



XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Betreuungsangebote in der Volksschule)

XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Bezahlte Stillzeit)

XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Amtsdauer der Rekursstellen Volksschule)

Bericht und Entwürfe des Bildungsdepartementes vom 21. Dezember 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Gegenstand der Vorlage	3
2 XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Betreuungsangebote für Kinder in der Volksschule)	4
2.1 Ausgangslage	4
2.2 Rechtlicher Rahmen und bestehende Grundlagen	4
2.2.1 Volksschulgesetz	4
2.2.2 HarmoS-Konkordat	5
2.2.3 Bericht über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen	5
2.2.4 Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	6
2.2.5 Monitoringbericht Kinderbetreuung	6
2.2.6 Grundlagenbericht Familienpolitik	7
2.3 Umsetzung	7
2.3.1 Angebotspflicht des Schulträgers	7
2.3.2 Bewilligung und Aufsicht	8
2.3.3 Qualitätskonzept	8
2.3.4 Freiwilligkeit	9
2.3.5 Elternbeiträge	9
2.3.6 Vollzugsbeginn	10
3 XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Bezahlte Stillzeit)	11



3.1	Ausgangslage	11
3.2	Umsetzung	11
4	XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Amtsdauer der Rekursstellen Volksschule)	12
5	Personelle und finanzielle Auswirkungen	12
6	Referendum	13
7	Antrag	13
Entwürfe		
	XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz	14
	XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz	16
	XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	17

Zusammenfassung

Diese Vorlage umfasst die Umsetzung der gutgeheissenen Motionen 42.19.37 «Flächendeckende Betreuungsangebote für Kinder im Volksschulalter» und 42.18.09 «Bezahlte Stillzeit» (für Volksschul-Lehrpersonen) sowie die Anpassung des Beginns der Amtsdauer der Rekursstellen Volksschule. Da die Themen zwar alle eine Änderung des Volksschulgesetzes erfordern, aber keinen unmittelbaren inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, werden dem Kantonsrat im Rahmen dieser Sammelvorlage aus Gründen der Einheit der Materie drei separate Nachträge zum Volksschulgesetz unterbreitet.

Mit dem XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz soll die Motion 42.19.37 «Flächendeckende Betreuungsangebote für Kinder im Volksschulalter» umgesetzt werden. Diese beauftragt die Regierung, dem Kantonsrat einen Gesetzesentwurf vorzulegen, mit dem die Schulträger verpflichtet werden, eine bedarfsgerechte schulergänzende Betreuung ab dem Eintritt in den Kindergarten anzubieten. Die Regierung schlägt zur Erfüllung des Motionsauftrags vor, in einem neuen Art. 19^{ter} zum Volksschulgesetz die Pflicht für Schulträger zu verankern, von Montag bis Freitag von 7 bis 18 Uhr und während neun Wochen der Schulferien bedarfsgerecht eine schulergänzende Betreuung anzubieten, soweit nicht bereits die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt. Der Schulträger ist demnach verpflichtet, den aktuellen Bedarf regelmässig zu erheben und sein Angebot auf diesen auszurichten. Die Bestimmung entspricht von der Konzeption her der bewährten Bestimmung über den Mittagstisch in der Volksschule. Die Schulträger stehen in der Verantwortung, die notwendigen Rahmenbedingungen für eine ansprechende Qualität ihrer Betreuungsangebote zu definieren. Im Volksschulgesetz ist diesbezüglich lediglich festzuhalten, dass der Schulträger für die schulergänzende Betreuung ein Qualitätskonzept zu erstellen hat. Dieses kann als eigenständiges Konzept oder als Teil des allgemeinen Qualitätskonzepts des



Schulträgers ausgestaltet werden. Weiter soll im Gesetz festgehalten werden, dass der Besuch der Tagesbetreuung für Schülerinnen und Schüler freiwillig ist und der Schulträger von den Eltern Beiträge an die Kosten verlangen kann. Damit wird einerseits klargestellt, dass die schulergänzende Tagesbetreuung nicht Bestandteil des verfassungsmässigen Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 der Bundesverfassung) ist. Andererseits darf einer Schülerin oder einem Schüler kein Nachteil in Bezug auf ihre bzw. seine schulische Förderung erwachsen, wenn sie oder er die schulergänzende Betreuung nicht in Anspruch nimmt. In Bezug auf die Preis- bzw. Tarifgestaltung sollen den Schulträgern im Volksschulgesetz keine Vorgaben gemacht werden.

Der XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz befasst sich mit der bezahlten Stillzeit für Volksschul-Lehrpersonen. Stillenden Müttern sollen nach Art. 10 des Übereinkommens Nr. 183 über den Mutterschutz, 2000, bezahlte Stillzeiten gewährt werden. Der Bundesrat hat diesen Anspruch in Art. 60 Abs. 2 der eidgenössischen Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz konkretisiert, der jedoch für Volksschul-Lehrpersonen nicht direkt anwendbar ist. Mit der Motion 42.18.09 «Bezahlte Stillzeit» beauftragte der Kantonsrat die Regierung, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, mit dem der Anspruch der Lehrerinnen der Volksschule auf bezahlte Stillzeit verankert wird. In einem neuen Abs. 3 zu Art. 78^{bis} des Volksschulgesetzes soll festgehalten werden, dass betreffend bezahlte Stillzeit Art. 60 Abs. 2 der eidgenössischen Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz auf Volksschul-Lehrpersonen grundsätzlich sachgemäss angewendet wird. Zur Gewährleistung des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Unterricht soll einschränkend festgehalten werden, dass die Stillzeit ausserhalb des Arbeitsfelds Unterricht bezogen werden muss und es der Lehrperson somit nicht erlaubt ist, den Unterricht für das Stillen oder das Abpumpen von Milch zu unterbrechen.

Mit dem XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz soll der Beginn der Amtsdauer der Rekursstellen Volksschule angepasst werden. Für die Rekursstellen Volksschule beginnt die Amtsdauer – wie für andere kantonale Behörden – am 1. Juni (Art. 1 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes über die Amtsdauer). Dieser Zeitpunkt erweist sich mit Blick auf den Umstand, dass die überwiegende Zahl der Rekurse, die durch die Rekursstellen Volksschule zu beurteilen sind, im Sommer anfällt, als ungünstig. Die Regierung schlägt deshalb vor, den Beginn der Amtsdauer der Rekursstellen Volksschule auf den 1. September festzulegen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:

- XXV. Nachtrags zum Volksschulgesetz (Betreuungsangebote für Kinder in der Volksschule);
- XXVI. Nachtrags zum Volksschulgesetz (Bezahlte Stillzeit);
- XXVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (Amtsdauer der Rekursstellen Volksschule).

1 Gegenstand der Vorlage

Diese Vorlage umfasst die Umsetzung der gutgeheissenen Motionen 42.19.37 «Flächendeckende Betreuungsangebote für Kinder im Volksschulalter» und 42.18.09 «Bezahlte Stillzeit» (für Volksschul-Lehrpersonen) sowie die Anpassung des Beginns der Amtsdauer der Rekursstellen Volksschule. Da die Themen zwar alle eine Änderung des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) erfordern, aber keinen unmittelbaren inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, werden dem Kantonsrat im Rahmen dieser Sammelvorlage aus Gründen der Einheit der Materie drei separate Nachträge zum Volksschulgesetz unterbreitet.



2 XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Betreuungsangebote für Kinder in der Volksschule)

2.1 Ausgangslage

Der Kantonsrat hiess in der Februarsession 2020 die Motion 42.19.37 «Flächendeckende Betreuungsangebote für Kinder im Volksschulalter» mit folgendem, geänderten Wortlaut gut: «Die Regierung wird eingeladen, einen Gesetzesentwurf mit einer Angebotspflicht der Schulträger für eine bedarfsgerechte schulergänzende Betreuung ab dem Eintritt in den Kindergarten vorzulegen, der insbesondere auch Minimalvorschriften zu Qualität und Preis enthält.»

In der Begründung weist die Motionärin¹ u.a. darauf hin, dass die Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) die Chancengleichheit auf allen Stufen vorgebe (Art. 10 Abs. 1 Bst. b KV), die Förderung geeigneter Bedingungen für die Kinderbetreuung vorsehe (Art. 13 Abs. 2 KV) und sich der Staat zum Ziel setze, dass Kanton und Gemeinden für Menschen und Unternehmungen als Wirtschaftsstandort attraktiv sei (Art. 19 Abs. 1 Bst. d KV). Die Umsetzung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben sei mangelhaft und es bestehe insbesondere im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung Handlungsbedarf. Mit der Verpflichtung der Gemeinden, einen Mittagstisch einzuführen, sei zwar im Jahr 2008 ein Schritt in die richtige Richtung getan worden, indem die Betreuung während der Blockzeiten und über Mittag gesetzlich garantiert sei. Keine solche Garantie bestehe aber vor und nach den Blockzeiten, nach dem Mittag, an den schulfreien Nachmittagen oder während der Schulferien. Mit einer neuen gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden solle die Betreuung der Kinder ab Eintritt in den Kindergarten über einen täglichen Zeitrahmen gewährleistet werden, der es beiden Elternteilen erlaube, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Eine Betreuung sei auch während der Schulferien zu gewährleisten.

Zur Erarbeitung von Botschaft und Entwurf wurde ein Projekt unter der Leitung des Amtes für Volksschule eingesetzt, in dessen Rahmen zu prüfen war, welche Vorgaben auf kantonaler Ebene gesetzlich zu verankern sind. Sekundäres Ziel des Projekts war die Umsetzungsplanung. Im Projekt waren die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), der Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Kanton St.Gallen (VSLSG), das Amt für Soziales (AfSO) sowie das Amt für Volksschule (AVS) und der Dienst für Recht und Personal (DRP) des Bildungsdepartementes vertreten.

2.2 Rechtlicher Rahmen und bestehende Grundlagen

2.2.1 Volksschulgesetz

Mit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 5. Juni 2007² wurde zur familienfreundlicheren Gestaltung der Schulorganisation der Blockzeitenunterricht in Kindergarten und Primarschule eingeführt. Gleichzeitig wurden die Volksschulträger verpflichtet, für Schülerinnen und Schüler einen Mittagstisch anzubieten. Nach Art. 19^{bis} Abs. 1 VSG müssen die Volksschulträger seit dem 1. August 2008 demnach für Schülerinnen und Schüler über Mittag bedarfsgerecht eine gesunde Verpflegung oder einen Aufenthaltsraum anbieten, in dem diese eine mitgebrachte Verpflegung einnehmen können. Die Pflicht besteht insoweit, als nicht die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt. Art. 19^{bis} Abs. 1 VSG erlaubt es den Schulträgern, den Mittagstisch den lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasst zu organisieren.

¹ Die Motion wurde von der damaligen SP-GRÜ-Fraktion eingereicht.

² nGS 43-85.



Der Besuch des Mittagstischs ist freiwillig und nicht Teil des verfassungsmässigen Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Von den Eltern kann deshalb ein Beitrag an die Kosten verlangt werden (Art. 19^{bis} Abs. 2 VSG). Wird ein Mittagstisch angeboten, besteht bei einem unzumutbaren Schulweg kein Anspruch auf einen Transport vor dem Mittag nach Hause und nach dem Mittag zur Schule zurück (Art. 20 Abs. 1 Bst. a VSG).

Mit Ausnahme der erwähnten Bestimmung zum Mittagstisch und der Pflicht des Schulträgers, wonach Schülerinnen und Schüler während des Mittagstisches und Wartezeiten zu betreuen sind (Art. 20 Abs. 1 Bst. c VSG) enthält das Volksschulgesetz keine Regelungen in Bezug auf die Betreuung von Kindern im Volksschulalter ausserhalb der Unterrichtszeiten. Die Schulträger können zwar gestützt auf Art. 10 VSG und damit freiwillig weitere Betreuungseinheiten ausserhalb der Unterrichtszeiten anbieten. Verpflichtet sind sie dazu aber nicht.

2.2.2 HarmoS-Konkordat

Der Kanton St.Gallen ist der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (sGS 211.41; nachfolgend HarmoS-Konkordat) beigetreten, die seit dem 1. August 2009 in Vollzug ist. Nach Art. 11 Abs. 2 des HarmoS-Konkordats besteht für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit ein bedarfsgerechtes Angebot (Tagesstrukturen). Die Bestimmung hält weiter fest, dass die Nutzung des Angebots fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig (oder zumindest gemäss den individuellen wirtschaftlichen Möglichkeiten beitragspflichtig) ist. Damit verankert das HarmoS-Konkordat eine Pflicht zur Bereitstellung eines schulergänzenden Betreuungsangebots, die nicht schulisch bedingt, sondern dem gesellschaftlichen Wandel und insbesondere der Notwendigkeit zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie geschuldet ist.

Weil sich der Bedarf nach Betreuung in Tagesstrukturen nicht überall in derselben Weise zeigt, die Angebote entsprechend vielseitig sein können und die Organisation zudem mit der Familien- und Sozialpolitik zu koordinieren ist, macht das HarmoS-Konkordat keine Vorschriften zur Organisation der schulergänzenden Betreuung oder schlägt gar ein «nationales Modell» vor. Im Kommentar zum HarmoS-Konkordat wird aber immerhin festgehalten, dass in den Vereinbarungskantonen ein bedarfs- und situationsgerechtes Angebot bestehen soll, wobei auch denkbar sei, dass nicht an jedem Schulort ein Angebot bestehe. Entsprechende Angebote müssen aber für alle Nachfragenden in zumutbarer Distanz bestehen.³

2.2.3 Bericht über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen

Am 14. August 2018 erstattete die Regierung dem Kantonsrat den Bericht 40.18.04 «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen». In der im Bericht verwendeten Terminologie richten sich familienergänzende Angebote an Kinder im Vorschulalter, während schulergänzende Angebote für Volksschulkinder gelten.

Dem Bericht lag eine Situationsanalyse der familien- und schulergänzenden Betreuung im Kanton St.Gallen zugrunde, die das Forschungsbüro INFRAS⁴ erstellt hat. Demnach standen im Jahr 2016 für 65'000 Kinder im Alter von null bis zwölf Jahren 3'800 Betreuungsplätze zur Verfügung.

³ Vgl. zum Ganzen: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Publikation zum HarmoS-Konkordat: Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Bern 2011, Kommentar zu Art. 11 Abs. 2, abrufbar unter www.edk.ch/de/themen/harmos.

⁴ INFRAS, Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen – Schlussbericht, Zürich 2017, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesbetreuung.



Dies entspricht einem Versorgungsgrad von sechs Prozent, was deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 10 Prozent liegt. Während das Angebot vor allem in den städtischen Zentren gut bis sehr gut ausgebaut ist, liegt der Versorgungsgrad in einem Drittel der Gemeinden bei unter einem Prozent.⁵

Angesichts der unterdurchschnittlichen Versorgung im Kanton St.Gallen wurde im Bericht als Massnahme vorgeschlagen, im Volksschulgesetz eine Bereitstellungspflicht für schulergänzende Tagesstrukturangebote analog zur Bestimmung zum Mittagstisch (vorstehend Abschnitt 2.2.1) zu verankern.

2.2.4 Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Die Stimmberechtigten haben am 29. November 2020 das Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (sGS 221.1; abgekürzt KiBG) angenommen, das in der Folge am 1. Januar 2021 in Vollzug trat. Das KiBG bildet die Grundlage für Kantonsbeiträge für institutionelle und regelmässige Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Im Bereich der schulergänzenden Betreuung sind als solche Angebote Horte, die schulische Tagesbetreuung und der Mittagstisch zu verstehen. Mit ihm wird die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung neu eine Verbundaufgabe. Der Kanton schüttet dabei die neuen Kantonsbeiträge unter gewissen Voraussetzungen und gemäss einem Verteilschlüssel auf Gesuch hin den Gemeinden aus. Diese geben die Kantonsbeiträge indirekt über die Trägerschaften (z.B. über Leistungsvereinbarungen), die Reduktion der Tarife in eigenen Angeboten oder direkt an die Eltern (z.B. mit Betreuungsgutscheinen) weiter.

Für das Jahr 2021 haben 75 Gemeinden ein Beitragsgesuch gestellt, wovon eines abgelehnt wurde. Zwei Gemeinden haben kein Gesuch gestellt. Die zur Verfügung stehenden 5 Mio. Franken wurden gemäss Verteilschlüssel nach Art. 4 KiBG auf die verbleibenden 74 gesuchstellenden Gemeinden verteilt.

2.2.5 Monitoringbericht Kinderbetreuung

Das Departement des Innern beauftragte im Frühjahr 2021 das Forschungsbüro INFRAS mit einer erneuten Datenerhebung bzw. mit der Erstellung eines Monitoringberichts zum familien- und schulergänzenden Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen. Gegenüber der ersten Situationsanalyse im Jahr 2016 (vorstehend Abschnitt 2.2.3) präsentiert sich die schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2021 wie folgt:⁶

Im Jahr 2021 standen für rund 68'000 Kinder im Alter von null bis zwölf Jahren 5'600 Betreuungsplätze zur Verfügung. Dies entspricht einem Zuwachs an Plätzen seit der letzten Erhebung im Jahr 2016 (vorstehend Abschnitt 2.2.3) um rund 1'700 Plätze bzw. um 46 Prozent. Von den neu geschaffenen Plätzen entfallen knapp 1'100 auf schulergänzende Angebote⁷, also Angebote für Kinder im Volksschulalter. Der Versorgungsgrad für Kinder im Volksschulalter betrug damit im Jahr 2021 7,9 Prozent. Er ist damit gegenüber der Erhebung im Jahr 2016 zwar gestiegen⁸, bleibt aber im Vergleich zu anderen Kantonen klar unterdurchschnittlich. Weiterhin auffallend ist das Gefälle betreffend Versorgungsgrad in den verschiedenen Gemeinden.

⁵ Vgl. zum Ganzen: Bericht über die Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen (40.18.04), Abschnitte 3.2.1, 3.2.2 und 3.5.

⁶ INFRAS, Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, Schlussbericht, Zürich, 28. Oktober 2021, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesbetreuung.

⁷ Betreuung durch Schulträger oder private Schülerhorte.

⁸ 48 Prozent.



Der Monitoringbericht zeigt auf, dass im Jahr 2021 eine hohe Nachfrage nach den bereits heute gesetzlich vorgeschriebenen Mittagstischangeboten besteht. Gute Auslastungen zeigen sich auch bei Angeboten am Nachmittag, relativ gering ist die Nachfrage bei den Morgenmodulen.

Rund die Hälfte der öffentlichen Schulträger bietet auch eine Betreuung in den Schulferien an und zwar durchschnittlich während acht Wochen im Jahr.

2.2.6 Grundlagenbericht Familienpolitik

Die Regierung hat bei der zwischenzeitlich zurückgezogenen Motion 42.21.15 «Senkung der Kinderarmut durch Einführung von Familienergänzungsleistungen» Nichteintreten beantragt. In ihrem Antrag anerkennt die Regierung, dass im Bereich der Familienpolitik ein gewisser Handlungsbedarf besteht. Mit einem Grundlagenbericht zur Familienpolitik im Kanton St.Gallen soll daher ein Überblick über die aktuelle Situation von Familien geschaffen werden. Darin sollen unter anderem Aspekte wie die wirtschaftliche Situation von Familien sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie thematisiert werden. Die Erarbeitung des Grundlagenberichts läuft aktuell und die Zuleitung erfolgt voraussichtlich im Jahr 2023.

2.3 Umsetzung

2.3.1 Angebotspflicht des Schulträgers

Mit einem neuen Art. 19^{ter} VSG sollen die kommunalen Schulträger verpflichtet werden, für Schulkinder ab Eintritt in den Kindergarten bis Ende Primarschule bedarfsgerecht eine schulergänzende Betreuung anzubieten, soweit nicht die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt. Weiterhin nicht Aufgabe des kommunalen Schulträgers ist es, für Kinder im Vorschulalter Betreuungsangebote zu machen. Der XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz verwendet somit die gleiche Terminologie wie der Bericht zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen (vorstehend Abschnitt 2.2.3). Die Angebotspflicht beschlägt die Kindergarten- und Primarschulstufe. In der Oberstufe kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der grösseren Selbständigkeit der Schülerinnen und Schüler keine schulergänzende Betreuung mehr nötig ist. Es steht dem Schulträger aber frei, auch für Schülerinnen und Schüler der Oberstufe ein Angebot zu führen.

Der Bedarf an Betreuungsangeboten ist von verschiedenen Faktoren⁹ abhängig und unterscheidet sich von Schulträger zu Schulträger. Im Volksschulgesetz soll deshalb – wie bereits beim Mittagstisch (vorstehend Abschnitt 2.2.1) – für die Schulträger die Pflicht verankert werden, eine *bedarfsgerechte* schulergänzende Betreuung anzubieten. Der Schulträger ist demnach verpflichtet, den aktuellen Bedarf regelmässig zu erheben und sein Angebot auf diesen auszurichten.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung ist der Schulträger verpflichtet, ein Angebot zu machen, wenn bei wenigstens einem Kind ein entsprechender Bedarf besteht, und er darf die Plätze nicht auf eine bestimmte Anzahl beschränken. Damit ist es z.B. nicht statthaft, Wartelisten zu führen. Hingegen ist im Gesetz zu verankern, zu welchen Zeiten bei entsprechendem Bedarf ein Angebot zu machen ist. Dies betrifft einerseits die Tageszeiten. Angebote sollen in Zeiten zur Verfügung stehen, welche es den Eltern ermöglichen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Schulträger sollen deshalb verpflichtet werden, bei entsprechendem Bedarf von Montag bis Freitag wenig-

⁹ z.B. Anzahl Schulkinder, Lage des Schulträgers (städtisch, ländlich), dem bestehenden Angebot (Preis, Öffnungszeit, Qualität) usw.



tens zwischen 7 und 18 Uhr ein Betreuungsangebot zur Verfügung zu stellen. Ein wichtiges Element für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist auch die Betreuung während der Schulferien. Diese betragen im Kanton St.Gallen 13 Wochen¹⁰ und stehen einem Ferienanspruch von in der Regel 4–6 Wochen in einem Arbeitsverhältnis gegenüber. Im Gesetz ist deshalb festzuhalten, dass der Schulträger während höchstens vier Wochen im Jahr auf ein Betreuungsangebot verzichten kann.

Bei der Ausgestaltung des Angebots sind die Schulträger frei, solange dieses bedarfsgerecht im beschriebenen Sinn ist. So ist es insbesondere auch möglich, ein Angebot regional auszugestalten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Weg von der Schule zum Betreuungsangebot für die Schülerin oder den Schüler zumutbar ist. Der Schulträger ist sodann für die Sicherheit auf dem Weg von der Schule zum Betreuungsstandort verantwortlich. Ebenfalls möglich ist es, die schulergänzende Betreuung einem Privaten zu übertragen. Die Aufsicht über entsprechende Angebote und die Verantwortung für deren Qualität verbleibt aber auch in diesem Fall beim Schulträger.

Gesetzliche Vorgaben zur Bedarfserhebung sind nicht nötig. Es ist vorgesehen, dass das AVS in einer Handreichung den Schulträgern Empfehlungen für die Bedarfsabklärung abgibt. In der Handreichung werden den Schulträgern auch Hinweise zu möglichen Betreuungsmodulen gegeben.

2.3.2 Bewilligung und Aufsicht

Die Bewilligung zur entgeltlichen Betreuung von Kindern wird grundsätzlich durch die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO) geregelt. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind kantonale, kommunale oder gemeinnützige private Einrichtungen, die nach der Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen (Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO). Dies ist bei der schulergänzenden Betreuung mit der vorgeschlagenen neuen Regelung in Art. 19^{ter} VSG der Fall: Für die entsprechenden Angebote gilt die übliche schulrechtliche Aufsichtszuständigkeit. Demnach sind die Behörden des Schulträgers die primären Aufsichtsorgane. Die kantonale Aufsicht wird durch den Bildungsrat¹¹ bzw. operativ in dessen Auftrag vom AVS, Abteilung Aufsicht und Schulqualität, wahrgenommen. Nach dem Gesagten entfällt eine Bewilligungspflicht für schulergänzende Betreuungsangebote (Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO)¹² und eine solche ist auch im kantonalen Recht nicht vorzusehen.

2.3.3 Qualitätskonzept

Die Schülerinnen und Schüler befinden sich während der schulergänzenden Betreuung in der Obhut des Schulträgers. Dieser ist für die Sicherheit und das Wohlbefinden der Schulkinder während dieser Zeit verantwortlich. Entsprechend muss das Betreuungsangebot eine gute Qualität aufweisen. Im Volksschulgesetz selber sollen jedoch keine qualitativen Vorschriften gemacht, sondern die Schulträger verpflichtet werden, ein Qualitätskonzept für die schulergänzende Betreuung zu erstellen (neuer Art. 19^{ter} Abs. 2 VSG). Dieses kann als eigenständiges Konzept oder als Teil des allgemeinen Qualitätskonzepts des Schulträgers ausgestaltet werden. Die Schulträger stehen damit in der Verantwortung, die notwendigen Rahmenbedingungen für eine ansprechende Qualität ihrer Betreuungsangebote zu definieren. In der Handreichung des AVS werden

¹⁰ Art. 18 Abs. 1 VSG.

¹¹ Art. 100 Abs. 1 VSG.

¹² Bei «gemischten Angeboten», in denen Kinder z.B. von drei Monaten bis und mit der dritten Klasse betreut werden, und für private Hortangebote ohne Auftrag des Schulträgers gilt weiterhin die Aufsicht durch das Departement des Innern, Amt für Soziales.



Hinweise zu den Eckpunkten des Qualitätskonzepts gemacht. Im Qualitätskonzept sind wenigstens folgende Punkte zu regeln:

- Organisation des Betreuungsangebots;
- Prozesse;
- Personal (pädagogisches Fachpersonal, pädagogisches Assistenzpersonal, Mitarbeitende in Ausbildung usw.) und Betreuungsschlüssel;
- pädagogische Leitgedanken;
- Räumlichkeiten;
- Prävention und Gesundheit.

Für die Kontrolle des Qualitätskonzepts Betreuung bzw. von dessen Einhaltung sind primär die Behörden des Schulträgers zuständig. Die kantonale Schulaufsicht prüft das Vorliegen eines angemessenen Qualitätskonzepts im Rahmen der ordentlichen Aufsichtstätigkeit auf einer Metaebene: Sie prüft, ob ein Qualitätskonzept vorliegt, und kontrolliert, ob Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsmassnahmen konzeptkonform durchgeführt wurden.

Nicht nötig ist angesichts der primären Verantwortung des Schulträgers eine kantonale Genehmigung des Qualitätskonzepts.

2.3.4 Freiwilligkeit

Die schulergänzende Betreuung ist nicht Teil der verfassungsmässigen Schulpflicht (Art. 62 Abs. 2 BV). Der Anspruch auf Schutz des Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV) und die vorrangige zivilrechtliche elterliche Sorge (Art. 296 ff. des Zivilgesetzbuches [SR 210; abgekürzt ZGB]) begründen das Recht der Erziehungsberechtigten, über die Betreuung des Kindes ausserhalb der Unterrichtszeit frei zu entscheiden. Entsprechend hat auch die schulergänzende Betreuung grundsätzlich freiwillig zu sein.

Mit dem neuen Art. 19^{ter} VSG soll insbesondere keine Grundlage gelegt werden für Tagesschulen bzw. sogenannte gebundene Tagesstrukturen. In der St.Galler Volksschule sollen die Unterrichtsinhalte gemäss Lehrplan Volksschule auch inskünftig ausschliesslich in der ordentlichen Unterrichtszeit einschliesslich besondere Unterrichtsveranstaltungen (Art. 17^{bis} VSG) vermittelt werden. Eine Verlagerung auf die schulergänzende Betreuung ist auch mit dem neuen Art. 19^{ter} VSG nicht zulässig, weil damit eine implizite Pflicht einhergehen würde, diese Angebote zu nutzen. Zulässig ist es hingegen, freiwillige zusätzliche Angebote im Rahmen der schulergänzenden Betreuung anzubieten, etwa die Aufgabenhilfe.

2.3.5 Elternbeiträge

Der neue Art. 19^{ter} Abs. 3 VSG legt die Grundlage, dass die Schulträger von den Eltern für die schulergänzende Betreuung einen Beitrag verlangen können. Die Ausgestaltung der Elternbeiträge fällt in die Zuständigkeit des Schulträgers.

Mit der Formulierung von Art. 19^{ter} Abs. 3 VSG, wonach von den Eltern für die schulergänzende Betreuung *Beiträge* verlangt werden können, wird ausgedrückt, dass diese höchstens kostendeckend sein dürfen. Bei der Berechnung der Kosten sind die Kantonsbeiträge, die dem Schulträger allenfalls gestützt auf das KIBG ausgerichtet werden, in Abzug zu bringen (vorstehend Abschnitt 2.2.4). Darüber hinaus sind die Schulträger in der Ausgestaltung der Elternbeiträge frei. Sie können diese z.B. einkommensabhängig oder einkommensunabhängig ausgestalten oder Sozialtarife vorsehen.



Die Situationsanalysen von INFRAS (vorstehend Abschnitte 2.2.3 und 2.2.5) ergaben, dass die schulergänzende Betreuung heute in den kommunalen Reglementen in der Regel einkommensabhängig ausgestaltet sind. Für die Mittagsbetreuung kommen jedoch häufig auch Einheitstarife zur Anwendung. Im Jahr 2021 zeigten sich folgende Minimal- und Maximaltarife in den schulischen Tagesstrukturen:¹³

Modul	Minimaltarif (in Fr.)	Maximaltarif (in Fr.)
Morgenbetreuung einschliesslich Essen		
Durchschnittswert	7	17
Absolutes Minimum	2	4
Absolutes Maximum	23	65
Mittagsbetreuung einschliesslich Essen		
Durchschnittswert	9	15
Absolutes Minimum	3	8
Absolutes Maximum	12	22
Nachmittagsbetreuung (ganzer Nachmittag, ca. 14–18 Uhr)		
Durchschnittswert	14	41
Absolutes Minimum	5	18
Absolutes Maximum	38	68
Ganzer Ferientag (einschliesslich Essen)		
Durchschnittswert	31	85
Absolutes Minimum	15	45
Absolutes Maximum	78	110

In der Handreichung des AVS sollen mögliche Tarif- und Finanzierungsmodelle aufgezeigt werden. Neben Überlegungen zur Administration und Organisation wird dabei auch Bezug auf gesellschaftspolitische Zielsetzungen wie Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Chancengerechtigkeit zu nehmen sein.

2.3.6 Vollzugsbeginn

Der Vollzug des XXV. Nachtrags soll auf den 14. August 2023 festgelegt werden. Damit erfolgt der Vollzug nicht auf den formellen Beginn des neuen Schuljahres am 1. August, sondern erst mit dem Unterrichtsbeginn im Schuljahr 2023/24. Damit wird verhindert, dass die Schulträger bereits in den Sommerferien 2023 zu einem Betreuungsangebot verpflichtet werden.

¹³ INFRAS, Schlussbericht Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen vom 28. Oktober 2021, Anhang Tabelle 32.



3 XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Bezahlte Stillzeit)

3.1 Ausgangslage

Der Kantonsrat hiess in der Aprilsession 2019 die Motion 42.18.09 «Bezahlte Stillzeit» mit folgendem Wortlaut gut: «Die Regierung wird eingeladen, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, mit dem der Anspruch der Lehrerinnen der Volksschule auf bezahlte Stillzeit verankert wird.»

Die Schweiz ist dem Übereinkommen Nr. 183 über den Mutterschutz, 2000, (SR 0.822.728.3) beigetreten. Dieses sieht in Art. 10 bezahlte Stillzeiten für stillende Mütter vor. Demnach soll erwerbstätigen Frauen nach dem Mutterschaftsurlaub das Stillen ermöglicht werden, indem ihnen einerseits entweder Pausen oder eine tägliche Verkürzung der Arbeitszeit gewährt werden und andererseits im Betrieb ein geeigneter Ort zum Stillen zur Verfügung gestellt wird.

Der Bundesrat hat die erwähnte Bestimmung in Art. 60 Abs. 2 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (SR 822.111; abgekürzt ArGV 1) umgesetzt. Demnach sind stillenden Müttern die für das Stillen oder das Abpumpen von Milch erforderlichen Zeiten freizugeben, wobei im ersten Lebensjahr des Kindes als bezahlte Arbeitszeit angerechnet werden:

- bei einer täglichen Arbeitszeit von bis zu 4 Stunden: wenigstens 30 Minuten;
- bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 4 Stunden: wenigstens 60 Minuten;
- bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 7 Stunden: wenigstens 90 Minuten.

Das eidgenössische Arbeitsgesetz (SR 822.11; abgekürzt ArG) und die entsprechenden Verordnungen sind für die öffentliche Verwaltung des Kantons nur bezüglich der Vorschriften über den Gesundheitsschutz (Art. 2, 6, 35 und 36a ArG) direkt anwendbar. Dazu zählt die erwähnte Bestimmung zur bezahlten Stillzeit¹⁴ nicht. Im Personalhandbuch des kantonalen Personalamtes¹⁵, mit dem ein einheitlicher Vollzug des Personalrechts gewährleistet werden soll, wird die Regelung jedoch als für die Staatsverwaltung im Kanton St.Gallen, einschliesslich Schulen der Sekundarstufe II, als sachgemäss anwendbar erklärt. Betreffend Anwendung im Bereich der Schulen der Sekundarstufe II bedeutet «sachgemäss», dass beim Bezug der Stillzeiten auf die Besonderheit der Organisation Schule und insbesondere auf das Interesse an einem ungestörten Unterricht Rücksicht zu nehmen ist (vgl. zum Ganzen die Antwort der Regierung vom 27. März 2018 auf die Interpellation 51.18.18 «Stillen während der Arbeitszeit»).

Im Bereich der öffentlichen Volksschulen, in denen die kommunalen Schulträger Arbeitgeber sind, besteht mangels unmittelbarer Anwendbarkeit von Art. 60 Abs. 2 ArGV1 heute kein Anspruch auf bezahlte Stillzeit. Den Schulträgern wird jedoch in ständiger Auskunftspraxis des Bildungsdepartementes empfohlen, nach einer für alle involvierten Parteien befriedigenden Lösung zu suchen, zumal es sich in den meisten Fällen um die Regelung einer zeitlich kurz bemessenen Sondersituation handelt.

3.2 Umsetzung

Zur Umsetzung des Auftrags des Kantonsrates wird vorgeschlagen, mit einem XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz in einem neuen Absatz 3 zu Art. 78^{bis} VSG den Grundsatz festzuhalten, dass auch Volksschul-Lehrpersonen Anspruch auf bezahlte Stillzeit¹⁶ haben, indem eine sachgemässe Anwendung von Art. 60 Abs. 2 ArGV1 statuiert wird. Zur Gewährleistung des öffentlichen

¹⁴ Art. 60 Abs. 2 ArGV 1.

¹⁵ PHB 60.4, Ziff. 1.1, abrufbar unter www.sg.ch/ueber-den-kanton-st-gallen/arbeitgeber-kanton-stgallen/mein-neues-arbeitsverhaeltnis.html

¹⁶ Vgl. vorstehend Abschnitt 3.1.



Interesses an einem ungestörten Unterricht soll in einem zweiten Satz festgehalten werden, dass die Stillzeit ausserhalb des Arbeitsfelds Unterricht bezogen werden muss. Es ist der Volksschul-Lehrperson demnach nicht gestattet, den Unterricht zum Stillen des Kindes oder Abpumpen von Milch zu unterbrechen.

4 XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Amtdauer der Rekursstellen Volksschule)

Mit Vollzug des XII. Nachtrages zum Volksschulgesetz vom 26. Juni 2012 (nGS 47–85) lösten die Rekursstellen Volksschule die damaligen Regionalen Schulaufsichten in der Rechtsprechung in einem abschliessend festgelegten Themenbereich (Art. 129 VSG) ab. Mangels einer von Art. 1 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes über die Amtdauer (sGS 117.1) abweichenden Regelung beginnt die Amtdauer der Rekursstellen am 1. Juni.

Die überwiegende Mehrzahl der Rekurse, die durch die Rekursstellen Volksschule zu beurteilen sind, fällt im Sommer mit Blick auf den Schuljahreswechsel an. Diese Rekurse werden je nach Zeitpunkt der kommunalen Verfügungen von Mitte April bis Mitte Juli erhoben. Sie müssen bis zum Unterrichtsbeginn Mitte August entschieden sein. Der Amtdauerbeginn am 1. Juni erweist sich generell, insbesondere aber bei mehreren personellen Veränderungen in einer Rekursstelle auf die neue Amtdauer und dem damit einhergehenden Knowhow-Verlust, als unglücklich. Auf Anregung des SGV schlägt die Regierung deshalb vor, mit einer spezialgesetzlichen Regelung in Form eines XXVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz den Beginn der Amtdauer der Rekursstellen Volksschule auf den 1. September des Jahres festzulegen, in dem die kantonale Amtdauer nach dem Gesetz über die Amtdauer beginnt. Damit können die Rekurse auch bei einem Amtdauerwechsel während der Rekurs-Hochsaison noch von der eingespielten Rekursstelle gefällt werden, während sich die Rekursstelle in der neuen Zusammensetzung mit weniger Geschäftslast konstituieren und sich das nötige Wissen aneignen kann.

5 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der XXV. Nachtrag hat auf kantonalen Ebene weder Auswirkungen auf den Personalbestand noch Kosten zur Folge. In den Gemeinden wird er personelle und finanzielle Auswirkungen haben. Diese sind aber vom Modell der Umsetzung und dem effektiven Bedarf in der betreffenden Gemeinde abhängig und können entsprechend nicht quantifiziert werden.

Auch der XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz wird auf kantonalen Ebene keine Kostenfolgen zeigen, nachdem nicht der Kanton, sondern die kommunalen Volksschulträger Arbeitgeber der Volksschul-Lehrpersonen sind.

Mit der neuen Regelung der Amtdauer der Rekursstellen Volksschule gemäss XXVII. Nachtrag zum VSG wird lediglich der Beginn der Amtdauer verschoben. Die Aufgaben und Zusammensetzung und damit auch an die Kosten für die Entschädigung der Mitglieder der Rekursstellen Volksschule werden dadurch nicht tangiert, weshalb auch der XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz keine finanziellen oder personellen Auswirkungen hat.



6 Referendum

Der XXV., XXVI. und XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz unterstehen nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Die Nachträge haben auf kantonaler Ebene voraussichtlich keine Mehrkosten zur Folge (vorstehend Abschnitt 5), weshalb sie nicht dem Finanzreferendum nach Art. 48 Bst. d und Art. 49 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 6 f. RIG unterstehen.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

- XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Betreuungsangebote für Kinder in der Volksschule);
- XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Bezahlte Stillzeit);
- XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (Amtdauer der Rekursstellen Volksschule).

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf des Bildungsdepartementes vom 21. Dezember 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●¹⁷ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»¹⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 19^{er} (neu) Schulergänzende Betreuung

¹ Der Schulträger bietet für die Schülerinnen und Schüler in Kindergarten und Primarschule bedarfsgerecht eine schulergänzende Betreuung an, soweit nicht die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt. Das Angebot umfasst wenigstens:

- a) die Zeitspanne von Montag bis Freitag von 7 bis 18 Uhr;**
- b) die Schulwochen und neun Wochen der Schulferien.**

² Der Schulträger erstellt ein Qualitätskonzept.

³ Der Besuch der schulergänzenden Betreuung ist für Schülerinnen und Schüler freiwillig.

⁴ Der Schulträger kann von den Eltern einen Beitrag an die Kosten verlangen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

¹⁷ ABI 2022-●●.

¹⁸ sGS 213.1.



RRB 2021/1067 / Beilage

IV.

Dieser Erlass wird ab 14. August 2023 angewendet.



XXVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf des Bildungsdepartementes vom 21. Dezember 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●¹⁹ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»²⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 78^{bis} Arbeitszeit und Ferien

¹ Arbeitszeit und Ferien der Lehrperson richten sich im Rahmen der Schulorganisation nach den Vorschriften für das Staatspersonal.

² Die Regierung bestimmt durch Verordnung:

- a) die Jahresarbeitszeit und den jährlichen Ferienanspruch;
- b) die Altersentlastung an Stelle der längeren Ferien für das Staatspersonal im zunehmenden Alter.

³ Der Anspruch auf bezahlte Stillzeit richtet sich sachgemäss nach Art. 60 Abs. 2 der eidgenössischen Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000²¹. Der Bezug der bezahlten Stillzeit erfolgt ausserhalb des Arbeitsfelds Unterricht.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹⁹ ABI 2022-●●.

²⁰ sGS 213.1.

²¹ SR 822.111.



XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf des Bildungsdepartementes vom 21. Dezember 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●²² Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»²³ wird wie folgt geändert:

Art. 110^{bis} Organisation

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

² Eine Rekursstelle Volksschule besteht aus fünf nebenamtlich tätigen Mitgliedern. Wenigstens ein Mitglied verfügt über ein juristisches Studium mit Lizentiats- oder Master-Abschluss nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a des eidgenössischen Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000²⁴.

^{2bis} **Die Amtsdauer beginnt am 1. September des Jahres, in dem die kantonale Amtsdauer nach dem Gesetz über die Amtsdauer vom 8. Januar 2004²⁵ beginnt, und beträgt vier Jahre.**

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

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

²² ABI 2022-●●.

²³ sGS 213.1.

²⁴ SR 935.61.

²⁵ sGS 117.1.