkompetenzen. Solche würden eine Erwähnung und Zuständigkeitsübertragungen im Abschnitt Finanzhaushalt des Staatsverwaltungsgesetzes voraussetzen (vgl. Art. 43 bis 66 StVG). Dessen ungeachtet sind auch pädagogische Beschlüsse vielfach mit der Kostenfrage verbunden. Daher kommt der Erziehungsrat bei seiner Tätigkeit nicht umhin, auch den Kostenfolgen seiner Dispositionen Rechnung zu tragen. Diese treffen in der Volksschule zum grossen Teil die Gemeinden und zu einem kleineren Teil den Kanton, bei den Mittelschulen ausschliesslich den Kanton. Bindeglied und Vermittler in der Wechselwirkung zwischen den pädagogischen Beschlüssen des Erziehungsrates und der Freigabe der dafür nötigen Finanzmitteln bzw. Ressourcen ist das Bildungsdepartement (Abschnitt 4.2.6).

5.6.2 Einbindung in Regierung und Kantonsrat

Präsident des Erziehungsrates ist von Gesetzes wegen der Vorsteher des Bildungsdepartementes (Abschnitt 4.2.3). Damit ist die Einbindung des Rates in die allgemeine Politik sichergestellt. Der Departementvorsteher und Ratspräsident setzt sich einerseits in der pädagogischen Sphäre des Erziehungsrates und andererseits in der politischen Sphäre von Regierung und Kantonsrat für eine sowohl qualitätsorientierte als auch kostenbewusste Schulentwicklung ein. Er hält die Regierung sowie die ständigen Kommissionen (Finanzkommission, Staatswirtschaftliche Kommission) und die informelle Bildungsgruppe des Kantonsrates proaktiv über Projekte und weitere Geschäfte des Erziehungsrates auf dem Laufenden. Er vertritt die Beschlüsse des Erziehungsrates in der Regierung und anschliessend im Namen der Regierung im Kantonsrat (vorberatende Kommissionen, Ratsplenum). Ausserdem hält er Kontakt zur Finanzkontrolle.

In diesem Kontext ist sodann auf die Kontakte des Erziehungsrates mit der Regierung und auf den Einbezug der Mitglieder des Erziehungsrates in die Kantonsratsfraktionen hinzuweisen (siehe auch nachstehend Abschnitt 5.10.2.b).

Beizufügen ist schliesslich, dass über den Austausch mit dem Generalsekretär und den weiteren Kadern des Bildungsdepartementes auch die Subkommission Bildungsdepartement der Finanzkommission sowie themenbezogen die Subkommissionen der Staatswirtschaftlichen Kommission des Kantonsrates über Geschäfte und Funktionsweise des Erziehungsrates orientiert werden.

5.6.3 Einbindung in die Verwaltung

Flankierend zum Präsidium des Vorstehers nimmt, ebenfalls von Gesetzes wegen, der Generalsekretär des Bildungsdepartementes die Geschäftsleitung des Erziehungsrates wahr (Abschnitt 4.2.3). Während der Departementvorsteher den Erziehungsrat mit der Politik vernetzt, vernetzt der Generalsekretär den Erziehungsrat mit der Verwaltung. Er stellt den Austausch zu den anderen Departementen bezüglich der erziehungsrätlichen Geschäfte sicher – dies über das im Kanton St.Gallen intensiv praktizierte Mitberichtswesen, über seine Mitgliedschaft in Projektausschüssen zu interdepartementalen Projekten, über die Generalsekretärekonferenz oder im bilateralen Kontakt. Schwergewichtig werden in diesem Rahmen das Finanzdepartement, die Finanzkontrolle, das Departement des Innern und das Gesundheitsdepartement angesprochen. Im Gegensatz zu früherer Zurückhaltung werden heute die Geschäfte des Erziehungsrates intensiv in den Austausch innerhalb der Verwaltung einbezogen. Das Aufgabengebiet des Erziehungsrates ist auch in die Prozesse der Planung und Steuerung (oben Abschnitt 2) eingebunden.

Zur zusätzlichen Verstärkung der Vernetzung des Erziehungsrates mit der Verwaltung vgl. nachstehend Abschnitt 5.10.2.b.

5.7 Governance

Die Regierung hat im Zusammenhang mit der Berichts- und Gesetzgebungsvorlage 22.11.10 «Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance» Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung selbständiger Aufgabenträger ausserhalb der Zentralverwaltung, an denen der Kanton beteiligt ist (sogenannte selbständige Organisationen mit kantonaler Beteiligung; im Bildungsbereich z.B. Universität und Fachhochschulen) festgelegt. Die Grundsätze gewährleisten eine bedarfsgerechte, wirksame und wirtschaftliche Erfüllung von Staatsaufgaben unter angemessener Einhaltung der Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates.

Der Erziehungsrat ist im Rechtssinn keine selbständige Organisation mit kantonaler Beteiligung, sondern eine unselbständige kantonale Kommission. Aufgrund seiner mehrfachen gesetzlichen Verankerung, seiner umfassenden Zuständigkeit und seinem bildungspolitischen Gewicht ist es indessen angezeigt, ausgewählte PCG-Grundsätze für ihn auf fakultativer Basis analog anzuwenden. In Bezug auf Wahlzuständigkeit, Amtsdauer, Altersbeschränkungen und Vergütung entsprechen die Regelungen für den Erziehungsrat den Grundsätzen der PCG. Als Singularität im Kanton St.Gallen besteht in Abweichung von den PCG-Grundsätzen eine Amtszeitbeschränkung im Sinn der nur dreimal möglichen Wiederwahl (Art. 98 Abs. 3 VSG; vgl. oben Abschnitt 4.2.3).

Die Grundsätze der PCG thematisieren insbesondere auch Anforderungsprofile für die Mitgliedschaft in Organisationen mit kantonaler Beteiligung. Die Regierung definiert ein allgemeines Anforderungsprofil für die Mitglieder der strategischen Leitung sowie für die strategische Leitung als Ganzes. Das allgemeine oder, wenn vorhanden, das spezifische Anforderungsprofil kommt bei jeder Erneuerungswahl zur Anwendung (Ersatzwahl oder Gesamterneuerungswahl). Anforderungskriterien an ein Mitglied eines strategischen Leitungsgremiums sind:

- Fachkompetenz (z. B. Branchenkenntnis, Kenntnisse des Kantons und des Umfelds);
- Führungskompetenz (z.B. Strategie);

- Sozialkompetenz (z.B. Kommunikationsfähigkeit, Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit);
- persönliche Eignung (z.B. Integrität, Entscheidungsfähigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Bereitschaft zur Weiterbildung);
- Unabhängigkeit (keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten);
- zeitliche Verfügbarkeit.

Anforderungskriterien an das Gesamtgremium sind:

- Grösse des Gremiums;
- Interdisziplinarität;
- Vertretung aller erforderlichen fachlichen Kompetenzen;
- Geschlecht;
- Region.

Im politischen Rahmen gelten diese Kriterien auch für die Mitgliedschaft im Erziehungsrat.

5.8 Andere Kantone

In manchen Kantonen existiert wie im Kanton St.Gallen ein kantonaler Erziehungs- oder Bildungsrat. In anderen besteht ein entsprechendes Gremium nicht oder nicht mehr. Die Aufgaben, für die im Kanton St.Gallen der Erziehungsrat zuständig ist, sind dort jeweils auf die Regierung, das Departement bzw. die Direktion sowie eine oder mehrere Kommissionen bzw. Konferenzen verteilt. Zu den Details siehe Anhang 3 zu diesem Bericht.

Stellung, Funktion und Kompetenzen des Erziehungsrates, teilweise auch Bildungsrat genannt, sind immer wieder Gegenstand von Debatten. In manchen Kantonen wurde der Erziehungsrat in den letzten 50 Jahren abgeschafft. Eine Mehrheit der Kantone verfügt jedoch über einen Erziehungsrat bzw. Bildungsrat oder ein vergleichbares Gremium. Im Kanton Wallis wurde der Erziehungsrat 1965 aufgelöst und 2007 wieder eingesetzt. Ein eigentlicher Trend ist in dieser Frage nicht auszumachen. Im Kanton Aargau forderten zwei Motionen in den Jahren 1999 und 2004 einen Namenswechsel von Erziehungsrat zu Bildungsrat; beide wurden abgewiesen. Die Kantone Basel-Landschaft, Zürich und Zug haben dagegen einen Namenswechsel vollzogen. Auf eine Motion, die im Jahr 2010 im Kanton Zug die Abschaffung des Bildungsrates verlangte, wurde nicht eingetreten. Anpassungen der Kompetenzen des Erziehungs- bzw. Bildungsrates erfolgten meist weg von der operativen hin zur strategischen Ebene. Im Kanton Basel-Landschaft wurde im Jahr 2011 über eine Änderung des Bildungsgesetzes abgestimmt, wonach die Zuständigkeiten für die Beschlussfassung und Genehmigung von Studentafeln und Lehrplänen neu beim Landrat anstelle des Bildungsrates gelegen hätten. Das Stimmvolk hat die Änderung jedoch abgelehnt.

Nachstehend einige vertiefte Angaben zur Situation in vier Kantonen *ohne* Erziehungsrat:

- Im Kanton Bern werden die Lehrpläne im Bereich Volks- und Mittelschule durch die Regierung erlassen. Die Erziehungsdirektion entscheidet über die Verwendung der Lehrmittel. Dabei wird sie von der Kommission für Lehrplan- und Lehrmittelfragen unterstützt, welche die Erziehungsdirektion in allen Fragen, die den Lehrplan und die Lehrmittel der Volksschule betreffen, berät und selbständig Projekte bearbeitet. Die Kommission besteht mehrheitlich aus Lehrpersonen der Volksschule, Vertretungen der Sekundarstufe II, der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, des Schulinspektorats und der Bildungsverwaltung. Vier regionale Schulinspektorate nehmen die kantonale Aufsicht über die Gemeinden im Volksschulwesen wahr und haben damit eine zentrale Aufgabe in der Sicherstellung und Weiterentwicklung der Schulqualität. Die Schulinspektorate sind dem Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung angegliedert. Im Bereich der Mittelschulen verfügt die Kantonale Maturitätskommission über ähnliche Befugnisse wie der Erziehungsrat im Kanton St.Gallen. Die Kantonale Maturitätskommission ist beratendes Organ

der Erziehungsdirektion in Fragen der gymnasialen Bildungsgänge und insbesondere zuständig für die Maturitätsprüfungen. Sie setzt sich zusammen aus den Hauptexpertinnen und Hauptexperten der Prüfungsfächer und Vertreterinnen und Vertretern von Hochschulstudiengängen. Die Regierung regelt die Zusammensetzung, die Amtsdauer, die Aufgaben und die Organisation. Die Erziehungsdirektion ernennt die Mitglieder und bestimmt die Präsidentin oder den Präsidenten. Eine Vertretung des Mittelschul- und Berufsbildungsamts und der Konferenz der Schulleitungen der Gymnasien nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil. Zusätzlich verfügt jede Mittelschule über eine Schulkommission, deren Mitglieder durch die Erziehungsdirektion ernannt werden. Die Schulkommissionen unterstützen die Verankerung der Schule in der Region, erlassen Schulreglemente (Genehmigung durch das Departement) und beraten die Schulleitung in strategischen Fragen. Auch ihre Zusammensetzung, Aufgaben usw. werden durch die Regierung geregelt.

- Im Kanton Luzern erlässt die Regierung die Lehrpläne für die Volks- und Mittelschulen. Die Empfehlung der Lehrmittel erfolgt durch das Bildungs- und Kulturdepartement ebenso wie die Behandlung von Rekursen im Bereich der Mittelschulen. Das Departement ist auch zuständig für die Schulaufsicht sowie die interne und externe Schulevaluation im Volksschulbereich. Die Überprüfung der Umsetzung der kantonalen Strategie und des Konzepts für die Qualitätssicherung und -entwicklung an den Mittelschulen wird von den Schulkommissionen, deren Mitglieder durch die Regierung gewählt werden, wahrgenommen. Jede Mittelschule verfügt über eine eigene Schulkommission, die zudem regelmässig Kontakte zu Schulleitung und Lehrpersonen pflegt und für die Verankerung der Schule in der Region sorgt. Darüber hinaus berät die Präsidentenkonferenz, die sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der Schulkommissionen zusammensetzt, das Bildungs- und Kulturdepartement in Fragen der Strategie der kantonalen Mittelschulpolitik.
- Im Kanton Glarus erlässt die Regierung die Lehrpläne der Volks- und Mittelschulen, das Departement für Bildung und Kultur bestimmt die jeweiligen Lehrmittel und ist Beschwerdeinstanz betreffend Verfügungen der Schulkommissionen, Gemeinden und des Kantonsschulrates. Letzterer übt die Aufsicht über die Kantonsschule aus. Der Kantonsschulrat setzt sich zusammen aus dem Vorsteher oder der Vorsteherin des Departements für Bildung und Kultur als Präsidenten bzw. Präsidentin und sechs vom Landrat gewählten Mitgliedern. Ferner gehören ihm mit beratender Stimme von Amtes wegen die Schulleitung und der Präsident oder die Präsidentin der Maturitätsprüfungskommission sowie die Vertretung der Lehrpersonen an. Die Inspektion des Unterrichts ist dagegen Sache der kantonalen Maturitätsprüfungskommission. Der Kantonsschulrat behandelt Beschwerden gegen Verfügungen der kantonalen Maturitätskommission, Konvente und Schulleitungen. Er verfügt über ähnliche Befugnisse wie der Erziehungsrat des Kantons St. Gallen (z.B. Anstellung Mittelschul-Lehrpersonen).
- Im Kanton Thurgau liegt der Erlass der Lehrpläne im Zuständigkeitsbereich der Regierung. Die Empfehlung der Lehrmittel, die Behandlung der Rekurse sowie die Schulaufsicht sind Sache des Departements für Erziehung und Kultur. Die Regierung setzt zur Beratung des Departements im Bereich der Mittelschulen Kommissionen ein.

Die nachstehende Übersicht zeigt, wie die Zuständigkeiten des St.Galler Erziehungsrates in den Kantonen Bern, Luzern, Glarus und Thurgau aufgeteilt sind. Dabei wird deutlich, dass einerseits gewisse Aufgaben des Erziehungsrates nirgends klar definiert sind und dass andererseits neben Regierung und Departement an Stelle eines Erziehungsrates andere Gremien eingesetzt worden sind, um die Aufgaben bewältigen zu können.

Zuständigkeit im Kanton St.Gallen beim Erziehungsrat	Kanton Bern	Kanton Luzern	Kanton Glarus	Kanton Thurgau
Erlass Lehrpläne	Regierung	Regierung	Regierung	Regierung
Erlass / Bezeichnung / Empfehlung Lehrmittel	Departement / Kommission für Lehrplan- und Lehrmittelfragen	Departement	Departement	Departement
Rekurse Volksschule	Regionale Schulinspektorate / Departement	Departement	Departement	Departement
Rekurse Mittelschulen	Departement	Departement	Kantonsschulrat	Departement
Aufsicht Mittelschulen	Kantonale Maturitätskommission	Schulkommissionen	Kantonsschulrat	Regierung / Departement
Sicherung Schulqualität	Departement / Regionale Schulinspektorate (Volksschule), Kantonale Maturitätskommission (Mittelschulen)	Departement	Departement (Volksschule) / Kantonsschulrat und kantonale Maturitätskommission (Mittelschule)	Departement
Kontaktpflege zu Schulleitungen / Lehrpersonen	Schulkommissionen (nur Mittelschulen)	Schulkommissionen (nur Mittelschulen)	--	--
Beratung Regierung in Bildungsfragen	Maturitätskommission berät Departement (Mittelschulen)	Präsidentenkonferenz berät Departement (Mittelschulen)	--	Kommissionen beraten Departement (Mittelschulen)

5.9 Alternativen?

Vor dem Hintergrund der Entwicklung und der Diskussionen in anderen Kantonen kann auch für den Kanton St.Gallen die Frage nach Alternativen für den Erziehungsrat gestellt werden. Die Aufgaben des Erziehungsrates des Kantons St.Gallen sind – der geschichtliche Hintergrund dafür wurde erklärt (Abschnitt 5.1) – für sich gesehen, aber auch im interkantonalen Vergleich breit gefächert und mit beträchtlichem Einfluss verbunden. Sie werden sowohl durch das Gesamtgremium als auch, in regelmässig überprüfter und angepasster Selbstkonstituierung, durch einzelne Mitglieder erfüllt. Die Abschaffung des Erziehungsrates würde bedeuten, dass diese Aufgaben anderen Stellen übertragen werden müssten. Dies könnte unter Berücksichtigung der vorstehenden Informations- und Vergleichsbasis (Abschnitt 5.8) grundsätzlich mit zwei Modellen erfolgen:

Entweder würden mit einem sogenannten «Mehrkommissionenmodell» entlang von Fach- und Themenbereichen mehrere Kommissionen oder Stellen mit nebenamtlichen Funktionsträgern gebildet, die in ihrer Summe den Erziehungsrat ersetzen. Diese Instanzen wären wie der Erziehungsrat nicht Teil der Verwaltung, d.h. das Milizsystem würde gewahrt. Aufgebrochen wäre dagegen die (die Strategiefähigkeit gewährleistende) Klammer um die Bildungsentwicklung. Ressourcen und Know-How würden auf unterschiedliche Orte verteilt. Es würde sich die Frage nach der Zusammensetzung der Gremien sowie nach dem Informationsaustausch und der Koordination unter sich bzw. mit Regierung und Verwaltung stellen. Vgl. nachstehend Abschnitt 5.9.1.

Oder der Erziehungsrat würde nach einem sogenannten «Verwaltungsmodell» ersatzlos abgeschafft und die Bildungsentwicklung würde in vollem Umfang direkt der Regierung übertragen. Da die Regierung im Kollegium nicht unmittelbar arbeiten und auch die Entscheidungsfindung nicht in allen Details, sondern nur ab einer gewissen «Flughöhe» bewältigen kann (ihr könnten nicht 250 bis 400 Beschlüsse jährlich samt den teilweise umfangreichen Erwägungen und vertiefenden Dokumenten überantwortet werden), wären im Ergebnis viele Befugnisse an die Verwaltung, konkret das Bildungsdepartement weiterzugeben. Dieses Modell würde die Abschaffung des Milizsystems bzw. eine fachliche Professionalisierung der Schulentwicklung und deren Konzentration auf die zentrale Bildungsverwaltung bedeuten. Vgl. nachstehend Abschnitt 5.9.2.

5.9.1 Mehrkommissionenmodell?

Eine neue Behördenstruktur mit aufgefächerten Kommissionen oder anderen zuständigen Stellen im Sinn der oben skizzierten ersten Alternative würde zu einer Zersplitterung der Miliz führen. Damit wären gravierende Nachteile verbunden: Verlust der Strategiefähigkeit, Unübersichtlichkeit, Informationsdefizite, erhöhter Koordinationsbedarf und Mehrspurigkeit / Redundanz. Hinzu kämen Mehrkosten für das Bestreben, diese Nachteile durch wechselseitige Vernetzung in Grenzen zu halten. In einem solchen Modell wäre insbesondere auch das Bildungsmonitoring (oben Abschnitt 3) erschwert. Es soll daher nicht weiterverfolgt werden. Dies auch deshalb, weil der Gesetzgeber unlängst Gremien, auf die ein solches Modell zugeschnitten wäre bzw. die dieses voraussetzen würden, abgeschafft (Regionale Schulaufsicht in der Volksschule [Abschnitt 4.1.1.b], Aufsichtskommissionen der Kantonsschulen [4.1.2.b]) bzw. verworfen (Mittelschulrat [Abschnitt 5.5.2.b]) hat.

5.9.2 Verwaltungsmodell?

5.9.2.a Charakterisierung

Die zweite denkbare Alternative zum heutigen Erziehungsrat, eine fachliche Professionalisierung der strategischen Bildungssteuerung, wäre realistischer. Der Erziehungsrat erfüllt als Bildungskommission der Regierung Aufgaben, die grundsätzlich dieser zustehen, indessen durch den Gesetzgeber oder durch sie selbst ihm übertragen worden sind. Mit seinem Wegfall würden diese Aufgaben primär an die Regierung fallen. Davon könnte diese jedoch aus Gründen ihrer Kapazität höchstens einen kleinen – den grundlegend politischen – Teil direkt erfüllen. Den grösseren – fachlich-pädagogischen – Teil müsste sie weiterhin an eine geeignete Stelle delegieren. Dafür käme einzig das Bildungsdepartement in Frage. Das Departement würde zum einen direkt alle Anträge auf Beschlüsse in der nicht-delegationsbedürftigen Zuständigkeit der Regierung stellen und zum andern alle delegationsbedürftigen Kompetenzen selbständig ausüben. Die nebenamtlichen Mitglieder des Erziehungsrates würden durch professionelles Fachpersonal im Bildungsdepartement ersetzt, d.h. die Aufgabenerfüllung würde von nebenamtlichen Amtsträgern zur vollamtlichen Verwaltung verschoben. Die Miliz würde entfallen.

Der Ersatz des Erziehungsrates durch die Verwaltung hätte leichte Mehrkosten zur Folge. Die Entschädigung der Mitglieder des Erziehungsrates hat sich im Jahr 2015 wie folgt zusammengesetzt:

Art	Betrag (in Fr.)
Feste Entschädigung Mitglieder des Erziehungsrates	149'000
Arbeitgeberbeiträge	27'000
Taggelder	71'000
Spesen	70'000
Verschiedenes	4'000
Total	321'000

Nach dem Wegfall des Erziehungsrates müsste zur Erfüllung von deren Aufgaben pädagogisches Fachpersonal angestellt werden. Dieses wäre auf das Amt für Volksschule und das Amt für Mittelschulen sowie zur Koordination auch auf das Generalsekretariat zu verteilen. Der Aufwand der Mitglieder des Erziehungsrates wird heute mit einem Äquivalent von je 15 bis 25 Stellenprozenten, d.h. insgesamt etwa 200 Stellenprozenten (20 x 10) veranschlagt. Würde von ersatzweise erforderlichen 300 Stellenprozenten Fachkader ausgegangen (150 für die Volksschule, 100 für die Mittelschulen, 50 für das Generalsekretariat), so würde in der Verwaltung ein Mehraufwand von (Infrastruktur eingerechnet) 150'000 Franken x 3 = 450'000 Franken resultieren. Der finanzielle Aufwand des Kantons nach einer Abschaffung des Erziehungsrates würde mithin um gut 100'000 Franken steigen.

5.9.2.b Konsequenzen

Gewinn an Effizienz

Vorteil eines Verwaltungsmodells wären (Kostenaspekt vernachlässigt) effizientere Abläufe. Der Erziehungsrat steht administrativ nicht innerhalb, sondern ausserhalb der professionellen Regierungs- und Verwaltungshierarchie. Die Arbeitsteilung und Wechselwirkung mit ihm führt tendenziell dazu, dass sich die Prozesse verlangsamen. Dies kann sich insbesondere bei den straff getakteten Geschäften in der Zuständigkeit des Kantonsrates zeigen (Reporting im Rahmen des Planungs- und Steuerungskreislaufs, Beantwortung parlamentarischer Vorstösse sowie situativ Budgetprozess, Sparpakete und Gesetzgebung). Ohne Erziehungsrat wäre der Workflow in der Bildungsentwicklung direkter und schneller. Vgl. dazu auch vorstehend Abschnitt 5.6.

Allerdings ist diskutabel, ob Straffheit und Tempo in der Schulentwicklung ein Qualitätsfaktor sind oder ob nicht das Gegenteil zutrifft. Die Schule und ihre Gestaltung sind komplexe und langfristige, auf Umsicht und Konstanz angewiesene Unterfangen (oben Abschnitt 3 und 4.4). Reflexion auf unterschiedlichen Ebenen kann die Schule erfahrungsgemäss vor inkohärenten Entwicklungen unter dem Druck tagespolitischer Trends schützen und damit dem Bildungserfolg dienen. Gradmesser für die Effektivität der Schulentwicklung ist die Sicherung der Schulqualität. Vor diesem Hintergrund erweist sich der «Umweg» über den Erziehungsrat mit dessen Ansprechpartnern im Ergebnis nicht selten als *effektiv*, obwohl er vordergründig als *ineffizient* wahrgenommen werden kann.

Verlust von Bürgernähe und Aussensicht

Würde das breite Aktionsfeld des Erziehungsrates ausschliesslich dem Bildungsdepartement überantwortet, würde wie beschrieben (Abschnitt 5.9.2.a) die Miliz in der Schulentwicklung preisgegeben. Die Mitglieder des Erziehungsrates repräsentieren die Anspruchsgruppen in Schule und Bevölkerung mit und bringen deren Anliegen in die kantonale Steuerung ein. Miliz ist nicht eine negativ zu wertende Absenz von Professionalität und Kompetenz, sondern gehört zur basisgestützten Politik, wie sie für die direktdemokratische Schweiz elementar ist. Dies trifft insbesondere auf den Kanton St.Gallen zu, der ein vielgestaltiger Staat mit einem regionalpolitischen Setting ist. Mit Vielgestaltigkeit und Regionalität verträgt sich schlecht Machtkonzentration. Der Erziehungsrat ist volks- und regionsnah. Er begleitet mit Aussensicht die zentrale Führung und fördert bei schulpolitischen Weichenstellungen den Interessensausgleich sowie die kantonsweite Akzeptanz. Ein kompromisslos zentralistischer und professioneller Bildungskanton St.Gallen wäre anfällig für ungenügend austarierte Lösungsansätze mit dem damit verbundenen Risiko qualitätsschädigender Auseinandersetzungen.

Verlust von Checks and Balances

Die Mitglieder des Erziehungsrates begleiten den Vorsteher und die Kader des Bildungsdepartementes in der Projektarbeit und an den Ratssitzungen. Sie bringen eine kritische Aussensicht ein und tragen die Verantwortung für die Projektergebnisse mit. Damit begrenzen sie im Sinn von Checks and Balances den Einfluss der Bildungsverwaltung. Wenngleich der Erziehungsrat nicht primär nach partei- oder regionalpolitischen Gesichtspunkten entscheidet, trägt auch seine entsprechend mitdefinierte Zusammensetzung zum entsprechenden Ausgleich bei. Der Departementvorsteher präsidiert zwar den Erziehungsrat, was aufgrund der Verschränkung der Themen zwischen Rat und Departement zwingend ist. Er dominiert diesen indessen nicht nach Belieben; der Erziehungsrat entscheidet nicht in Abhängigkeit vom Präsidenten, kann diesen umstimmen und überstimmen und tut dies punktuell auch. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit der Mitglieder des Erziehungsrates mit der Verwaltung in den Projekten. Sie sind dort oft führend aktiv, indem sie Projektausschüsse oder Projektgruppen präsidiieren und damit Einfluss auf die Verwaltung nehmen. Würde der Erziehungsrat abgeschafft, würde ein bewährtes Korrektiv gegenüber dem Bildungsdepartement ausgeschaltet.

5.10 Fazit

5.10.1 Kontinuität

Der Erziehungsrat des Kantons St.Gallen ist einerseits eine erfolgreiche Behörde, die zahlreiche, oft anspruchsvolle Projekte zu qualitätsorientierten, sozialpartnerschaftlich verantwortbaren und politisch breit getragenen Ergebnissen geführt hat (Abschnitt 5.5). Die Leistungen des Erziehungsrates sprechen für seine Beibehaltung. Andererseits versprechen die vorstehend (Abschnitt 5.9) geprüften Alternativen zum Milizgremium keinen konzeptionellen Mehrwert oder es wäre mit ihnen sogar mit Rückschritten zu rechnen. Vor diesem Hintergrund beurteilt die Regierung eine allfällige Abschaffung des Erziehungsrates als nicht angebracht und setzt auf dessen Beibehaltung.

5.10.2 Weiterentwicklung

Der Erziehungsrat ist kontinuierlich weiterzuentwickeln. Verschiedene Entwicklungsmassnahmen sind unlängst ergriffen worden oder aktuell geplant, um die Funktion des Erziehungsrates im modernen Bildungsstaat passgenau zu halten. Sie werden nachstehend beschrieben. Dazu gehört auch, wo nötig Grenzen gegenüber nicht zielführenden Veränderungen abzustecken.

5.10.2.a Wirkungsebene

Strategischer Fokus

In den letzten Jahren wurde in der Volksschule mit den neuen Gesetzen betreffend die Gemeinden sowie mit der Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht und der Neuorganisation der Aufsicht die Arbeitsteilung zwischen Kanton und Gemeinden strukturell geklärt und vereinfacht (oben Abschnitt 4.1.1). Damit konnte der Erziehungsrat klar als strategische Schulbehörde positioniert werden.

Im Bereich der Mittelschulen wurden mit dem XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz ebenfalls die Strukturen geklärt und vereinfacht. Die Aufsichtskommissionen wurden abgeschafft und die Zuständigkeiten zwischen den verbliebenen Instanzen – Erziehungsrat, Schulleitungen, Bildungsdepartement, Amt für Mittelschulen – neu verteilt. Dabei wurde der Erziehungsrat von nicht stufengerechten operativen Aufgaben entlastet und gleichfalls, analog zur Volksschule, als strategisches Gremium positioniert (Abschnitt 4.1.2.b). Um im Monitoring an das nötige Steuerungswissen zu gelangen, wurden mittlerweile Zweierdelegationen für die einzelnen Schulen gebildet und die entsprechenden Kontakte sowie ihre Auswertung auf Schul- und Ratsebene präzise geregelt (Abschnitt 3.2.9.a).

Mithin ist das Profil des Erziehungsrates, das bis zur Amtsdauer 2008/2012 und teilweise noch bis in die Amtsdauer 2012/2016 hinein Unschärfen aufgewiesen hat, nunmehr stringent: Der Erziehungsrat ist für die Volksschule und die Mittelschulen das strategisch fokussierte, mit der Schulbasis vor Ort vernetzte pädagogische Schulentwicklungs- und Aufsichtsorgan des Kantons St.Gallen.

Bildungsagenda

Auf das Jahr 2014 hat das Bildungsdepartement eine sogenannte Bildungsagenda herausgegeben. Die Bildungsagenda skizzierte die bildungspolitischen Schwerpunkte aller Stufen für die nächsten vier Jahre. Die Schwerpunkte orientieren sich an der Departementsstrategie (gemäss Planungs- und Steuerungskreislauf, Abschnitt 2.1.1) für die einzelnen Fachbereiche. Das Augenmerk liegt insbesondere auf den Schnittstellen und auf stufenübergreifenden Projekten (z.B. ICT/neue Medien). Die Bildungsagenda zeigt für jede Bildungsstufe Leitlinien auf und dient der strategischen Planung von bildungspolitisch relevanten Vorhaben. Sie richtet sich an Lehrpersonen, Sozialpartner, Schulleitungen und generell an ein bildungsinteressiertes Publikum.

Im Rahmen der Strategieentwicklung ist konkret die Bildungsagenda zu aktualisieren. An der Aktualisierung ist der Erziehungsrat mit seinem neu konsequent strategischen Fokus substantiell zu beteiligen. Der entsprechende Prozess ist zurzeit im Gang. Er steht inhaltlich unter der Prämisse der Konsolidierung der Bildungspolitik nach Abschluss zahlreicher Grossprojekte (Lehrplanreform, Reform der Sonderpädagogik, Reform des Berufsauftrags, Reform der Aufsichtsstrukturen; vgl.

Abschnitt 4.4). Konsolidierung heisst allerdings nicht Untätigkeit. Sie schliesst nicht aus, themenbezogen spezifische Strategiebereiche zu bearbeiten. Dies geschieht bei der Erneuerung der Bildungsagenda namentlich in Bezug auf die Bereiche Heterogenität des Unterrichts, Begabungsförderung, Verhältnis Schule-Eltern, Verhältnis Kanton-Gemeinden.

5.10.2.b Arbeitsebene

Intensivierung

Der Erziehungsrat hat in jüngerer Zeit sein Engagement intensiviert und organisatorisch-technisch professionalisiert. In Zukunft stehen weitere Schritte in dieser Richtung an. Insoweit sind folgende fünf Aktivitäten zu nennen:

1. *Klausuren:* Der Rat führt seit der letzten Amtsdauer zweimal statt einmal jährlich zweitägige Klausursitzungen zur strategischen Schulentwicklung durch.
2. *Parlamentarische Vorstösse:* Der Rat berät er seit der letzten Amtsdauer auch die Antworten der Regierung auf parlamentarische Vorstösse in seinem Wirkungsbereich (Vorentwürfe des Bildungsdepartementes) vor.
3. *EDK-Geschäfte:* Der Rat hat das ständige Traktandum der Orientierung und Diskussion über die Geschäfte der EDK-Gremien (Abschnitt 4.3 und 5.4) eingeführt. Über dieses nimmt er Einfluss auch auf die Positionierung des Kantons St.Gallen bei der Schulentwicklung im interkantonalen Kontext.
4. *Projektorganisation:* Der Rat hat die Führung seiner Projekte nach dem Muster der Führung von Projekten der Regierung und der Verwaltung geordnet und strukturiert. Dabei trägt er allerdings dem schulpolitischen Aspekt vieler seiner Projekte Rechnung, was partiell zu Abweichungen in den Abläufen im Vergleich zu mehr technisch gelagerten Projekten, wie sie in der Verwaltung vorherrschen, führt. Dies schlägt sich insbesondere in einem intensiveren Einbezug der Interessenverbände und Sozialpartner in die Projektarbeit nieder.
5. *Monitoringberichte:* Der Rat nimmt wie dargelegt (Abschnitt 3.2.10) in Aussicht, ab der zweiten Hälfte der Amtsdauer 2016/2020 die Erkenntnisse aus der Anwendung der vielfältigen kantonalen Monitoringinstrumente zu periodischen Monitoringberichten zur Volksschule und zu den Mittelschulen zusammenzufassen. Betreffend Volksschule bezieht er die Gemeinden bzw. deren Dachverbände ein (Abschnitt 3.2.10.b und 4.1.1.f). Den Bericht bringt er via Regierung dem Kantonsrat zur Kenntnis (Abschnitt 3.2.10.c und 4.2.1.b).

Vernetzung

Der Erziehungsrat verstärkt seine Vernetzung mit Politik und Verwaltung. Dies namentlich in folgenden sechs Bereichen:

1. *Allgemeiner Austausch mit der Regierung:* Der Erziehungsrat wird von der Regierung regelmässig zu generellen Aussprachen mit Schwerpunktbildung empfangen (vgl. oben Abschnitt 5.6.2).
2. *Thematische Konsultationen der Regierung:* Der Rat geht darüber hinaus die Regierung proaktiv im Rahmen von Klausuren, Workshops und Zeitfenstern zu konkreten Themen und Projekten der Bildungsentwicklung an (Beispiele: Sonderpädagogik-Konzept der Volksschule, Fach Ethik-Religionen-Gemeinschaft [ERG] in der Volksschule, Kantonsschule Wattwil, Informatikmittelschule, Oberstufenentwicklung).
3. *Kontakt zu Exponenten der Schulwelt:* Der Erziehungsrat trifft sich seit jeher regelmässig mit den Schulpräsidien eines Wahlkreises (jährliche Landsitzungen) und mit den Rektorinnen und

Rektoren der Mittelschulen (jährlicher fachlicher Austausch). Seit geraumer Zeit hält er im Rahmen einer Zweierdelegation einen strukturierten Kontakt zu den Schulleitungen der einzelnen Kantonsschulen (oben Abschnitt 3.2.9.a). Neu tauscht er sich zudem jährlich mit dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), ebenfalls jährlich mit dem Rektorat bzw. dem Rat der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG) und einmal je Amtsdauer mit den Rekursstellen Volksschule aus.

4. *Kontaktgespräche im Rahmen der Aufsicht über die Volksschule:* Die Mitglieder des Erziehungsrates beteiligen sich seit November 2016 an den Kontaktgesprächen des Amtes für Volksschule mit den Schulpräsidien der Wahlkreise im Rahmen des neuen Aufsichtskonzepts (Abschnitt 3.2.1.a). Die Beteiligung dient insbesondere auch dem Monitoring im Sinn der Beschaffung von Steuerungswissen, insoweit in Symmetrie zum System der Zweierdelegationen für die Kantonsschulen (Abschnitt 3.2.9.a).
5. *Kontakt mit den Kantonsratsfraktionen und Bildungsgruppen der Parteien:* Verschiedene Kantonsratsfraktionen und Bildungsgruppen der Parteien ziehen die Mitglieder des Erziehungsrates zu Bildungsgeschäften bei (vgl. oben Abschnitt 5.6.2). Die Regierung schätzt diesen Beizug als sachdienlich ein. Kantonsrat und Erziehungsrat finden wertvolle Synergien in ihrer gemeinsamen Funktion als mit der Basis verbundene Milizgremien. Die Regierung würde einen Ausbau entsprechender Kontakte begrüßen. Ein solcher liegt allerdings im alleinigen Ermessen der Fraktionen.
6. *Mitberichte in der Verwaltung:* Bereits heute werden Erziehungsratsgeschäfte zwischen den Grundsatzbeschlüssen des Rates und der Traktandierung in der Regierung über das Bildungsdepartement zum Gegenstand von Mitberichtsverfahren – vorab bei Finanzdepartement / FD und Departement des Innern / DI – gemacht (vorstehend Abschnitt 5.6.3). Künftig wird das Bildungsdepartement für substantielle Ratsgeschäfte die beiden Departemente unabhängig von der Zuständigkeit von Regierung und Kantonsrat frühzeitig konsultieren – dies mit Blick auf Auswirkungen der Beschlüsse auf Organisation und Finanzen (FD) sowie auf das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden (DI). Situativ sind entsprechende frühzeitige Konsultationen auch gegenüber den Fachdepartementen angezeigt. Die weitreichenden Zuständigkeiten des Erziehungsrates sind grundsätzlich zweckmässig, sollen aber nicht isoliert, sondern in Abstimmung mit dem Hintergrund und den Prozessen an den übrigen staatlichen Stellen ausgeübt werden.

5.10.2.c Abgrenzungen

Anspruchsgruppen

Zu verzichten ist darauf, im Erziehungsrat über die vielfältigen punktuellen Kontakte hinaus institutionalisiert Sitze für Vertretungen externer Stakeholder (SGV, Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverein [KLV], VPOD, Rektorenkonferenz u.a.) zu reservieren oder entsprechende Vertretungen «beratend» zu den Sitzungen beizuziehen. Damit würden tendenziell die Diskussionen und die Entscheidungsfindung vom Vorrang der pädagogischen Entwicklung auf einen Vorrang des Interessenausgleichs zwischen oftmals nicht direkt schulischen Akteuren verschoben. Dadurch würden die Unbefangenheit und die Unabhängigkeit des Erziehungsrates relativiert und das Gremium würde geschwächt. Situativ, d.h. für bestimmte Geschäfte, ist der Erziehungsrat seit den letzten beiden Amtsdauern offen für den Beizug von Expertinnen und Experten zwecks unmittelbarer Information und gegenseitigem Austausch. Entsprechende Kontakte werden mittlerweile intensiv genutzt.

Mitgliederzahl

Der Erziehungsrat muss so gross wie möglich sein, um sich bestmöglich vernetzen zu können. Andererseits muss er so klein wie nötig sein, um konzentriert und zielführend diskutieren und Lö-

sungen finden zu können. Mit diesen Vorgaben erweist sich die traditionelle, relativ hohe Mitgliederzahl 11 als akkurat, vor allem mit Blick auf die verzweigte Geografie des Kantons. An ihr ist festzuhalten.

Name

Ungeachtet phasenweiser Überlegungen ist eine Namensänderung des Erziehungsrates zu «Bildungsrat» nicht angezeigt. Das Bildungsdepartement heisst zwar seit dem Jahr 2008 nicht mehr «Erziehungsdepartement». Damit bringt es seine verwaltungsmässige Zuständigkeit für alle Bildungsstufen zum Ausdruck. Der Wirkungskreis des Erziehungsrates ist dagegen – im Gegensatz insbesondere zum Bildungsrat des Kantons Zürich – auf die Volksschule und die Mittelschulen eingegrenzt. Auf diesen Schulstufen bekennen sich die Bildungsaufträge neben dem primären Unterricht auch auf die unterstützende Erziehung («*Erziehungs-* und Bildungsauftrag» nach Art. 3 VSG). Dazu passt der traditionelle Name «Erziehungsrat» gut. Er ist insoweit sogar wieder fortschrittlich geworden, als die Schule zunehmend mit subsidiären Erziehungsaufgaben aller Schattierungen konfrontiert ist. Im Englischen wird «Bildung» mit «education» (wörtlich übersetzt «Erziehung») umschrieben bzw. Bildung und Erziehung werden dort unter dem Begriff «education» zusammengefasst.

Berufsbildung

Soll dem Erziehungsrat die Zuständigkeit auch für die Berufsfachschulen, den «anderen» Schultypus der Sekundarstufe II neben den Mittelschulen, übertragen werden? Die Regierung beantwortet diese Frage mit nein. Vorweg ist zu beachten, dass die Berufsbildung weitgehend durch eidgenössisches Recht geregelt ist, d.h. die Kantone insoweit primär Vollzugsorgane von Bundesrecht sind. Dies kontrastiert mit der grossen Gestaltungsfreiheit, die dem Erziehungsrat in der Volksschule und in den Mittelschulen zukommt. Sodann sind die Berufsfachschulen in das Dreiecksverhältnis «Schule-Lernende-Lehrbetrieb» eingebunden. Die Berufsbildung ist dual im Sinn einer wechselseitigen Ergänzung und Zusammenarbeit der vom Staat getragenen Schulen und der von der Wirtschaft getragenen Lehrbetriebe. Eine Konzentration des Erziehungsrates auf die Berufsfachschulen allein würde zu einer nachteiligen Schnittstelle zwischen Schulsteuerung im Erziehungsrat und Lehrbetriebsaufsicht im Bildungsdepartement führen. Eine Ausweitung der erziehungsrätlichen Steuerung und Aufsicht auf das ganze Dreieck, mithin auch auf die Lehrbetriebsaufsicht, würde das Milizgremium bezüglich Breite der Aufgaben und Aufwand für deren Erfüllung überreizen. Die Schulbehördenorganisation in der Berufsbildung ist ausserhalb der Sphäre des Erziehungsrates zu überprüfen. Die Überprüfung ist Gegenstand eines eigenen Projektes mit Rechenschaftslegung an den Kantonsrat im Rahmen der Erfüllung eines Auftrags nach Art. 95 des Geschäftsreglementes (sGS 131.11) (vgl. oben Abschnitt 1.3 mit Hinweis auf 32.16.01B / 33.12.03).

6 Rechtliches und Finanzielles

Dieser Bericht führt weder zu gesetzgeberischen noch zu finanziell relevanten Konsequenzen. Die beschriebenen, in Aussicht stehenden Massnahmen stützen sich auf geltendes Recht und werden im Rahmen des bisherigen Ressourcen- bzw. Budgetvolumens umgesetzt.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang 1

Gemeinsame Erklärung «Chancen optimal nutzen»

(Abschnitt 3.1.2.c)

Erklärung 2011

Die Erklärung «Chancen optimal nutzen» wurde als Massnahme nach der Auswertung des Bildungsberichts 2010 im Jahr 2011 gemeinsam durch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das damalige Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) einerseits sowie die EDK-Plenarversammlung andererseits verabschiedet. Sie lautete im Kern wie folgt:

Gemeinsame bildungspolitische Ziele:

- Für den Bereich der obligatorischen Schule sind das Eintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer der Bildungsstufen sowie die Übergänge vereinheitlicht und die Ziele harmonisiert. Für die Harmonisierung der Ziele sind insbesondere nationale Bildungsziele in Form von Grundkompetenzen in den Fachbereichen Schulsprache, zweite Landessprache und Englisch, Mathematik und Naturwissenschaften verabschiedet sowie auf sprachregionaler Ebene erarbeitete Lehrpläne in Anwendung, die sich an diesen Grundkompetenzen orientieren.
- 95 Prozent aller 25-Jährigen verfügen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II.
- Der prüfungsfreie Zugang zur Universität mit gymnasialer Maturität ist langfristig sichergestellt.
- Die Abschlüsse der höheren Berufsbildung sind international vergleichbar.
- Die Attraktivität einer Karriere für junge Forschende an universitären Hochschulen ist nachhaltig gesteigert
- Die Validierung von Bildungsleistungen und deren Anrechnung an formale Abschlüsse sind im ganzen Bildungssystem etabliert.

Über diese Ziele hinaus wurde eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Sprachenunterricht / Austausch unter den Sprachregionen, Bekämpfung des Fachkräftemangels im MINT- und Gesundheitsbereich, Lehrerausbildung mit Schwerpunkt Fachdidaktik und politische Bildung proklamiert.

Erklärung 2015

Im Licht des Bildungsberichts 2014 wurde die Gemeinsame Erklärung revidiert und in die Erklärung 2015 überführt. Diese enthält zum einen strategische Leitsätze für das bildungspolitische Handeln in Bund und Kantonen:

- Handeln mit Gesamtsicht auf das System;
- Abstützen auf Erkenntnisse aus Forschung und Statistik;
- Berücksichtigung der Besonderheiten des mehrsprachigen Landes;
- gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung allgemeinbildender und berufsbezogener Bildungswege;
- bestmögliche Nutzung vorhandener Chancen und Potenziale für die Individuen und Gesellschaft.

Die gemeinsamen bildungspolitischen Ziele wurden vor dem Hintergrund des Bildungsberichts 2014 wie folgt bekräftigt und ergänzt:

unverändert:

- Für den Bereich der obligatorischen Schule sind das Eintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer der Bildungsstufen sowie die Übergänge vereinheitlicht und die Ziele harmonisiert. Für die Harmonisierung der Ziele sind insbesondere nationale Bildungsziele in Form von Grundkompetenzen in den Fachbereichen Schulsprache, zweite Landessprache und Englisch, Mathematik und Naturwissenschaften verabschiedet sowie auf sprachregionaler Ebene erarbeitete Lehrpläne in Anwendung, die sich an diesen Grundkompetenzen orientieren.

- 95 Prozent aller 25-Jährigen verfügen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II.
- Der prüfungsfreie Zugang zur Universität mit gymnasialer Maturität ist langfristig sichergestellt.

revidiert / neu:

- Die Profile der Abschlüsse auf der Tertiärstufe sind geschärft.
- Es sind Massnahmen definiert, die zur Reduktion der Anzahl Studienabbrüche an den Universitäten beitragen.
- Im ganzen Bildungssystem werden Ein-, Um- und Wiedereinstiege gefördert.
- Die Berufs- und Studienwahl ist verbessert.

Die akzentuierten Zusammenarbeitsbereiche wurden bekräftigt (Sprachenunterricht / Austausch unter den Sprachregionen, Bekämpfung des Fachkräftemangels im MINT- und Gesundheitsbereich, Lehrerausbildung mit Schwerpunkt Fachdidaktik) oder aktualisiert / ergänzt (Bildung für eine Nachhaltige Entwicklung und politische Bildung, familienergänzenden Betreuungsangeboten im frühkindlichen und im schulergänzenden Bereich).

Erklärung 2019

Der Bildungsbericht 2018 wird Basis sein, die Erklärung «Chancen optimal nutzen» von neuem zu hinterfragen und aktualisieren.

Anhang 2

Bilanz 2015 der EDK zur Schulharmonisierung

(Abschnitt 3.1.3)

Strukturharmonisierung

Geht man von einer acht Jahre dauernden Primarstufe einschliesslich Kindergarten (oder Eingangsstufe) aus, dann steigen die Kinder mit erfülltem 4. Altersjahr in die Kindergarten bzw. Schule ein. In 20 Kantonen, in denen 94 Prozent der Bevölkerung wohnen, ist der Stichtag auf den 31. Juli harmonisiert. Dies ist bemerkenswert, da die Veränderung des Stichtages für die Einschulung mit einem grossen organisatorischen Aufwand verbunden ist. Die verbleibenden Abweichungen beim Stichtag können für die Bilanzziehung aus systemischer Sicht als vernachlässigbar beurteilt werden.

Der Einbezug von zwei Vorschuljahren in die Schulpflicht ist weit vorangeschritten. In 17 Kantonen, in denen rund 87 Prozent der Bevölkerung wohnen, ist er vollständig realisiert. In den anderen neun Kantonen besteht in rechtlicher Hinsicht eine abweichende Situation, de facto kann die Situation jedoch als weitgehend harmonisiert betrachtet werden: In sieben Kantonen besteht spätestens seit dem Schuljahr 2016/17 eine zweijährige Angebotspflicht für die Gemeinden hinsichtlich Vorschule und damit auch ein Anrecht der Eltern, das Angebot für ihre Kinder nutzen zu können. Die Erfahrung zeigt, dass ein entsprechendes Angebot – auch wenn der Besuch nicht obligatorisch ist – in hohem Masse genutzt wird. In den verbleibenden zwei Kantonen besuchen über 95 Prozent der Kinder während zwei Jahren den Kindergarten (Zug) bzw. verweist der Kanton darauf, dass er die Eckwerte erfüllen möchte, dafür aber noch etwas Zeit braucht (Obwalden). Für die weit überwiegende Mehrheit der Schülerinnen und Schüler in der Schweiz dauert die Primarstufe einschliesslich Kindergarten oder die ersten Jahre einer Eingangsstufe heute somit acht Jahre und es kann davon ausgegangen werden, dass die Beteiligung noch weiter steigen wird.

Die Dauer der Sekundarstufe I beträgt inzwischen in der ganzen Schweiz einheitlich drei Jahre (im Kanton Tessin mit der vereinbarten Ausnahme der «Scuola media»). Damit erfolgen die Übergänge von der Primar- in die Sekundarstufe I und von dieser in die Sekundarstufe II (abgesehen von unterschiedlichen Lösungen beim Gymnasium) in der ganzen Schweiz zum selben Zeitpunkt in der Schülerinnen-/Schülerbiografie.

Zielharmonisierung

Die Grundbildung der obligatorischen Schule und die Fachbereiche, die zu dieser Grundbildung gehören, sind gesamtschweizerisch umschrieben. Für die Fachbereiche Schulsprache, Mathematik und Naturwissenschaften wurden per Ende des 2., 6. und 9. Schuljahres, für die Fremdsprachen per Ende des 6. und 9. Schuljahres in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Unterrichtspraxis gesamtschweizerische Grundkompetenzen entwickelt und von der EDK freigegeben. Diese Grundkompetenzen stehen für einen «Kern» der schulischen Bildung; sie umfassen grundlegendes Wissen und grundlegende Fähigkeiten und Fertigkeiten in den genannten Fächern. Ihr Erwerb ist wesentlich für den weiteren Bildungsweg. Ob – wie ursprünglich beabsichtigt – auch für die weiteren Fachbereiche gesamtschweizerische Grundkompetenzen festgelegt werden sollen, ist einstweilen noch offen geblieben.

Die Erreichung der gesamtschweizerischen Grundkompetenzen wird im Rahmen des nationalen Bildungsmonitorings überprüft. Die EDK hat die Durchführung von zwei ersten Erhebungen für die Jahre 2016 (Mathematik) und 2017 (Schulsprache und erste Fremdsprache) beschlossen. Sämtliche Kantone werden sich daran beteiligen. Die ersten Ergebnisse werden mit dem nationalen Bildungsbericht 2018 publiziert werden.

Über die gesamtschweizerische Festlegung von Grundkompetenzen hinaus erfolgt eine weitere Harmonisierung der Bildungsziele mittels Harmonisierung der Lehrpläne auf sprachregionaler

Ebene. Die Kantone haben sich innerhalb der Sprachregionen darauf verständigt, gemeinsam Lehrpläne zu erarbeiten (französische Schweiz: PER, in Kraft seit 2010; Deutschschweiz: Lehrplan 21, seit 2014 zur Verfügung der Kantone für die je autonome Anwendung; italienische Schweiz: Piano di studio, ab 2015 vorliegend). Die nationalen Grundkompetenzen wurden in die sprachregionalen Lehrpläne integriert.

Sprachenunterricht

Im Bereich des Fremdsprachenunterrichts, der in der mehrsprachigen Schweiz besondere Herausforderungen beinhaltet, gilt seit dem Jahr 2004 ein Konzept der EDK, das auch in die HarmoS-Vereinbarung Eingang gefunden hat. Demnach sind per Ende der obligatorischen Schule in zwei Fremdsprachen gleichwertige Kompetenzniveaus zu erreichen; diese Niveaus werden über die nationalen Grundkompetenzen für den Sprachenunterricht vorgegeben. Die erste Fremdsprache wird spätestens ab der 3. Primarklasse, die zweite Fremdsprache spätestens ab der 5. Primarklasse unterrichtet (Modell 3/5). Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen. Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache.

Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert. Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale sind in einer durch die EDK genehmigten Gesamtstrategie festgelegt. Für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund unterstützen die Kantone durch organisatorische Massnahmen die von den Herkunftsländern und den verschiedenen Sprachgemeinschaften unter Beachtung der religiösen und politischen Neutralität durchgeführten Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse).

Das Sprachenkonzept wird bei grossräumiger Koordination der Einstiegsfremdsprache in 23 Kantonen umgesetzt. Dabei beginnen die Kantone der Romandie, Tessin und Graubünden mit der zweiten Landessprache. Gleiches gilt für die Kantone auf der Sprachgrenze (Bern, Fribourg) oder in deren Nähe (Basel Stadt, Basel Landschaft, Solothurn). Alle übrigen Kantone beginnen mit Englisch.

Ausnahmen bilden die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden und Uri. Im Kanton Aargau, der erst im 6. Schuljahr mit der zweiten Fremdsprache einsetzt (Modell 3/6), ist die Übernahme des harmonisierten Modells mit der Einführung des neuen Lehrplans vorgesehen. In Appenzell Innerrhoden beginnt der Unterricht in der zweiten Fremdsprache erst im 7. Schuljahr (Modell 3/7). Im Kanton Uri setzt als zweite Fremdsprache im 5. Schuljahr Italienisch als Wahlpflichtfach (20-prozentige Belegung) und im 7. Schuljahr Französisch im Obligatorium ein (Modell 3[5]/7).

Weiter wurden / werden in Kantonen der deutschen Schweiz parlamentarische Vorstösse und Volksinitiativen lanciert, deren Ziel darin besteht, auf der Primarstufe nur mehr eine Fremdsprache zu unterrichten. Während das Parlament des Kantons Thurgau einen entsprechenden Motionsauftrag erteilt hat, dessen Umsetzung die Regierung zurzeit vorbereitet, hat das Nidwaldner Stimmvolk eine entsprechende Initiative abgelehnt. Das Parlament des Kantons Schaffhausen hat die kantonale Regierung mit einem Postulat beauftragt, bei der EDK eine Anpassung des HarmoS-Konkordats (nur noch eine Fremdsprache ab der Primarstufe) zu beantragen. Im Kanton Glarus besteht auf der Oberstufe teilweise die Abwahlmöglichkeit einer Fremdsprache.

Im Sprachenunterricht wird der hohe Harmonisierungsgrad mit Blick auf die Eckwerte der Bildungsverfassung im Vergleich zum Unterricht im Allgemeinen nicht ganz erreicht.

Anhang 3

Übersicht Erziehungsräte / Bildungsräte Schweiz

(Abschnitt 5.8)

Kein vergleichbares Gremium haben die Kantone AR, BE, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SO, TG, TI, VD.

Kanton	Name	Grösse	Zusammensetzung	Präsidium	Amtsdauer	Wer wählt?	Anz. Sitzungen/Jahr	Aufgaben	Kompetenzen	Berufsb.	Sonderp.	Salär	Besonderes
AG	Erziehungsrat	11 Mitglieder	Vertreter der SVP (2), der CVP (1), der FDP (1), der SP (1), der Grünen (1), der Primarschule (1), der Sekundar- und Realschulen (1), der Bezirksschule (1), der Kantonsschulen (1)	Vorsteher/in des Erziehungsdepartementes	4 Jahre	Grosser Rat (davon 4 Mitglieder auf Vorschlag der Kantonalkonferenz)	12	Der Erziehungsrat ist als vorbereitende Behörde des Regierungsrats und beratende Behörde des Departements Bildung, Kultur und Sport in allen Schulfragen von grundsätzlicher Bedeutung anzuhören. Soweit Beschlüsse und Erlasse des Erziehungsrates eine finanzielle Belastung des Kantons oder der Gemeinden zur Folge haben, bedürfen sie der Genehmigung durch den Regierungsrat.	Der Erziehungsrat: - betreut die Prüfungen in den öffentlichen Schulen; - betreut die Schulorganisation, soweit sie nicht dem Regierungsrat oder dem Departement Bildung, Kultur und Sport überlassen ist, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stufen und Typen; - betreut das Lehrmittelwesen; - er kann für örtlich und zeitlich begrenzte Schulversuche die Einrichtung besonderer Schul- und Unterrichtsformen gestatten.	ja	ja	k.A.	
AI	Landesschulkommission	7 Mitglieder	Mitglieder von Amtes wegen ist der Schulinspektor. Sonst keine Vorgaben.	Erziehungsdirektor/in	nicht definiert	Grosser Rat	12	Die Landesschulkommission übt alle ihr durch Gesetz und Verordnungen übertragenen sowie die Aufgaben aus, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ vorbehalten sind. Die Landesschulkommission übt die Oberaufsicht über das Schulwesen aus.	Landesschulkommission ist zuständig für: - die Zusprache der nicht dem Grossen Rat oder der Ständekommission vorbehaltenen Subventionen und Beiträge; - die Genehmigung von Schulreglementen der Schulgemeinden; - die Regelung der Maturitätsprüfungen am Gymnasium Appenzell und die Wahl der Maturitätskommission; - die Regelung der Schülertransporte, der Schülerverpflegung und der Aufsicht während der Wartezeiten; - die Regelung von Schulversuchen; - Die Landesschulkommission ist Rekursinstanz für Verfügungen von Lehrkräften des Gymnasiums sowie für Verfügungen des Schulrates, der Aufnahme- sowie der Maturitätskommission.	ja	ja	ja	
BL	Bildungsrat	13 Mitglieder	3 Mitglieder gehören dem Bildungsrat als Vertretung der Amtlichen Kantonalkonferenz der Lehrerinnen und Lehrer und je 2 Mitglieder als Vertretung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des Kantons an.	Vorsteher der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion	4 Jahre	Landrat (auf Vorschlag des Regierungsrates)	11	Der Bildungsrat Basel-Landschaft berät die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion und den Regierungsrat in allen wichtigen Fragen des Bildungswesens. In eigener Kompetenz beschliesst er die Stundentafeln und Stufenlehrpläne von der Primar- bis zur Sekundarstufe II sowie die Lehrmittel der Volksschule.	Der Bildungsrat: - beschliesst die Stufenlehrpläne und die Stundentafeln der einzelnen Schularten und kann Ausnahmen hiervon bewilligen; - beschliesst die obligatorischen Lehrmittel der Volksschule; - beantragt dem Regierungsrat die Durchführung von Schulversuchen; - beantragt dem Regierungsrat die Durchführung von externen Evaluationen im Bildungswesen; - er beantragt dem Regierungsrat die Einrichtung von beruflichen Grundschulen und Lehrwerkstätten; - setzt auf Vorschlag der Berufsverbände Fachkommissionen zur Kontrolle der beruflichen Grundbildung ein; - ist für die kantonalen Aufgaben im Rahmen der Festlegung der Bildungsstandards und der Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente zuständig.	ja	ja	k.A.	
BS	Erziehungsrat	9 Mitglieder	Maximal die Hälfte der Mitglieder dürfen dem Lehrkörper der öffentlichen oder privaten Schulen angehören	Departementsvorsteher/in des Bildungsdepartementes	4 Jahre	Grosser Rat	8-10	Wichtigstes Beratungs- und Entscheidungsgremium des Erziehungsdepartementes. Wirkt beim Entscheid über alle wesentlichen Fragen im Bereich des Erziehungs- und Unterrichtswesen mit.	Der Erziehungsrat: - erlässt die Lehrpläne - stellt dem Regierungsrat Antrag auf Erlass der Verordnungen - Definiert Klassengrössen - Mitsprache bei Rekrutierung neuer Lehrer/-innen	ja	ja	ja	

Kanton	Name	Grösse	Zusammensetzung	Präsidium	Amts-dauer	Wer wählt?	Anz. Sitzungen/ Jahr	Aufgaben	Kompetenzen	Berufsb.	Sonderp.	Salär	Besonderes
NW	Bildungs-kommission	12 Mitglieder	Vertreter aus der Wirtschaft, den Schulbehörden, den Eltern und Fachpersonen aus der Unterrichtspraxis	Vorsteher/in der zuständigen Direktion	4 Jahre	Regierungsrat	k.A.	beratende Aufgaben: - Förderung des Bildungswesens; - Koordination zwischen den Bildungsbereichen; - Beratung des Regierungsrates und der zuständigen Direktion in wesentlichen bildungspolitischen Fragen.	Keine	k.A.	k.A.	k.A.	
OW	Bildungs-kommission	9 Mitglieder	Vertreter aus der Erziehungswissenschaft, der Unterrichtspraxis, der Erziehungsberechtigten, der politischen Behörden sowie der Wirtschaft und der Kultur	Der Regierungsrat bestimmt das Präsidium der Kommission	4 Jahre	Regierungsrat	5 - 6	- Wahrnehmung von strategischen Tätigkeiten im Bildungsbereich im Sinne eines Think-Tank - Entwicklung von Konzepten oder Strategien zur Beratung und Unterstützung des Bildungs- und Kulturdepartements - Förderung öffentlicher Debatten - Erweiterung der Kenntnisse über das Bildungswesen (Grundlagenstudium, Praxiserfahrungen) - Vernetzung im eigenen Tätigkeits- und Interessenbereich, Verknüpfung mit dem Bildungsbereich	Die Bildungskommission: - ist zur grundlegenden Ausrichtung des Bildungswesen sowie zu den wesentlichen inhaltlichen und strukturellen Fragen anzuhören. - berät und unterstützt das zuständige Departement insbesondere bei: - stufenübergreifenden Fragestellungen - stufenspezifischen Fragen von allgemeiner Bedeutung - Fragen der regionalen und nationalen Koordination - der Weiterentwicklung aller Bildungsstufen und -bereiche - der Umsetzung von umfassenden Schulreformen - Fragen an den Nahtstellen von Gesellschafts- und Bildungspolitik	ja	ja	ja	Die Bildungskommission löste 2006 den bisherigen Erziehungsrat, die Kantons-schulkommission und die Berufs-bildungs-kommission ab.
SG	Erziehungsrat	11 Mitglieder	Parteipolitische Vertretung: SVP (4), CVP (3), FDP (2), SP (2).	Departements-vorsteher/in des Bildungs-departementes	4 Jahre	Regierungsrat	12	Der Erziehungsrat des Kantons St.Gallen ist die Bildungskommission der Regierung im Bereich der Volks- und Mittelschule. Mit vielfältigen gesetzlichen Kompetenzen leitet und beaufsichtigt er die Schulen. Soweit die Regierung oder der Kantonsrat zuständig sind, ist er vorberatende Behörde.	Der Erziehungsrat ist zuständig für: - Wahl der pädagogischen Kommissionen und ihrer Präsidentinnen und Präsidenten; - Erlass des Lehrplans; - Bezeichnung der empfohlenen Lehrmittel; - Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität; - Beaufsichtigung des Unterrichts; - Anordnung von Schulversuchen; - Erlass Vorschriften über die Verteilung der wöchentlichen Unterrichtszeit; - Ordnung von Beförderung und Übertritt per Reglement; - Erlass kantonales Sonderpädagogik-Konzept in fachlich-pädagogischer Hinsicht - Wahl der vier Rekursstellen Volksschule; - Behandlung der Jahres- und Zwischenberichte der Mittelschulen und Anordnung von Massnahmen; - Umschreibung und Begrenzung der Arbeitsfelder gemäss Berufsauftrag der Lehrpersonen durch Reglement; - Vorbereitung von der Regierung zustehenden Geschäften.	nein	ja	ja	
SH	Erziehungsrat	11 Mitglieder	4 Mitglieder müssen Lehrer der vier Schulstufen (Primarschule, Orientierungsschule, Mittelschule, Pädagogische Hochschule) sein.	Vorsteher/in des Erziehungs-departementes	4 Jahre	Kantonsrat (Der Lehrerschaft der verschiedenen Schulstufen steht ein Vorschlagsrecht zu.)	nach Bedarf (Tritt auf Einladung des Erziehungs-direktors oder wenn drei Ratsmitglieder es verlangen zu seinen Sitzungen zusammen.)	- Aufsicht über das gesamte Schulwesen - abschliessende Zuständigkeit für Erlass sämtlicher Ausführungsbestimmungen zum Schulgesetz (nur eingeschränkt bei Anordnungen und Beschlüssen, die finanzielle Mehrbelastungen nach sich ziehen) - Funktion einer Rechtsmittelinstanz gegen Beschlüsse der kommunalen Schulbehörden und der Aufsichtskommission der Kantonsschule und der Pädagogischen Hochschule	Der Erziehungsrat ist zuständig für: - die Unterrichtsfächer, die Lehrpläne und die Lehrmittel sowie die Promotions-, Zeugnis- und Prüfungsverordnung aller öffentlichen Schulen zu bestimmen und durch Verordnungen zu regeln, wobei als Ausnahme auch das Überspringen einer Klasse vorgesehen werden kann; - Dekrete und Verordnungen im Erziehungswesen auszuarbeiten oder zu beraten, deren Erlass Sache des Kantonsrates oder des Regierungsrates ist; - Beschwerden und Rekurse gemäss Art. 93 des Schulgesetzes	nein	ja	k.A.	
SZ	Erziehungsrat	7-9 Mitglieder	Keine spezifische (von den politischen Parteien nominierte Mitglieder)	Departements-vorsteher/in des Bildungs-departementes	4 Jahre	Kantonsrat	5 (zusätzlich eine ganztägige oder zwei halbtägige Klausur-Veranstaltungen)	Der Erziehungsrat übt die unmittelbare Aufsicht über das Volksschulwesen aus.	Der Erziehungsrat: - erlässt die zum Vollzug der Verordnung über die Volksschule erforderlichen Bestimmungen, soweit nicht ausdrücklich der Regierungsrat ermächtigt ist. - nimmt Stellung zu Entwürfen der vom Regierungsrat zu erlassenden Vorschriften, sofern sie pädagogisch bedeutende Fragen betreffen. - hat Beschlüsse, die erhebliche finanzielle Folgen haben, dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen. - erlässt weitere Bestimmungen zum Unterrichtsbetrieb (Lehrplan, Lehrmittel, Lektionentafel, Beurteilung, jährliche und wöchentliche Unterrichtszeit, Ferien, Dispenswesen usw.)	nein	ja	k.A.	

Kanton	Name	Grösse	Zusammensetzung	Präsidium	Amts-dauer	Wer wählt?	Anz. Sitzungen / Jahr	Aufgaben	Kompetenzen	Berufsb.	Sonderp.	Salär	Besonderes
UR	Erziehungsrat	9 Mitglieder	Keine spezifische	Erziehungs-direktor/in	4 Jahre	Landrat	10	Der Erziehungsrat übt im Rahmen der Gesetzgebung die unmittelbare Aufsicht über das gesamte Schul- und Erziehungswesen aus. Er unterstützt die zuständige Direktion bei der Planung und Koordination im Schul- und Bildungswesen.	Der Erziehungsrat ist zuständig für: <ul style="list-style-type: none"> - Erlass Lehrpläne und die Studentafel der Volksschulen und Mittelschule; - Festlegung der Lehrmittel der Volksschulen und Mittelschule; - Beurteilung der Schülerinnen und Schüler sowie Regelung der Promotion und des Übertritts; - Erteilung Bewilligung für die Führung von Privatschulen; - Anordnung der Lehrerinnen- und Lehrerfortbildung; - Bewilligung von Schulversuchen; - Wahl Vertretung des Kantons in interkantonale Kommissionen; - Entscheid über Beschwerden gegen Verfügungen des Schulrates; - Erlass allgemeiner Weisungen gegenüber den Schulen und den Lehrpersonen; - Erlass Vorschriften zur Qualitätssicherung der Schulen.; - Er ist vom Regierungsrat und der zuständigen Direktion vor wichtigen Entscheidungen, die die Schule betreffen, anzuhören. 	nein	ja	ja	
VS	Erziehungsrat	15 - 20 Mitglieder	Vertreter der betroffenen Kreise. Die Mitglieder werden so ausgewählt, um eine bestmögliche Vertretung der verschiedenen Interessen, insbesondere jene der Sozialpartner, sowie eine Ausgewogenheit zwischen Männern und Frauen, zu gewährleisten.	Departements-vorsteher/in des Bildungs-departementes	4 Jahre	Staatsrat	min. 1	Beratendes Organ des Departements für Erziehung, Kultur und Sport für Fragen im Bereich der Erziehung und der Ausbildung.	Der Erziehungsrat ist zuständig für: <ul style="list-style-type: none"> - die Förderung des Ideenaustausches zwischen allen an der Erziehung beteiligten Partnern in wichtigen Schul- und Bildungsfragen; - das Studium von Themen, die von den Ratsmitgliedern vorgeschlagen werden - Stellungnahmen zur Ausarbeitung oder Abänderung von wichtigen Gesetzestexten. 	teilweise	teilweise	ja	ER wurde 1965 aufgelöst und 2007 nach langen Diskussionen neu aktiviert.
ZG	Bildungsrat	7 Mitglieder	Die parteipolitische Zusammensetzung entspricht in der Regel der parteipolitischen Zusammensetzung des Regierungsrats.	Vorsteher/in der Direktion für Bildung und Kultur	4 Jahre	Regierungsrat (auf Vorschlag des Kantonsrats)	10	Der Bildungsrat ist zuständig für strategische Entscheide im Bereich der obligatorischen Schulzeit.	Der Bildungsrat: <ul style="list-style-type: none"> - beschliesst die Schwerpunkte der Bildungsziele und die Lehrpläne; - bewilligt kantonale Schulentwicklungsprojekte; - beschliesst Rahmenbedingungen zum Qualitätsentwicklungskonzept der gemeindlichen Schulen und überprüft deren Einhaltung; - legt die Schwerpunkte für die externe Evaluation fest; - befindet über den Bedarf der spezifisch kantonalen Lehrerweiterbildung in Ergänzung zum regionalen Angebot; - regelt generelle zeitliche Verpflichtungen wie Schulferien, Blockzeiten, Unterrichtsverpflichtung der SuS; - legt Voraussetzungen für Anerkennung von Privatschulen fest - (vgl. detailliert Art..65 Schulgesetz) 	ja	ja	ja	
ZH	Bildungsrat	9 Mitglieder	Persönlichkeiten aus den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Sozialwesen, davon je eine Vertretung aus der Lehrerschaft der Volksschule, der Mittelschulen und der Berufsschulen.	Bildungs-direktor/in	4 Jahre	Kantonsrat (auf Antrag des Regierungsrates)	10	Der Bildungsrat fördert das Bildungswesen und koordiniert zwischen den Bildungsbereichen. Er nimmt zu wesentlichen bildungspolitischen Fragen Stellung, sorgt für eine umfassende Information der Öffentlichkeit und erstattet über seine Tätigkeit Bericht.	Der Bildungsrat ist zuständig für: <ul style="list-style-type: none"> - Erlass Lehrpläne und Reglemente; - Koordination zwischen Bildungsstufen; - Festlegung Qualitätsstandards Volksschule; - Erlass der Lehrpläne sowie die für den Schulbetrieb erforderlichen Rahmenbestimmungen der Mittelschulen, insbesondere für Promotion und Abschlussprüfungen; - Erlass einer Rahmenschulordnung Mittelschulen; - Zuteilung der Schultypen und Maturitätsprofile an die Schulen; - Festlegung welche Berufe der Berufsfachschulen die schulische Bildung vermitteln; - Bestimmung Einzugsgebiet dieser Schulen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Lehrbetriebe; - Regelung der Umsetzung der vom Bund festgelegten Qualitätsstandards für die berufliche Grundbildung einschliesslich der Berufsvorbereitungsjahre sowie für die kantonalen höheren Fachschulen; - Genehmigung der Rahmenlehrpläne für die Berufsvorbereitungsjahre; - Erlass Ausführungsbestimmungen für den Berufsmaturitäts- und Berufsfachschulunterricht.. 	ja	ja	k.A.	