



Herisau, 16. Februar 2021

Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz, VSG)

Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage	2
B.	Verfassungsrechtliche Grundlage	2
C.	Regelungs- und Handlungsbedarf	4
D.	Ziele der Totalrevision	5
1.	Gliederung und Dauer Schulzeit, Schuleintritt, Unterrichtswochen	6
2.	Privatschulen, Privatunterricht (aktuell: häuslicher Unterricht)	7
3.	Beurteilung	7
4.	Unterrichts- und Blockzeiten, Unterrichtsorganisation	7
5.	Lehrpersonen (Anstellungsbedingungen, Besoldung, Berufsauftrag, Weiterbildung)	7
6.	Intensivweiterbildung	8
7.	Nichtaufnahme von Art. 32 Anstellungsverordnung Volksschule – Weiterbildungsveranstaltungen der Organisationen von Lehrenden	9
8.	Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote	9
9.	Volksschulkommission	10
10.	Rechte und Pflichten von Schülerinnen und Schüler sowie Erziehungsberechtigten	10
E.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	10
1.	Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	10
2.	Abschnitt: Öffentliche Volksschule	11
3.	Abschnitt: Lehrpersonen	22
4.	Abschnitt: Kantonale Schulaufsicht und Schulentwicklung	28
5.	Abschnitt: Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote	31
6.	Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen	33
	Fremdänderungen und Fremdaufhebungen	34
F.	Auswirkungen	35
1.	Auf kantonaler Ebene	35
2.	Auf kommunaler Ebene	35
3.	Auf Schülerinnen und Schüler und Erziehungsberechtigte	35



A. Ausgangslage

Das Schweizer Schulwesen besteht aus 26 kantonalen Schulsystemen mit eigener Gesetzgebung und eigenen Lehrplänen. Appenzell Ausserrhoden hat eine fortschrittliche Volksschule und setzt auf die Stärkung der integrativen Schulform.

Das Gesetz über Schule und Bildung (Schulgesetz; bGS 411.0) vom 24. September 2000 wurde als Rahmengesetz konzipiert, welches das ganze Bildungswesen umfasst. Gestützt auf die durch die eidgenössische Berufsbildungsgesetzgebung ausgelöste Entflechtung der Bildungserlasse wurden über die letzten Jahre die Berufsbildungsgesetzgebung, die Gesetzgebung über die Mittel- und Hochschulen und die Stipendiengesetzgebung revidiert.

Seit Inkrafttreten des Schulgesetzes sind drei der vier Regelungsbereiche weggefallen. Dies zeigt sich darin, dass in vielen Bestimmungen des Schulgesetzes und in nahezu allen Bestimmungen der dazugehörigen Verordnung zum Gesetz über Schule und Bildung (Schulverordnung; bGS 411.1) Änderungen vorgenommen werden mussten.

Heute beinhaltet das Schulgesetz ausschliesslich Bestimmungen zur Volksschule. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, im Rahmen einer Totalrevision ein neues Volksschulgesetz zu konzipieren. Das Departement Bildung und Kultur hat mit Vertretern der Interessengruppen (Gemeinden, Schulvorstände, Schulleitungen, Lehrpersonen) in der Arbeitsgruppe Volksschulgesetzgebung die Thematiken eruiert, welche einer Überarbeitung bedürfen und inhaltliche Präferenzen herausgeschält.

Das Bildungswesen und damit auch die Bildungslandschaft haben sich verändert. Mit dem neuen Lehrplan für die Volksschule Appenzell Ausserrhoden, welcher auf das Schuljahr 2017/18 (1. August 2017) eingeführt wurde, kann aber auf viel Bewährtem aufgebaut werden.

Aktuell besuchen rund 5'950 Schülerinnen und Schüler die Volksschule in Appenzell Ausserrhoden. Aufgrund der Statistik des Departements Bildung und Kultur lässt sich eine Zunahme von ca. 80 Schülerinnen und Schülern pro Jahr in den nächsten Jahren prognostizieren.

B. Verfassungsrechtliche Grundlage

Das Schweizer Stimmvolk nahm am 21. Mai 2006 einen neuen Verfassungsartikel mit 85,6 Prozent Zustimmung an (in Appenzell Ausserrhoden: 79,8 Prozent Ja-Stimmenanteil). Dieser Artikel verpflichtet Bund und Kantone, gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen und ihre Anstrengungen diesbezüglich zu koordinieren. Zuständig für die Volksschulen sind die Kantone. Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung zustande, so kann der Bund die notwendigen Vorschriften erlassen.

Die "Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule" (HarmoS-Konkordat) setzt den Auftrag der Bundesverfassung und des Stimmvolkes um. Das Konkordat regelt die wesentlichen Inhalte und die strukturellen Eckwerte der Volksschule wie den Schuleintritt, die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge. Das Konkordat bezweckt, die Qualität der Volksschule hochzuhalten und



die interkantonale Mobilität zu verbessern. Der Kantonsrat genehmigte den Beitritt zum HarmoS-Konkordat in der Schlussabstimmung. Er unterstellte die Vorlage dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. h der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS 111.1). Der Beitritt wurde von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern von Appenzell Ausserrhoden an der Urne am 23. Juni 2010 abgelehnt.

Die Verfassungspflicht zur Harmonisierung der Eckwerte gilt dennoch für alle Kantone. Ferner gilt weiterhin das Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (bGS 411.2), welches Appenzell Ausserrhoden verpflichtet, das Schuleintrittsalter auf das vollendete 6. Altersjahr festzulegen (Art. 2 lit. b). Der vorliegende Entwurf weicht davon ab und legt das Schuleintrittsalter bereits mit der Vollendung des 4. Altersjahres fest. Diese Regelung orientiert sich am HarmoS-Konkordat vom 14. Juni 2007, dem mittlerweile 15 Kantone beigetreten sind.

Gemäss Art. 15 des HarmoS-Konkordats entscheidet die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) über den Zeitpunkt der Aufhebung von Art. 2 des Konkordats über die Schulkoordination. Dies ist rechtlich allerdings nur möglich, wenn sämtliche Vertragskantone von 1970 ihren Beitritt zum HarmoS-Konkordat erklären (vgl. Anhang zum Umsetzungsbeschluss HarmoS-Konkordat, Plenarbeschluss EDK vom 25./26. Oktober 2007).

Die EDK hat im Juni 2019 zum zweiten Mal in einem Bericht die Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 Bundesverfassung; BV; SR 100) für den Bereich der obligatorischen Schule bilanziert (www.edk.ch). Bei der Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK) in der obligatorischen Schule liegt Appenzell Ausserrhoden im Mittelfeld (Konsortium ÜGK 2019, Überprüfung der Grundkompetenzen, Nationaler Bericht der ÜGK 2017: Sprachen 8. Schuljahr; Bern und Genf: EDK; <https://doi.org/10.18747/PHSGcoll3/id/385>).

In der Strukturharmonisierung besteht seit der Einführung des Lehrplans 21 eine hohe Homogenität in der Schweiz bei der Dauer der Bildungsstufen und bei der Einschulung. Appenzell Ausserrhoden ist der einzige Kanton mit aktuell acht Schuljahren (resp. neun inklusive Kindergarten). In der Mehrheit der Kantone dauert die Primarstufe (inkl. Kindergarten) acht Jahre und die Sekundarstufe I drei Jahre; insgesamt sind es elf obligatorische Schuljahre. Die Sekundarstufe I dauert seit dem Schuljahr 2015/2016 in allen Kantonen der Deutsch- und Westschweiz drei Jahre, das letzte ist in Appenzell Ausserrhoden bis jetzt freiwillig. Die Harmonisierung betrifft auch die ersten Jahre der obligatorischen Schule. Die weit überwiegende Mehrheit der Kinder besucht heute während zwei Jahren den Kindergarten oder die ersten beiden Jahre einer Eingangsstufe. Ebenfalls weitgehend harmonisiert ist der Eintritt in den Kindergarten oder in eine Eingangsstufe ab dem erfüllten vierten Altersjahr. Die aktuell gültige Schulgesetzgebung sieht einen Eintritt in den Kindergarten bzw. in die Schulpflicht nach dem vollendeten fünften Altersjahr vor (Art. 18 Abs. 1 Schulverordnung). Der Stichtag liegt per Schuljahr 2019/2020 in insgesamt 20 Kantonen, welche 94 % der Wohnbevölkerung repräsentieren, beim 31. Juli. Der Stichtag in Appenzell Ausserrhoden liegt mit dem 30. April deutlich früher, die Kinder sind bei der Einschulung durchschnittlich älter als in anderen Kantonen. Über 96 % der Schülerinnen und Schüler besuchen bereits heute das freiwillige erste Kindergartenjahr.



C. Regelungs- und Handlungsbedarf

Die Norm- und Regelungsdichte des vorliegenden Entwurfs wurde auf das Notwendigste beschränkt. Das Gesetz über die Volksschule (nachfolgend: Volksschulgesetz) enthält normstufengerechte Regelungen zu Organisation und Betrieb, Rechte und Pflichten, Kompetenzen und Finanzierung. Das Gesetz enthält generelle Normen, welche längerfristig Bestand haben. Wo für die Umsetzung notwendig, kann der Regierungsrat Ausführungsbestimmungen erlassen. Beim Entwurf des Volksschulgesetzes handelt es sich vorwiegend um ein Organisationsgesetz mit einheitlichen Begrifflichkeiten. Damit lässt das Volksschulgesetz genügend Raum für Entwicklungen in pädagogischer, wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht. So kommt der Entwurf dem Anliegen nach, zeitgemässe Grundlagen für eine zukunftsfähige Volksschule zu schaffen, die gesellschaftlichen und bildungspolitischen Anforderungen und Rahmenbedingungen angepasst sind und sich am Schwerpunkt «Bildung und Arbeit» des Regierungsprogramms 2020–2023 orientieren.

Neben dem Schulgesetz gibt es aktuell sechs Verordnungen bzw. Weisungen des Kantons- oder Regierungsrates. Die Revision der Volksschulgesetzgebung soll nicht zuletzt in diesem Bereich für eine Konsolidierung und eine verbesserte Übersichtlichkeit sorgen. Neu sind geplant:

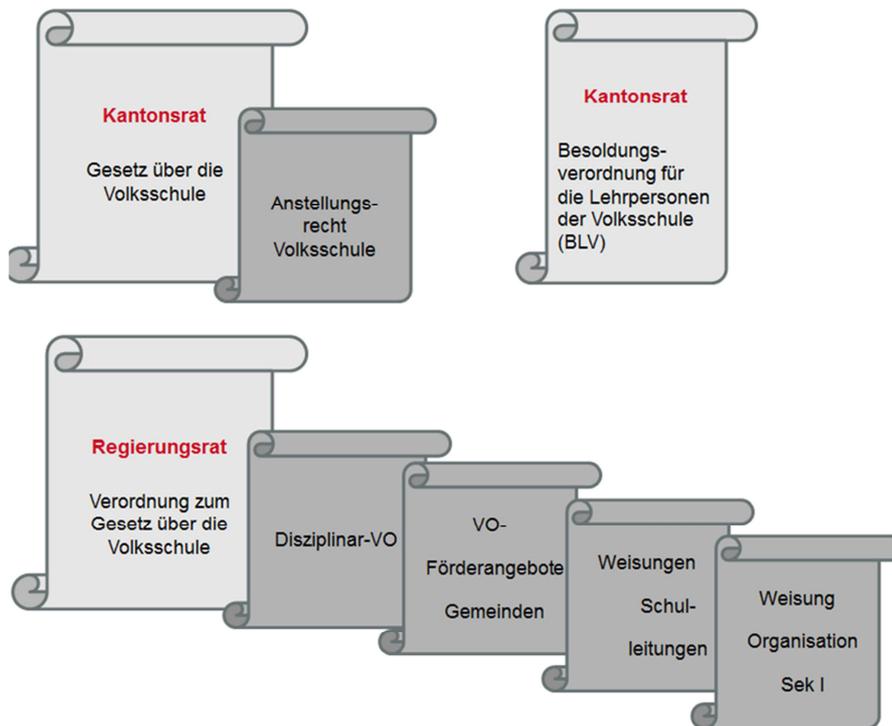
- ein Gesetz in der Kompetenz des Kantonsrates
- eine Vollzugsverordnung in der Kompetenz des Regierungsrates

Die Bestimmungen der Verordnung über die Anstellung der Lehrenden an den Volksschulen (Anstellungsverordnung Volksschule; bGS 412.21) werden grundsätzlich in das Gesetz integriert. Analog zu den kantonalen Lehrpersonen wird die Besoldung weiterhin in einer kantonsrätlichen Verordnung (Besoldungsverordnung des Kantonsrates) festgehalten.

Geplant ist, dass die wesentlichen Regelungsinhalte der weiteren Verordnungen (Verordnung zu den Disziplinarmassnahmen [Disziplinarverordnung] vom 25. März 2003, Verordnung zu den Förderangeboten in den Gemeinden vom 8. April 2003, Weisungen zu Aufgaben und Anstellung der Schulleitungen der Volksschulen [Weisungen Schulleitung Volksschule] vom 1. Mai 2012, Weisungen zur Organisation der Sekundarstufe I vom 19. Juni 2012) allesamt in eine totalrevidierte Verordnung zum Gesetz über die Volksschule des Regierungsrates integriert werden.

Damit reduziert sich die Anzahl der Erlasse auf drei: Volksschulgesetz, Besoldungsverordnung des Kantonsrates und Schulverordnung des Regierungsrates.

Abbildung 1: Übersicht der Erlasse nach erfolgter Totalrevision



Anmerkung: „dunkelgraue“ Erlasse werden in „hellgraue“ Erlasse integriert.

Weiter wird die Systematik des Gesetzes neu gegliedert. Das Volksschulgesetz verfügt über einen in sich konsistenten, logischen Aufbau. Der Gesetzesentwurf kommt mit 71 Artikeln aus. Auf Wiederholungen wird konsequent verzichtet.

Hinzu kommen Veränderungen in den gesellschaftlichen und bildungspolitischen Rahmenbedingungen. Genannt werden können in diesem Zusammenhang unter anderem die technologische Entwicklung oder ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote.

D. Ziele der Totalrevision

Das Ausserrhoder Schulgesetz hat sich im Vollzug weitgehend bewährt. Für viele Herausforderungen – wohl aber nicht für alle – zeichnet das aktuell gültige Schulgesetz taugliche Lösungen vor.

Die Hauptziele der revidierten Volksschulgesetzgebung sind:

- Schaffung von zeitgemässen gesetzlichen Grundlagen für die Ausserrhoder Volksschule;
- Anpassung an gesellschaftliche und bildungspolitische Anforderungen und Rahmenbedingungen;
- Abbildung des Lehrplans;
- Konsolidierung der diversen Rechtsgrundlagen unterschiedlicher Stufen;
- Verbesserung der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen;
- Anpassung der Begrifflichkeiten und der Normstruktur.



Inhaltlich sind folgende Änderungen hervorzuheben:

Tabelle 1: Übersicht

Thema	Veränderung
<i>Gliederung und Dauer Schulzeit, Schuleintritt, Unterrichtswochen</i>	- Verlängerung der obligatorischen Schulzeit von 9 auf 10 Jahre (das 11. Schuljahr ist weiterhin fakultativ) - 13 Wochen Schulferien (bereits heute faktisch 13 Wochen mit Weihnachten/Neujahr)
<i>Privatunterricht (bisher häuslicher Unterricht)</i>	- Präzisierung der Anforderungen an Privatunterricht (häuslicher Unterricht): stufen- bzw. zyklengerechtes Lehrdiplom
<i>Beurteilung</i>	- Noten ab dem 2. Zyklus (1 Jahr früher als bisher)
<i>Unterrichtsorganisation</i>	- Öffnung der Unterrichtsformen für neue Lernformen
<i>Lehrpersonen (Anstellungsbedingungen, Besoldung, Berufsauftrag, Weiterbildung)</i>	- Altersentlastung für Lehrpersonen ab 57, auch für die Lehrpersonen an kantonalen Schulen - Einführung Anstellungen mit variabler Bandbreite (analog zu kantonalem Recht) - Kündigungsfrist von vier Monaten (1 Monat länger als bisher)
<i>Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote (Frühe Bildung, Heilpädagogische Früherziehung, Tagesstrukturen und Tagesschulen, Integrationsmassnahmen)</i>	- Schaffung einer bisher fehlenden Rechtsgrundlage für die Finanzierung von Unterricht an Spitalschulen - Wegfall der Bewilligungspflicht für Tagesschulen und Tagesstrukturen - Führung von Tagesstrukturen - Möglichkeit des Kantons, eigene Angebote zu führen oder Angebote finanziell zu unterstützen
<i>Diverse Themen</i>	- Aufhebung der Volksschulkommission - Rechte und Pflichten von Schülerinnen und Schüler sowie Erziehungsberechtigten sind klarer formuliert: Recht auf Einbezug und Mitwirkungspflicht

1. Gliederung und Dauer Schulzeit, Schuleintritt, Unterrichtswochen

Neu sind zwei Jahre Kindergarten festgelegt. Gemäss gültigem Lehrplan Appenzell Ausserrhoden erfolgt die Gliederung in Zyklen (1., 2. und 3. Zyklus, siehe Art. 14 Entwurf Volksschulgesetz [E-VSG]).

Aktuell ist in Appenzell Ausserrhoden ein Jahr Kindergarten vorgesehen und der 1. Zyklus dauert drei Jahre. In der Praxis haben 96 % der Kinder zwei Jahre Kindergarten absolviert. Bis auf den Kanton Tessin kennen alle Kantone zwei Jahre Kindergarten. In Angleichung an die übrigen Kantone der Schweiz sollen auch in Appenzell Ausserrhoden inskünftig zwei Jahre Kindergarten obligatorisch sein (siehe Art. 14 E-VSG, Gliederung und Dauer der Schulzeit). Die Schuldauer verlängert sich folglich um ein Jahr.

Bisher wird vorgegeben, dass das Schuljahr 40 Schulwochen und 12 Ferienwochen umfasst (Art. 37 Abs. 1 und 2 Schulverordnung). Ein Jahr hat nie genau 52 Wochen, weshalb sich hieraus Probleme ergaben. Dank der neuen Regelung, dass das Schuljahr 13 Wochen Schulferien umfasst, bringt das Volksschulgesetz eine Klärung. Art. 18 E-VSG bringt faktisch keine Änderung gegenüber der heute geltenden Praxis.



2. Privatschulen, Privatunterricht (aktuell: häuslicher Unterricht)

Im Volksschulgesetz werden die Bewilligungsvoraussetzungen für Privatschulen und Privatunterricht präziser formuliert und die Instrumente, mit welchen die Aufsichtstätigkeit wahrzunehmen ist, sind ausdrücklich erwähnt. Die Anforderungen an die im Privatunterricht (aktuell: häuslicher Unterricht) unterrichtenden Personen werden präzisiert. Die Unterrichtenden müssen neu über ein Lehrdiplom für die Stufe bzw. den Zyklus, welchen sie unterrichten, verfügen. Die Kantone sind für das Schulwesen zuständig und sorgen für ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch (Art. 19 und 62 BV). Diesem Anspruch und dieser Aufgabe kommt der Kanton nach. Die Kinder und Jugendlichen haben ein Anrecht auf eine optimale und pädagogisch qualifizierte Bildung, die sich an den Bildungs- und Erziehungszielen orientiert.

Aktuell verfügen in Appenzell Ausserrhoden zwei Privatschulen über eine Bewilligung. 55 Kinder aus 37 Familien erhalten häuslichen Unterricht (neu: Privatunterricht). Für das Schuljahr 2019/2020 wurden zwölf Neuanträge eingereicht und bewilligt. Für das Schuljahr 2020/2021 wurden zwölf Neuanträge eingereicht, zehn davon bewilligt.

3. Beurteilung

Eine Neuerung stellt die Beurteilung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler mit Noten für den gesamten 2. Zyklus dar. Diese Anpassung ist eine Folge der neuen Gliederung in Zyklen.

4. Unterrichts- und Blockzeiten, Unterrichtsorganisation

Das Volksschulgesetz beabsichtigt eine flexible Ausgestaltung des Unterrichts und öffnet diesen ausdrücklich für neue Lernformen. Dies ermöglicht eine Ausgestaltung des Unterrichts unter Berücksichtigung zeitgemässer Entwicklungen (z.B. Digitalisierung) und neuer pädagogischer Erkenntnisse (z.B. Lerngruppen). Mit der bewussten Öffnung der Unterrichtsorganisation wird einerseits eine zukunftsfähige Konzeption verankert, welche nicht direkt an die demografische Entwicklung gekoppelt ist (was etwa bei einer fixen Klassengrösse der Fall ist). Andererseits wird den Lehrpersonen ein Raum für (Unterrichts-) Innovation ermöglicht. Nicht zuletzt soll sich die Unterrichtsorganisation an den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler orientieren. Die konkreten Unterrichtszeiten sind in der Schulverordnung geregelt und werden im Grundsatz übernommen.

5. Lehrpersonen (Anstellungsbedingungen, Besoldung, Berufsauftrag, Weiterbildung)

Anstellungsbehörde der Lehrpersonen der Volksschule sind die Gemeinden. Der Kantonsrat hat für die Besoldung und die übrigen Anstellungsbedingungen einheitliche Vorgaben erlassen. An diesem System wird festgehalten. Dies hat den Vorteil, dass der Kanton eine sachgerechte Gleichbehandlung von Volksschullehrpersonen und Lehrpersonen an den kantonalen Schulen (Kantonsschule Trogen [KST] und Berufsbildungszentrum Herisau [BBZ]) gewährleisten kann. Dass die Anstellungen der Volksschullehrpersonen inskünftig ganz durch den Kanton und nicht mehr durch die Gemeinden erfolgen sollen, wurde im Hinblick auf die Gemeindeautonomie verworfen.

Das Arbeitsverhältnis von Lehrpersonen beinhaltet Eigenheiten, welche eine sachliche Differenzierung zum Anstellungsverhältnis anderer Mitarbeitenden der Gemeinden rechtfertigen. So sind beispielsweise in Bezug auf Beschäftigungsgrad und Lektionenverpflichtung, Berufsauftrag und Kündigungsfristen, welche auf das Ende eines Semesters ausgerichtet sind, berufsspezifische Regelungen angezeigt.



Betreffend die Verbesserung der Anstellungsbedingungen standen seit längerem vier Anliegen im Zentrum:

- die Einführung einer Altersentlastung;
- eine zweite Entlastungslektion für die Klassenlehrpersonen;
- die Anhebung der Einstiegsgehälter für den 1. und 2. Zyklus;
- eine Öffnung des Anspruchs auf eine Intensivweiterbildung für Teilzeitunterrichtende.

Die Lehrpersonen haben ab dem vollendeten 50. Altersjahr keine zusätzliche Ferienwoche analog der Angestellten in der kantonalen Verwaltung. Um hier einen Ausgleich zu schaffen, sehen die meisten Kantone eine Reduktion entweder der Netto-Gesamtarbeitszeit oder der Unterrichtsverpflichtung vor.

Appenzell Ausserrhoden kennt bislang keine Altersentlastung. Mit dem vorliegenden Entwurf soll eine solche eingeführt werden. Das Ziel der Altersentlastung ist es, die Arbeitsbelastung von Lehrpersonen mit zunehmendem Alter zu reduzieren um mehr Regenerationszeit zur Verfügung zu stellen. Die Altersentlastung ist deshalb als Reduktion der Unterrichtsverpflichtung (inkl. Vor- und Nachbereitung) ausgestaltet. Andere Bezugsformen sind nicht vorgesehen. Es wird eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ab dem vollendeten 57. Altersjahr vorgeschlagen. Bei einem Pensum ab 70 % erfolgt eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung um 130 Stunden pro Schuljahr (zwei Lektionen pro Schulwoche). Mit Altersentlastung beträgt die Netto-Gesamtarbeitszeit bei einem Vollpensum 1'810 Stunden. Bei einem Teilpensum zwischen 50–69 % erfolgt eine Reduktion der Unterrichtsverpflichtung um 65 Stunden pro Schuljahr (eine Lektion pro Schulwoche). Im Übrigen ist es eine Führungsaufgabe, innerhalb der Vorgaben von Gesetz und Verordnung die Verteilung der Netto-Gesamtarbeitszeit auf die Hauptaufgaben des Berufsauftrages vorzunehmen. Weitere Details können den Ausführungen unter Abschnitt E zu Art. 46 E-VSG, Altersentlastung, entnommen werden.

Um eine Gleichbehandlung zwischen kommunalen und kantonalen Lehrpersonen zu gewährleisten, ist geplant, die Altersentlastung, wie sie in Art. 46 E-VSG aufgenommen wird, mittels Fremdänderung im Personalgesetz (PG; bGS 142.21) einzuführen. Die Einführung der Altersentlastung für kantonale Lehrpersonen führt zu einer Annäherung der beiden Systeme. Die Argumente der Belastungsreduktion gelten im Übrigen gleich.

Ein weiteres Anliegen ist die Entlastung für den Mehraufwand einer Lehrperson, welche die Funktion als Klassenlehrperson ausübt. Heute sieht Art. 22 Abs. 2 der Anstellungsverordnung Volksschule eine Reduktion um 30 Jahresstunden vor. Eine solche Regelung wird nicht auf Gesetzesstufe geregelt sein. Vielmehr erfolgt eine grundsätzliche Kompetenzdelegation an den Regierungsrat, der die Verteilung der Arbeitszeit festlegen und für einzelne Kategorien und Funktionen eine unterschiedliche Verteilung vorsehen kann (Art. 45 Abs. 2 E-VSG). Darunter fallen auch Entlastungen für die Funktion als Klassenlehrperson oder für andere zeitintensive Aufgaben.

Ein weiteres Anliegen betrifft die Erhöhung der Einstiegsgehälter im 1. und 2. Zyklus. Die Löhne werden in der Anstellungsverordnung Volksschule geregelt. Die Anstellungsverordnung Volksschule wird zurzeit gesondert teilrevidiert. Das Ergebnis der Teilrevision wird in die kantonsrätliche Besoldungsverordnung überführt werden.

6. Intensivweiterbildung

Ein letzter Punkt, um die Anstellungsbedingungen seitens des Kantons zu verbessern, ist die bezahlte Intensivweiterbildung von drei Monaten. Eine solche steht den Lehrpersonen nach 15 Jahren Dienst an einer öffentlichen Volksschule im Kanton einmalig zu. Dieses Recht wird im Volksschulgesetz festgehalten. Die Ausgestaltung wird in der Verordnung zum Gesetz über die Volksschule detailliert geregelt. Bisher sind Lehrpersonen mit



einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50 % von diesem Anspruch ausgeschlossen. Geplant ist den Anspruch auf Intensivweiterbildung auch Lehrpersonen mit einem tieferen Beschäftigungsgrad anteilmässig zu gewähren. Die finanziellen Auswirkungen und der organisatorische Aufwand halten sich in Grenzen.

7. Nichtaufnahme von Art. 32 Anstellungsverordnung Volksschule – Weiterbildungsveranstaltungen der Organisationen von Lehrenden

Die in der Anstellungsverordnung Volksschule vorgesehene Weiterbildungsveranstaltung der Organisationen von Lehrenden wird vom Verband der Lehrerinnen und Lehrer Appenzell Ausserrhoden (LAR) durchgeführt. Die Lehrpersonen sind gemäss Art. 32 der Anstellungsverordnung Volksschule zur Teilnahme verpflichtet. Den Lehrpersonen, welche nicht Mitglied des LAR sind, kann die Teilnahme an einer privaten Organisation allerdings nicht durch das Gesetz vorgeschrieben werden. Daher entfällt eine Regelung wie sie heute in der Anstellungsverordnung Volksschule zu finden ist.

8. Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote

Unter dem Titel der ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote sollen die Gemeinden weiterhin für ein bedarfsgerechtes Angebot an additiven Tagesstrukturen und Tagesschulen (integratives Modell) sorgen. Tagesstrukturen bezeichnen die Gesamtheit an additiven Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche ausserhalb der Familie bis zum Ende der obligatorischen Schule. Die häufigsten Erscheinungsformen von Tagesstrukturen sind Blockzeiten, betreute Mittagstische, Angebote von betreuten Randstunden vor oder nach Schulbeginn ohne pädagogisches Programm (z.B. sogenannte Auffangzeiten) oder mit pädagogischem Programm (Lernatelier, Aufgabenhilfe usw.). Schulen mit Tagesstrukturen unterscheiden sich klar von Tagesschulen.

Etliche Gemeinden führen bereits bedarfsgerechte Tagesstrukturen in unterschiedlicher Form. Die Tagesstrukturen verfügen über ein organisatorisches und pädagogisches Konzept. Darin enthalten sind Angaben zur Organisation, zum Angebot, zur Finanzierung, zu pädagogischen Grundsätzen, zur Infrastruktur und zum Personal. Das Amt für Volksschule und Sport hat im Jahr 2016 Rahmenempfehlungen zur schulergänzenden Betreuung herausgegeben und im Jahr 2017 in einer Umfrage das Angebot in den Schulen erhoben.

Der Regierungsrat hat es sich zum erklärten Ziel gemacht, dass kantonsweit erwerbskompatible Tagesstrukturen eingeführt werden sollen (Ziel 4 des Regierungsprogramms 2020–2023). Um dieses Ziel bis 2030 erreichen zu können, ist es notwendig, bedarfsgerechte Angebote selbst oder in Zusammenarbeit sicherzustellen. Die Gemeinden stellen daher bedarfsgerechte Tagesstrukturen zur Verfügung, welche auf die üblichen Arbeitszeiten auszurichten sind (Art. 64 Abs. 1 E-VSG). Der Entwurf enthält in Art. 64 Abs. 3 E-VSG neu eine „Kann-Bestimmung“ des Kantons zur Führung von kantonseigenen Angeboten und zur Kostenbeteiligung. Ein Finanzierungsmodell (z.B. Anschubfinanzierung oder regelmässige Beiträge mit Leistungsvereinbarung o.ä.) wird nicht festgelegt, da es sich um eine „Kann-Bestimmung“ handelt.

Die Bewilligungspflicht für Tagesschulen entfällt. Aus der Stellung und dem Titel der Tagesstrukturen und Tagesschulen im 5. Abschnitt „Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote“ ist ersichtlich, dass diese die reguläre öffentliche Volksschule nicht ersetzen, sondern ergänzen und im schulischen Kontext stehen. Der Besuch solcher Angebote ist freiwillig, eine Pflicht der Schülerinnen oder Schüler, eine Tagesschule zu besuchen, kann nicht daraus abgeleitet werden. Die Gemeinden haben ein reguläres Angebot weiterhin sicherzustellen. Aus der Freiwilligkeit des Angebots ergibt sich weiter, dass von den Schülerinnen und Schülern bzw.



den Erziehungsberechtigten ein Unkostenbeitrag erhoben werden kann. Dieser darf nicht höher sein als zur Kostendeckung erforderlich.

Das Bedürfnis nach früher Bildung nimmt zu. Dem wird mit einem eigenen Artikel (Art. 62 E-VSG) Rechnung getragen. Der Begriff umschreibt die vorschulische Bildung von Kindern. Damit ist die Ausbildung von übergreifenden Kompetenzen und Fähigkeiten sowie die Verknüpfung von Lern- und Lebenswelten gemeint und nicht eine Verschiebung von schulischen Lerninhalten in den Vorschulbereich. Bei der frühkindlichen Bildung kommen verschiedene pädagogische und sozialpolitische Konzepte zur Anwendung. Die frühe Bildung grenzt sich ebenfalls von einer Kindertagesstätte bzw. der ausschliesslichen Betreuung von Kindern im Vorschulbereich ab.

Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Volksschule, die aus medizinischen Gründen für eine gewisse Zeit einmalig oder regelmässig stationär hospitalisiert werden müssen, können am Unterricht nicht teilnehmen. Für solche Situationen bieten einzelne Spitäler und Kliniken Unterricht an, sogenannte Spitalschulen. Heute besteht keine explizite Rechtsgrundlage zur finanziellen Beteiligung. Diese wird mit Art. 66 E-VSG geschaffen.

9. Volksschulkommission

Im Zuge der Bereinigung des Kommissionswesens wurde das Departement Bildung und Kultur beauftragt, die Zusammenführung dreier Kommissionen (Volks-, Mittelschule und Berufsbildung) zu prüfen. Diese Zusammenführung ist auf Verordnungsstufe geplant. Folglich entfallen gesetzliche Regeln zur Volksschulkommission.

10. Rechte und Pflichten von Schülerinnen und Schüler sowie Erziehungsberechtigten

Das Volksschulgesetz sieht eine logische Systematik dieses Regelungsgegenstandes vor. So haben beispielsweise Schülerinnen und Schüler ein Recht auf Beurteilung und Promotion. Die Schülerinnen und Schüler werden gesetzessystematisch den Erziehungsberechtigten vorangestellt. Aktuell gilt die Reihenfolge Lernende, Lehrende, Erziehungsberechtigte.

E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1, Zweck

Art. 1 E-VSG legt den Regelungszweck des Gesetzes fest. Im Hinblick auf den 5. Abschnitt Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote legt Abs. 2 von Art. 1 E-VSG fest, dass das Volksschulgesetz auch die Grundlage für solche Angebote liefert.

Art. 2, Bildungs- und Erziehungsziele

Die Bildungs- und Erziehungsziele werden in Art. 2 E-VSG definiert. Der Auftrag der Volksschule ist dabei umfassend. Eine Einschränkung ausschliesslich auf Bildungsziele ist nicht angezeigt, da Bildung bei Kindern und Jugendlichen im Volksschulalter auch einen erzieherischen Effekt hat und Bildung nicht nur Leistungs- und Wissensziele umfasst, sondern auch Werte und Wertvorstellungen. Der Erziehungsauftrag beinhaltet den Auftrag die Kinder und Jugendlichen zu Mitgliedern der Gesellschaft zu erziehen, die die Werte ihrer Umgebung kennen. Der Erziehungsauftrag ist ergänzend zur Erziehung in der Familie zu verstehen; er unterstützt die Er-



ziehungsberechtigten in der Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung. Diese bleibt bei den Eltern bzw. den Erziehungsberechtigten.

Art. 2 Abs. 1 E-VSG führt aus, woran sich die Volksschule orientiert und wozu die vermittelten Inhalte dienen. Art. 2 Abs. 2 E-VSG definiert, wie die Ziele nach Abs. 1 erreicht werden sollen. Dabei wird der Fokus auf die Vermittlung von Kompetenzen gelegt. Die Volksschule soll die Schülerinnen und Schüler dahin führen, dass sie die Fähigkeiten erwerben, eigenständig etwas zu lernen sowie die Freude und Einsicht in die Notwendigkeit des Lernens erkennen. Sie sollen befähigt werden, ihren Lebensweg möglichst eigenständig zu gehen und partizipativ am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Art. 2 Abs. 3 E-VSG betont das Ziel der Chancengerechtigkeit. Die Volksschule vermittelt eine den Fähigkeiten und Neigungen der Kinder und Jugendlichen entsprechende Bildung.

Art. 3, Recht auf Schulbesuch

Art. 19 BV verpflichtet die Kantone einen ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht zur Verfügung zu stellen. Deshalb hält Art. 3 Abs. 1 E-VSG fest, dass alle Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt im Kanton das Recht haben, die öffentliche Volksschule unentgeltlich zu besuchen. Wie bisher ist es auch möglich eine Privatschule, in welcher die Schulpflicht erfüllt werden kann, zu besuchen. Damit in einer Privatschule die Schulpflicht erfüllt werden kann, muss diese über eine Bewilligung verfügen (siehe Art. 54 und 55 E-VSG). Die Kosten für diese Privatschule sind selbst bzw. durch die Erziehungsberechtigten/Unterhaltspflichtigen gemäss Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) zu tragen. Sofern die im Volksschulgesetz vorgegebenen Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Schulpflicht auch durch Privatunterricht erfüllt werden. Der Begriff Privatunterricht ersetzt dabei den bisher gebräuchlichen Ausdruck des häuslichen Unterrichts. Privatunterricht wird oft, muss aber nicht zwingend, zu Hause erfolgen. Der Privatunterricht ist bewilligungspflichtig (Art. 54 und 56 E-VSG). Die Kosten sind selbst bzw. durch die Erziehungsberechtigten/Unterhaltspflichtigen gemäss ZGB zu tragen. Eine Aufwandsentschädigung oder eine andere Beteiligung an den Kosten durch Gemeinden oder Kanton ist wie bisher nicht angezeigt.

Art. 4, Schulpflicht

Art. 4 bewirkt eine erste Änderung gegenüber der heutigen Rechtslage. Aufgrund des zweiten Kindergartenjahres erfolgt die Einschulung bzw. der Beginn der Schulpflicht neu um ein Jahr früher als bisher. Unverändert bleibt der Stichtag 30. April. Der Stichtag ist im Vergleich zu den HarmoS-Kantonen früher, die Kinder in Appenzell Ausserrhoden sind damit bei Schuleintritt älter als in den HarmoS-Kantonen.

Auf eine Regelung, bis wann ein Eintritt möglich sein soll, wird bewusst verzichtet. Es gilt den Einzelfall zu beurteilen und keine generelle Regelung zu erlassen. In der Praxis konnten stets dem Kindeswohl angepasste Lösungen gefunden werden.

2. Abschnitt: Öffentliche Volksschule

I. Grundsätzliches

Art. 5, Schulträger

Die Gemeinden sind Träger der öffentlichen Volksschule. Sie tragen grundsätzlich alle Kosten der Volksschule (Personal- und Betriebskosten sowie die Infrastrukturkosten) soweit das Volksschulgesetz nichts Abweichendes bestimmt.



Aktuell räumt Art. 1 der Schulverordnung den Gemeinden das Recht ein, den Volksschulunterricht entweder selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder dem Kanton zu gewährleisten. Dieses Recht soll mit dem Entwurf auf Gesetzesstufe verankert werden (Art. 5 Abs. 2 E-VSG). Die Formen der Zusammenarbeit richten sich in erster Linie nach dem Gemeindegesetz (bGS 151.11) und werden im Volksschulgesetz nicht zusätzlich definiert. Eine Möglichkeit der Zusammenarbeit ist die Bildung eines Zweckverbandes im Sinne von Art. 31 des Gemeindegesetzes. In dieser Form können die beiden Parteien gleichberechtigt zusammenarbeiten. Andere Formen eignen sich dann, wenn es faktisch eher darum geht, dass eine Gemeinde die Volksschule oder einzelne Teile davon im Auftrag einer anderen Gemeinde durchführt. Erfolgt die Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbandes, ergibt sich die Genehmigungspflicht der Vereinbarung aus Art. 32 des Gemeindegesetzes. Der Regierungsrat kann in der Verordnung vorsehen, dass andere Formen der Zusammenarbeit durch das Departement Bildung und Kultur zu genehmigen sind. Den Gemeinden steht es auch offen, mit privaten Anbietern zusammenzuarbeiten.

Bereits heute kann der Regierungsrat Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten (Art. 4 Abs. 4 Schulgesetz). Dies ergibt sich aus Art. 29 des Gemeindegesetzes. Art. 5 Abs. 3 E-VSG behält diese Kompetenz für Fälle, in denen dies zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben erforderlich ist, bei. Ein Einschreiten des Regierungsrates als ultima ratio ist nur in Ausnahmefällen und bei gravierenden Pflichtverletzungen denkbar. Ein mögliches Szenario stellt etwa die Nichteinhaltung des Lehrplans dar. Bei Qualitätsmängeln greift Art. 52 E-VSG zur Qualitätssicherung.

Art. 6, Schulort

Schülerinnen und Schüler besuchen die Volksschule in der Gemeinde, in welcher sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Dieser Grundsatz gilt unverändert. In der Regel entspricht der Wohnort dem Schulort. Etwa bei gemeinsamem Sorgerecht der getrennt lebenden Eltern soll diejenige Schule am Ort des mehrheitlichen Aufenthalts des Kindes an Werktagen besucht werden. Dies ergibt sich aus der Definition des gewöhnlichen Aufenthalts. Darunter wird gemeinhin der tatsächliche Mittelpunkt der Lebensführung des Kindes verstanden.

Nach Art. 6 Abs. 2 E-VSG kann in Abweichung von obengenanntem Grundsatz ein auswärtiger Schulbesuch durch den Gemeinderat angeordnet werden. Hierzu ist das Einverständnis des aufnehmenden Schulträgers notwendig; die Anordnung erfolgt sofern möglich im Konsens der Erziehungsberechtigten. Die Abgeltung eines auswärtigen Schulbesuchs regeln die beteiligten Gemeinden untereinander. Die in Art. 22 der Schulverordnung vorgesehenen Tarife decken die effektiven Kosten in der Regel nicht. Deshalb ist es sinnvoll, hierzu keine Vorgaben zu machen. Bestehende Vereinbarungen zwischen den Gemeinden, welche gestützt auf Art. 22 Abs. 1^{quinquies} der Schulverordnung geschlossen wurden, behalten ihre Gültigkeit.

Art. 6 Abs. 3 E-VSG gewährt den Erziehungsberechtigten die Möglichkeit, für ihre Kinder einen auswärtigen Schulbesuch mit dem aufnehmenden Schulträger zu vereinbaren. Bei einem auswärtigen Schulbesuch auf Initiative der Erziehungsberechtigten hin, tragen diese die anfallenden Kosten.

Art. 6 Abs. 4 E-VSG regelt den Fall, dass die Schülerin bzw. der Schüler innerkantonale in einem Kinder- oder Jugendheim oder in einer Pflegefamilie untergebracht ist. Diese Unterbringung kann sowohl freiwillig als auch auf Anordnung einer Behörde erfolgen. In diesem Fall soll jene Gemeinde für die Schulkosten aufkommen, in welcher die Schülerin oder der Schüler ordentlich die Schule besuchen würde. Dies wird umschrieben mit dem Begriff «am bisherigen Schulort». Die beteiligten Gemeinden können eine abweichende Kostenregelung treffen.



Art. 7, Kantonaler Schulkostenbeitrag

Entsprechend der neuen Systematik wird die Finanzierung der öffentlichen Volksschule im 2. Abschnitt geregelt. Art. 5 Abs. 1 E-VSG regelt die Kostentragung der Gemeinden für die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und den Betrieb der Schule. Art. 7 E-VSG regelt den kantonalen Schulkostenbeitrag an die Gemeinden.

Das System der Finanzierung bleibt dabei unverändert: Der Kanton leistet jedem Schulträger einen pauschalen Schulkostenbeitrag pro Schülerin resp. Schüler. Aktuell beträgt die Pauschale 2'125.30 Franken (Stand Januar 2021). Im Jahr 2020 (gleich wie 2019) betrug der Schulkostenbeitrag 2'112.60 Franken. In den Jahren 2017 und 2018 betrug der Schulkostenbeitrag 2'100 Franken. Für Schülerinnen oder Schüler mit verstärkten separativen Massnahmen wird der Gemeinde am bisherigen Schulort kein Schulkostenbeitrag entrichtet.

Der Schulkostenbeitrag wird bei Inkrafttreten des Volksschulgesetzes in Analogie zum geltenden Art. 45 des Schulgesetzes festgelegt. Er wird gemäss Art. 7 Abs. 2 E-VSG um den Prozentwert angepasst, um welchen die Besoldung der Lehrpersonen an den Volksschulen in der Besoldungsverordnung angepasst wird.

Art. 8, Kantonale Schulen

Eine Kantonalisierung der Volksschule ist nicht beabsichtigt. Der Kanton kann aber an kantonalen Schulen Angebote der Volksschule führen. So wird an der Kantonsschule Trogen im Auftrag der Gemeinden Trogen, Rehetobel und Wald die Sekundarstufe I geführt. Dies ist heute bereits in Art. 5 des Schulgesetzes vorgesehen und wird in Art. 8 E-VSG übernommen.

Mit den Gemeinden, welche als Schulträger ordentlicherweise das Angebot der Volksschule zur Verfügung stellen müssten, regelt der Regierungsrat die Kostenabgeltung (Art. 8 Abs. 2 E-VSG). Weitere Regelungsinhalte sind den Vereinbarungspartnern überlassen.

II. Schulorgane

Art. 9, Gemeinderat

Art. 47 des Schulgesetzes weist dem Gemeinderat eine nicht abschliessende Reihe von Aufgaben zu. Dazu gehören die Festlegung der Angebote und der Organisation der Volksschule, die Anstellung und Führung der Lehrenden (bzw. neu: Lehrpersonen), der Schulleitungen und weiterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Schulwesen, der Entscheid über den optimalen Einsatz der zugewiesenen finanziellen Mittel sowie die Verwaltung der dem Schulwesen dienenden Bauten, Anlagen und Einrichtungen. Diese Aufgaben laufen darauf hinaus, dass dem Gemeinderat die Gesamtaufgabe zukommt, die öffentliche Volksschule zu führen. Er ist die oberste kommunale Schulbehörde.

Analog zu Art. 4 Abs. 2 des Schulgesetzes schreibt Art. 9 Abs. 2 E-VSG vor, dass die Gemeinden die Schulen nach den Grundsätzen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu führen haben. Die Sicherstellung dieser Vorgabe obliegt ebenfalls dem Gemeinderat als oberstem Führungs- und Aufsichtsorgan in der Gemeinde.

Art. 10, Schulkommission

Der Gemeinderat kann seine Aufgaben wie bisher (Art. 47 Abs. 2 Schulgesetz) an eine Schulkommission delegieren. Die Mitglieder der in der kantonalen Gesetzgebung vorgesehenen Kommissionen werden vom Gemeinderat ernannt soweit das kommunale Recht nichts anderes vorsieht (Art. 24 Abs. 1 Gemeindegesetz).



Art. 10 Abs. 2 E-VSG regelt den Spezialfall, dass mehrere Gemeinden zusammen ein Angebot der Volksschule führen. Sie können in solchen Fällen auch eine gemeinsame Schulkommission einsetzen. Damit wird die Mitsprache der beteiligten Gemeinden sichergestellt. In der Praxis bestehen solche Spezialfälle bereits.

Art. 11, Schulleitung

Heute werden die Schulen von Schulleitungen geführt. Gemäss Art. 11 Abs. 1 E-VSG setzt der Gemeinderat weiterhin Schulleitungen ein. Diese sind wie aktuell für die organisatorische, pädagogische und finanzielle Führung verantwortlich (Art. 35 Abs. 2 und 3 Schulgesetz). Art. 33 Abs. 1 der Schulverordnung präzisiert, dass den Schulleitungen die Verantwortung für die operative Führung der Schule obliegt. Dazu gehören auch die personelle und administrative Führung sowie die Überprüfung der Erfüllung des Berufsauftrags der Lehrenden bzw. Lehrpersonen. Die Einzelheiten, insbesondere die fachlichen Anforderungen an die Schulleitung, sind in den vom Regierungsrat erlassenen Weisungen zu Aufgaben und Anstellung der Schulleitungen der Volksschulen (Weisungen Schulleitung Volksschule; bGS 411.13) konkretisiert.

Der Regierungsrat wird auf Verordnungsstufe die fachlichen Anforderungen und die Aufgaben präzisieren und eine Bandbreite für die Besoldung vorgeben (Art. 11 Abs. 2 E-VSG). Analog zu den Lehrpersonen ist es auch bei den Schulleitungsmitgliedern gerechtfertigt für Einheitlichkeit mit kantonalen Vorgaben zu sorgen.

III. Schulbetrieb

Art. 12, Grundsatz

Art. 12 Abs. 1 E-VSG gibt einen zentralen Grundsatz der Volksschule wieder. Der Schulbetrieb hat sich am Wohl der Schülerinnen und Schüler zu orientieren. Für einen geordneten Schulbetrieb und letztlich für das Wohl der Schülerinnen und Schüler ist es wichtig, dass die Lehr- und Fachpersonen sowie die Erziehungsberechtigten zusammenarbeiten, unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten. Dies hält Art. 12 Abs. 2 E-VSG ausdrücklich fest.

Art. 13, Schuleintritt

In Ergänzung zu Art. 4 E-VSG kann die Schulleitung in begründeten Fällen (Entwicklungsrückstand, gesundheitliche Herausforderungen oder Entwicklungsvorsprung) einen Aufschub oder eine Vorverlegung des Kindergarten- resp. Schuleintritts bewilligen. Die Entscheidkompetenz steht der Schulleitung zu; sie ist nahe an Erziehungsberechtigten und Kindern und kann diese Einschätzung fachlich vornehmen. Der Antrag auf Aufschub oder Vorverlegung wird von den Erziehungsberechtigten ausgehen.

Art. 14, Gliederung und Dauer der Schulzeit

Der Lehrplan 21 unterteilt die Volksschule in drei Zyklen. Der 1. Zyklus umfasst zwei Jahre Kindergarten und die ersten zwei Jahre der Primarstufe. Der 2. Zyklus umfasst die Schuljahre fünf bis acht, bisher waren dies die 3. bis 6. Klasse. Der 3. Zyklus umfasst die Schuljahre neun bis elf und bildet die bisherige Sekundarstufe I ab. Insgesamt sind es damit elf Schuljahre

Der freiwillige Schulaustritt nach dem 10. Schuljahr bzw. nach zwei Jahren im letzten (dritten) Zyklus ist weiterhin möglich. Damit wird die obligatorische Schulpflicht von heute neun auf neu zehn Schuljahre verlängert, in der Praxis absolvieren die meisten Kinder und Jugendlichen die in der Schweiz allgemein üblichen elf angebotenen Schuljahre.



Art. 15, Lehrplan

Gemäss Art. 15 Abs. 1 E-VSG liegt die Zuständigkeit zum Erlass des Lehrplans wie bisher (Art. 36 Schulgesetz) beim Regierungsrat. Neu werden die Stundetafeln als Bestandteil des Lehrplans explizit im Gesetz genannt. Der aktuelle Lehrplan ist seit Schuljahr 2017/2018 in Kraft.

Art. 16, Lernmedien und Schulmaterial

Neben den klassischen Lehrmitteln in Form von Büchern kommen im Zuge der Digitalisierung auch vermehrt neue, lehrplankonforme Lernmedien zum Einsatz. Unter Lernmedien sind Lehr-, Lern- und Arbeitsmittel in analoger und/oder digitaler Form gemeint, die Kompetenzen und Lerninhalte konkretisieren und für den Unterricht didaktisch aufbereiten bzw. zur Verfügung stellen. Sie enthalten sowohl Materialien für Schülerinnen und Schüler als auch für Lehrpersonen. Neu wird deshalb der Begriff Lernmedien verwendet.

Lernmedien und Schulmaterial werden in der öffentlichen Schule den Schülerinnen und Schülern unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Dies leitet sich aus dem Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV) ab. Aus der systematischen Stellung von Art. 16 E-VSG im 2. Abschnitt ergibt sich, dass die Pflicht, den Schülerinnen und Schülern Lernmedien und Schulmaterialien unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, nicht auch die Privatschulen oder den Privatunterricht umfassen. Das Gemeinwesen muss für den Privatunterricht und Privatschulen keine unentgeltlichen Lernmedien und Schulmaterialien zur Verfügung stellen.

Gemäss Art. 16 Abs. 1 E-VSG kann eine angemessene Beteiligung an den ausserordentlichen Kosten, die im Rahmen des obligatorischen Unterrichts anfallen, erhoben werden. Denkbar sind Beiträge an den Werkunterricht. In der Regel steht hier pro Schülerin bzw. Schüler planerisch ein Budget zur Verfügung. Im Rahmen dieses Budgets wird der Werkunterricht unentgeltlich erteilt. Werden andere, teurere Materialien gewünscht, kann ein Beitrag verlangt werden. Der Beitrag muss angemessen sein und im Verhältnis zum Mehrwert stehen.

Art. 37 des Schulgesetzes hält fest, dass das Departement Bildung und Kultur verbindliche und empfohlene Lehrmittel für die Volksschule bestimmt. Die obligatorischen Lehrmittel verlieren immer mehr an Bedeutung. Dennoch wird in Art. 16 Abs. 2 E-VSG an der Möglichkeit, obligatorische Lernmedien festzulegen, festgehalten. Neue Entwicklungen in diesem Bereich sind nur schwer vorhersehbar und es kann sich zeigen, dass die verbindliche Festlegung notwendig ist. Das Departement Bildung und Kultur wird soweit als möglich mit Empfehlungen arbeiten.

Dem Kanton ist in Art. 16 Abs. 3 E-VSG das Recht eingeräumt, selbst Lehrmittel zu produzieren oder Beiträge an solche zu leisten. Dies ist bereits heute so vorgesehen (Art. 37 Schulgesetz).

Art. 17, Unterrichtsorganisation

Heute enthalten unterschiedliche Bestimmungen Vorgaben zur Unterrichtsorganisation. So enthält Art. 4 der Schulverordnung Vorgaben zu den Kindergartenklassen, Art. 5 und 6 der Schulverordnung regeln die Primarstufe und Sekundarstufe I. Die geltenden Rechtsgrundlagen gehen von der Grundannahme einer Organisation in Klassenverbänden aus, ermöglichen aber bereits altersdurchmisches Lernen oder die Bildung von klassen- bzw. stufenübergreifenden Lerngruppen. Diese neuen Formen der Unterrichtsorganisation gewinnen immer mehr an Bedeutung. Art. 17 E-VSG zur Unterrichtsorganisation ist deshalb bewusst offen ausgestaltet. Wichtig ist, dass zeitgemässe und pädagogisch sinnvolle Formen zur Anwendung kommen. Sie müssen auch betrieblich tragbar und die Betreuung muss gewährleistet sein.



Um auf Entwicklungen flexibler reagieren zu können, legt der Regierungsrat die Richtgrößen für die Unterrichtsorganisation fest (Art. 17 Abs. 2 E-VSG). Bei den bisherigen Vorgabe der Klassengröße von 16–24 Schülerinnen ist bis anhin keine Änderung geplant.

Art. 18, Schuljahr und Schulferien

Das Schuljahr beginnt unverändert nach den Sommerferien und umfasst zwei Semester (Art. 18 Abs. 1 E-VSG). Wie einleitend in Abschnitt D ausgeführt, wird die Anzahl der Schulferienwochen an die Praxis angepasst. Somit sind es 13 Wochen Schulferien für die Schülerinnen und Schüler.

Das Departement Bildung und Kultur legt die Schulferien fest. Dabei wird weiterhin eine Koordination mit den Nachbarkantonen angestrebt. Wie bisher sollen die Gemeinden die Möglichkeit haben zwei der 13 Ferienwochen selbstständig festzulegen.

Art. 19, Unterrichtsfreie Halbtage

Art. 19 E-VSG entspricht inhaltlich Art. 37 Abs. 3 der Schulverordnung. Die Schulträger haben das Recht, maximal fünf Halbtage pro Jahr unterrichtsfrei zu erklären, insbesondere für Anlässe von lokaler Bedeutung. Mit der nicht abschliessenden Nennung von Gründen soll grösstmögliche Flexibilität gewährleistet werden um individuelle Lösungen zu ermöglichen. Der Grundsatz ist jedoch auf Gesetzesstufe zu regeln.

Art. 20, Unterrichtszeiten und Schulanlässe

Art. 20 E-VSG entspricht inhaltlich Art. 35a der Schulverordnung. Neu ist Art. 20 Abs. 2 E-VSG zu den Schulanlässen. Er bildet eine stufengerechte Rechtsgrundlage für die bereits bisher durchgeführten Schulanlässe, welche auch ausserhalb der Unterrichtszeiten stattfinden können. Diese Anlässe sind freiwillig oder obligatorisch. Als Beispiele genannt seien Sporttage oder Klassenlager. Beispiele für obligatorische Anlässe ergeben sich aus Art. 20 Abs. 3 E-VSG, wobei diese Aufzählung nicht abschliessend ist.

In Art. 20 Abs. 3 E-VSG findet sich die Rechtsgrundlage um für die obligatorische Veranstaltungen Unkostenbeiträge zu erheben. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass von den Erziehungsberechtigten an obligatorische Schulveranstaltungen wie Klassenlager und Exkursionen nur Beiträge in der Höhe verlangt werden können, welche den Erziehungsberechtigten bei einer Verkostung zu Hause anfallen würden. Es hat sich nicht auf einen konkreten Betrag festgelegt, aber ausgeführt, dass der maximal zulässige Betrag sich abhängig vom Alter des Kindes zwischen Fr. 10.– und 16.– pro Tag bewegen dürfte (Entscheidung 2C_206/2016 vom 7. Dezember 2017, E. 3.1.3).

Beiträge an fakultative Angebote sind, wie bisher, zulässig. Ohne dass dies speziell im Gesetz aufgenommen wird, sind die Schulträger dabei an die im öffentlichen Recht üblichen Vorgaben des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips gebunden. Daher wird auf weitergehende Vorgaben in Bezug auf die Bemessung dieser Abgaben verzichtet (vgl. Art. 69 KV).



Art. 21, Schulhaus und Schulweg

Art. 21 Abs. 1 E-VSG entspricht einem Bedürfnis grösserer Gemeinden, welche mehr als eine Schule derselben Stufe führen. Es besteht seitens des Erziehungsberechtigten kein Anspruch auf Wahl einer bestimmten Schule innerhalb einer Gemeinde. Die Zuteilung zu einer Schule erfolgt gestützt auf die Regelungen innerhalb der jeweiligen Gemeinde.

Es besteht heute eine sehr umfassende und detaillierte Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu, was ein zumutbarer Schulweg ist. Diese Rechtsprechung ist in der Praxis zu berücksichtigen. Wird ein Schulweg als unzumutbar eingestuft, so hat die Gemeinde wenn möglich Abhilfe zu schaffen und Gefahren zu beseitigen (bspw. Bau einer Verkehrsinsel, Lichtsignale, Fussgängerstreifen etc.). Auch wenn die Gemeinde dafür zu sorgen hat, dass der Schulweg zumutbar ist, sind die Erziehungsberechtigten nicht von ihrer Obhutspflicht entbunden. Die Aufsicht liegt in ihrem Verantwortungsbereich.

IV. Fördermassnahmen

Vorbemerkungen zu Art. 22–26 E-VSG:

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) verpflichtet die Kantone, behinderten Kindern und Jugendlichen eine Grundschulung anzubieten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist und die Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen in die Regelschule zu fördern (Art. 20 Abs. 1 und 2 BehiG). Gleichzeitig muss sich die Förderung der Integration an den Möglichkeiten und Schwierigkeiten der lokalen Schulorganisation orientieren und das Umfeld (Klasse, Personalressourcen, zeitliche und materielle Organisation) berücksichtigen. Art. 62 Abs. 2 BV garantiert die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichtes an öffentlichen Schulen. Dies gilt auch für die Angebote der Sonderpädagogik.

Weiter ist die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (nachfolgend: Sonderpädagogikkonkordat; bGS 411.10.1) relevant, welcher auch Appenzell Ausserrhoden beigetreten ist. Das Sonderpädagogikkonkordat regelt den Zweck und die Grundsätze, legt die Berechtigten und das Grundangebot fest und definiert Harmonisierungs- und Koordinationsinstrumente. Die beigetretenen Kantone verpflichten sich, diese Vorgaben in ihren kantonalen Konzepten für Sonderpädagogik zu berücksichtigen (Art. 7 Abs. 1 Sonderpädagogikkonkordat).

Die konkrete Ausgestaltung der sonderpädagogischen Angebote und Massnahmen wird kantonal definiert. Die sonderpädagogischen Massnahmen sind aktuell in Art. 10a ff. des Schulgesetzes und in Art. 8 ff. der Schulverordnung geregelt. Materiell ändert sich wenig. Ein Ziel der Totalrevision ist jedoch die Schaffung einer einheitlichen Terminologie.

In Appenzell Ausserrhoden sind in erster Linie die Gemeinden für Fördermassnahmen, welche im Rahmen des Regelunterrichts erbracht werden können, zuständig. Dies unabhängig davon, ob zusätzliche Ressourcen aufzubringen sind. Erst wenn die Anspruchsberechtigung für „verstärkte Massnahmen“ im Sinne von Art. 5 des Sonderpädagogikkonkordats ausgewiesen ist, greift die kantonale Zuständigkeit. Diese verstärkten Massnahmen erfolgen gemäss Primat der Integration (Art. 2 Sonderpädagogikkonkordat) an der Regelschule. Ausnahmen bzw. eine separate Ausgestaltung in Institutionen der Sonderschulung sind zu begründen und werden erst nach Genehmigung durch die zuständige Abteilung im Departement Bildung und Kultur wirksam (siehe hierzu die Erläuterungen zu Art. 23 Abs. 3 E-VSG). Bei Massnahmen in der Regelschule ist es wesentlich zwischen Fördermassnahmen der Gemeinden und verstärkten Massnahmen zu unterscheiden. Die Unterschei-



derung erfolgt mit dem Ergebnis einer standardisierten Abklärung, dem Nachweis der Anspruchsberechtigung und der Anordnung der verstärkten Massnahmen durch den Kanton. Für die verstärkten Massnahmen übernimmt der Kanton die Hälfte der Kosten (siehe Art. 24 E-VSG), sofern diese angeordnet sind.

Art. 22, Fördermassnahmen der Schulträger

Wie ausgeführt sind in erster Linie die Gemeinden verantwortlich Fördermassnahmen für Schülerinnen und Schüler zur Verfügung zu stellen. Analog zu Art. 11a des Schulgesetzes sollen die Massnahmen des Kantons erst dann einsetzen, wenn die Angebote der Gemeinden nicht mehr ausreichen.

Die Fördermassnahmen sind einerseits die regulären Förderangebote (z.B. Unterstützung durch Schulische Heilpädagog*innen). Diese stehen allen Schülerinnen und Schülern offen. Andererseits gibt es die sogenannte zusätzliche Förderung. Im Gegensatz zu den verstärkten Massnahmen handelt es sich auch bei der zusätzlichen Förderung um niederschwellige Massnahmen. Neben den Massnahmen im Regelunterricht können die heilpädagogische oder die sozialpädagogische Unterstützung genannt werden.

Über die regulären Förderangebote im Rahmen des ordentlichen Unterrichts im Sinne von Art. 22 Abs. 1 E-VSG entscheidet die jeweilige Lehrperson. Über zusätzliche Förderangebote im Sinne von Art. 22 Abs. 2 E-VSG entscheidet die Schulleitung. Es obliegt auch der Schulleitung eine anfallige Lernzielanpassung zu bewilligen (Art. 22 Abs. 3 E-VSG).

Die Schulträger kommen für die Kosten dieser Fördermassnahmen auf (Art. 22 E-VSG).

Art. 23, Verstärkte Massnahmen, a) Anordnung

Art. 23 E-VSG definiert, wann verstärkte Massnahmen in Betracht kommen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Lernende langfristige körperliche, psychische, kognitive oder die Sinne betreffende Beeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern. Diese verstärkten Massnahmen orientieren sich durchgängig am Wohl und an den Entwicklungsmöglichkeiten der Schülerin bzw. des Schülers und berücksichtigen auch das Umfeld. Wie einleitend bereits festgehalten, sind bei den verstärkten Massnahmen integrative Lösungen in der Regelschule separativen Massnahmen in einer externen Sonderschulung vorzuziehen.

Art. 23 Abs. 3 E-VSG hält fest, dass die zuständige kantonale Stelle über die erforderlichen verstärkten Massnahmen entscheidet. Erstinstanzlich liegt der Entscheid, nach aktueller Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Organisationsverordnung; OrV; bGS 142.12) bzw. dessen Anhang, Ziff. 3100, beim Amt für Volksschulen und Sport. Die Grundlage für den Entscheid bildet dabei das im Sonderpädagogikkonkordat definierte standardisierte Abklärungsverfahren (SAV). Der Zuweisungsstelle obliegt es auch, die notwendige Kostengutsprache zu erteilen.

Art. 23 Abs. 4 E-VSG hält fest, dass verstärkte separative Massnahmen in Form der externen Sonderschulung längstens bis zum Ende des Schuljahres gewährt werden, in welchem das 20. Lebensjahr vollendet wird. Dieses Recht ergibt sich bereits aus Art 3 des Sonderpädagogikkonkordats.

Art. 24, Verstärkte Massnahmen, b) Kosten

Die Kosten der verstärkten Massnahmen teilen sich der Kanton und der Schulträger je zur Hälfte. Bei verstärkten Massnahmen, welche integrativ durchgeführt werden, wird auf die effektiven Kosten abgestellt.



Für verstärkte separate Massnahmen hingegen wird die bereits bestehende abweichende Regelung in das Volksschulgesetz übernommen. Hier wird auf die gesamthaften kantonalen Aufwendungen für separate Massnahmen abgestellt und eine Pauschale festgelegt. Mit dieser Pauschale beteiligen sich die Schulträger an der Hälfte dieser Gesamtaufwendungen. Diese Pauschale pro Schülerin bzw. Schüler wird von demjenigen Schulträger getragen, welcher für die ordentliche Beschulung zuständig wäre. Mit dieser Finanzierungsregel wird ein gewisser Ausgleich geschaffen. Eine Abweichung von dieser Regel scheint nicht angezeigt.

Art. 24 Abs. 3 E-VSG hält weiter fest, dass sich die Schülerinnen und Schüler bzw. die Erziehungsberechtigten angemessen an den Kosten für Verpflegung und Betreuung in Tagesstrukturen und stationären Einrichtungen im Rahmen der verstärkten Massnahmen zu beteiligen haben. Wenn das Kind sich auswärts verpflegt oder betreut wird, erfahren die Erziehungsberechtigten dadurch eine finanzielle Entlastung. Daher ist eine Kostenbeteiligung, analog zu den Tagesstrukturen und den Tagesschulen (siehe Art. 64 E-VSG), vorgesehen.

Art. 25, Förderung besonderer Begabungen

Schülerinnen und Schülern mit besonderen Begabungen sollen zum Abruf von weitergehenden Leistungen gefördert werden. Diese Förderung wird in Art. 25 E-VSG geregelt. Wie bei den sonderpädagogischen Massnahmen gilt auch bei der Begabungsförderung der integrative Ansatz. Wann immer möglich erfolgt die Förderung so, dass sie mit dem Besuch der Regelschule vereinbar ist.

Falls der Unterricht in Regelklassen nicht mehr sinnvoll ist, können die Gemeinden Talentklassen führen. Die Führung einer Talentklasse bedarf einer Bewilligung des Departements Bildung und Kultur. Sofern die Bildungs- und Erziehungsziele gewährleistet sind, kann der Unterricht in diesen Talentklassen von der Stundentafel abweichen. So können mehr Einheiten im Bereich Sport oder in gestalterischen Fächern eingeplant werden, um die besondere Begabung zu fördern.

Im Bereich der Hochbegabung kommt auch die Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch strukturierten Angeboten für Hochbegabte zur Anwendung. Appenzell Ausserrhoden ist dieser Vereinbarung beigetreten (bGS 411.10). Sofern für eine Schülerin oder einen Schüler eine Förderung innerhalb der Regelklasse oder in einer besonderen Talentklasse nicht zielführend ist, kann der Besuch einer Talentschule gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung geprüft werden. Die Bewilligung wird vom Departement Bildung und Kultur erteilt. Art. 25 Abs. 3 E-VSG regelt die Kostentragung. Die Kostenaufteilung ist unverändert: Der Kanton trägt 75 %, der betroffene Schulträger trägt 25 % des Schulgeldes.

Art. 26, Unterstützende Dienste

Gestützt auf Art. 11b des Schulgesetzes führt der Kanton einen pädagogisch-therapeutischen (PTD) sowie einen schulpsychologischen Dienst (SPD). Er kann weitere Angebote wie Sonderschulen, heilpädagogische Früherziehung, schulische Sozialarbeit, alternative Bildungsangebote für Lernende mit besonderen Begabungen oder Verhaltensweisen, Krisenintervention oder Erziehungsberatung führen (Art. 11b Schulgesetz).

Das Volksschulgesetz sieht derartige unterstützende Dienste weiterhin vor und fasst sie in einem Begriff zusammen. Dieser umfasst Fachpersonen aus der schulischen Heilpädagogik, Schulpsychologie, Logopädie, Psychomotorik, Lehrpersonenberatung und der Schulsozialarbeit. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Die unterstützenden Dienste beraten Schulträger (wobei dieser Begriff umfassend zu verstehen ist, also Schulleitungen und Lehrpersonen inkludiert) und Betroffene. Durch die Erweiterung des Kreises der Fachpersonen



kann im Rahmen von Fördermassnahmen, speziell im Bereich des standardisierten Abklärungsverfahrens für verstärkte Massnahmen, auf das vorhandene Wissen zurückgegriffen werden.

V. Schülerinnen und Schüler

Art. 27, Rechte

Ziffer V. des 2. Abschnittes richtet sich an die Schülerinnen und Schüler. Zunächst werden die Rechte umschrieben. Als zentrales Recht gilt der Anspruch auf Unterricht und Bildung gemäss dem aktuellen Wissensstand und dem jeweils geltenden Lehrplan. Je nach Alter und Urteilsfähigkeit sowie Ausmass bzw. Auswirkungen der Entscheidungen sind die Schülerinnen und Schüler in die sie betreffenden Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Da, wo es angebracht erscheint, ist ihnen eine eigene Stimme zu geben. Es ist auch Bestandteil der Bildungs- und Erziehungsziele, den Kindern und Jugendlichen Mitwirkung und Mitverantwortung als zentrale Werte einer demokratischen Gesellschaft zu vermitteln.

Art. 28, Beurteilung und Promotion

Heute sieht Art. 23 des Schulgesetzes vor, dass die Leistungen und das Verhalten der Lernenden regelmässig beurteilt werden. Die Beurteilung bildet die Grundlage für den Promotionsentscheid. Die Details zu Beurteilung und Promotion können im Rahmen der Vollzugsbestimmungen durch den Regierungsrat festgelegt werden. Eine Weisung des Departements Bildung und Kultur enthält die Notenskala. Die Notenskala wird neu in der Verordnung zum Gesetz über die Volksschule zu regeln sein. Es wird an dieser Stelle auf die einleitenden Bemerkungen in Abschnitt D des Berichts verwiesen.

Art. 29, Pflichten, Schulbesuch und Absenzen

Schülerinnen und Schüler haben nicht nur Rechte; sie haben auch Pflichten im Zusammenhang mit dem Besuch der öffentlichen Volksschule. Die Schülerinnen und Schüler haben den Unterricht und die Pflichtveranstaltungen zu besuchen und sich aktiv am Unterricht sowie am Schulbetrieb zu beteiligen. Sie haben altersgemäss Verantwortung für den eigenen Lernerfolg zu übernehmen.

Weiter gehört es zu ihren Pflichten die Schulgemeinschaft mitzutragen und Mitschülerinnen und Mitschülern, Lehrpersonen aber auch weiteren Personen im Umfeld der Schule mit Respekt zu begegnen.

Aktuell regelt Art. 34 Abs. 3 des Schulgesetzes die Dispensation von Schülerinnen und Schülern durch deren Erziehungsberechtigte im Rahmen der sogenannten Jokertage. Es ist jedoch nicht notwendig diese Regelungen auf Gesetzesstufe zu heben. Es genügt eine Delegationsnorm an den Regierungsrat zur Regelung von Absenzenwesen, Urlaub und Dispensationen von einzelnen Fächern und vom Unterricht, wie sie in Art. 29 Abs. 3 E-VSG vorgesehen ist.

Es ist ein Unterschied, ob ein Kind krankheitsbedingt den Unterricht nicht besuchen kann („entschuldigte Absenz“) oder von einem Fach dispensiert wird, weil es beispielsweise Französisch als Muttersprache beherrscht und deshalb vom Französischunterricht dispensiert wird.

Art. 30, Disziplinarwesen, a) Grundsatz

Neben den Rechten und Pflichten der Schülerinnen und Schüler wird in Ziff. V des 2. Abschnittes auch das Disziplinarwesen geregelt. Dabei beschränkt sich die Regelung auf Gesetzesstufe darauf, die möglichen Massnahmen und die jeweiligen Zuständigkeiten zu umschreiben. Die Zuständigkeit richtet sich nach der jeweiligen



Schwere der Massnahme (siehe Art. 31 E-VSG). Als Grundsatz wird festgehalten, dass die Lehrpersonen jene Massnahmen anordnen können, die zur Aufrechterhaltung eines funktionierenden Schulbetriebes akut notwendig sind. Diese Massnahmen haben teilweise auch einen pädagogischen Charakter.

Erst wenn eine Lösung durch die Lehrpersonen nicht mehr möglich ist, kommen disziplinarische Massnahmen im Sinne von Art. 31 E-VSG zur Anwendung.

Art. 31, Disziplinarwesen, b) Disziplinarische Massnahmen

Bei den Massnahmen schriftlicher Verweis, vorübergehende Wegweisung vom fakultativen und obligatorischen Unterricht, bei der Versetzung in eine andere Klasse oder der vorzeitigen Entlassung aus der Schulpflicht im letzten Schuljahr liegt die Zuständigkeit bei der Schulleitung. Sind die Massnahmen noch weitergehend, obliegt der Entscheid dem Gemeinderat.

Schülerinnen und Schüler sowie die Erziehungsberechtigten sind vor Anordnung einer Disziplinar-massnahme anzuhören (Art. 31 Abs. 3 E-VSG). Eine Anhörung der Schülerinnen und Schüler rechtfertigt sich auch dann, wenn diese noch minderjährig sind. Schliesslich sollen disziplinarische Massnahmen nur dann ergriffen werden, wenn die Schülerin bzw. der Schüler für das Verhalten auch verantwortlich gemacht werden kann. Wenn diese Verantwortung zugeschrieben wird, der muss auch in der Entwicklung so weit sein, sich zum Sachverhalt und der beabsichtigten Sanktion äussern zu können. Entsprechend ist im Sinne des Rechts auf einen Einbezug gemäss Art. 27 Abs. 2 E-VSG eine Anhörung angebracht.

Art. 32, Disziplinarwesen, c) Begleitende Massnahmen

Bei der Wegweisung vom obligatorischen Unterricht und bei einem teilweisen oder vollständigen Ausschluss aus der Schule (Timeout) sind die notwendigen Begleitmassnahmen zu klären und zu vereinbaren bzw. anzuordnen. Zuständig ist der jeweilige Schulträger.

VI. Rechte und Pflichten der Erziehungsberechtigten

Art. 33, Erziehungsberechtigte

Der Begriff Erziehungsberechtigte im Sinne des Volksschulgesetzes wird in Art. 33 zunächst definiert. Gemeint sind Personen, welche als Inhaberinnen und Inhaber der elterlichen Sorge über die Schülerinnen und Schüler gelten. Dabei kann es sich um die Eltern handeln oder um Personen, welche die elterliche Sorge stellvertretend auf Anweisung eines Gerichts oder einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ausüben.

Art. 34, Mitwirkung im Schulbetrieb

Wie die Schülerinnen und Schüler eine Pflicht zur Mitwirkung trifft, so haben auch die Erziehungsberechtigten ihrerseits die Pflicht, aber auch das Recht, bei wichtigen Entscheidungen, welche ihr Kind betreffen, mitzuwirken. Sie können auch verpflichtet werden an vorbereitenden Gesprächen (Elterngesprächen) oder an anderen schulischen Anlässen (Elternabenden) teilzunehmen.

Den Erziehungsberechtigten kommt das Recht zu, den Unterricht ihrer Kinder zu besuchen. Hierfür ist eine vorgängige Absprache mit der oder den entsprechenden Lehrpersonen notwendig. Der Schulbetrieb darf nicht beeinträchtigt werden.



Art. 35, Befolgung der Schulpflicht

Die Schülerinnen und Schüler haben die Pflicht den Unterricht zu besuchen (siehe Art. 29 E-VSG). Die Erziehungsberechtigten haben parallel dazu die Verpflichtung, die Kinder regelmässig zur Schule zu schicken.

Art. 36, Informationsaustausch

Ein Recht der Erziehungsberechtigten ist es, regelmässig über die Entwicklung, das Verhalten und die Leistungen des Kindes in der Schule informiert zu werden. Im Gegenzug trifft sie die Pflicht, die Schulleitung und die Lehrpersonen zu informieren, wenn das Verhalten oder relevante Ereignisse im Umfeld des Kindes dazu führen, dass der Schulbetrieb gestört werden könnte oder diese Ereignisse in anderer Weise für den Schulalltag von Bedeutung sind oder sein könnten.

Art. 37, Sanktionen

Bei den Schülerinnen und Schülern dienen die disziplinarischen Massnahmen zur Durchsetzung der Pflichten. In Analogie dazu wird in Art. 37 E-VSG eine Bestimmung zu den Sanktionen gegen Erziehungsberechtigte aufgenommen. Demnach können letztere in einem ersten Schritt durch die Schulleitung verwahrt werden.

Bei schwerwiegenden oder wiederholten Pflichtverletzungen kann der Gemeinderat eine Busse bis zu Fr. 2'000 aussprechen. Diese Busse muss in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Die üblichen Verfahrensgrundsätze (rechtliches Gehör, Verhältnismässigkeit, etc.) sind dabei zu berücksichtigen. Von einer Delegation zum Aussprechen von Bussen in geringer Höhe an die Schulleitungen wird abgesehen. Das Vertrauensverhältnis zwischen Lehrperson und Schülerin bzw. Schüler soll damit nicht belastet werden.

Ob die Busse letztlich vom Gemeinderat ausgesprochen oder ob dieser Entscheid an ein Gemeindeorgan delegiert wird, kann die Gemeinde im kommunalen Recht selbst festlegen. Gegenüber der heutigen Regelung bringt die neue Ausgestaltung der Busse als verwaltungsrechtliche Sanktion einen Vorteil: Es muss nicht mehr wie bisher Strafanzeige an die Strafverfolgungsbehörde gestellt werden, sondern das zuständige Organ in der Gemeinde kann verfügen. Es handelt sich um eine verwaltungsrechtliche Busse.

3. Abschnitt: Lehrpersonen

Der 3. Abschnitt befasst sich mit den Lehrpersonen (siehe hierzu auch die einleitenden Bemerkungen unter Abschnitt D). In Ziff. I werden dabei allgemeine Bestimmungen festgehalten, während sich die Bestimmungen von Ziff. II explizit an die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule richten.

I. Allgemeines

Art. 38, Unterrichtsberechtigung

Lehrpersonen müssen nachweisen, dass sie über die fachliche Eignung verfügen, um Unterricht erteilen zu dürfen. Sie haben über ein anerkanntes Lehrdiplom zu verfügen, welches sie zum Unterrichten auf der vorgesehenen Stufe beziehungsweise im vorgesehenen Zyklus befähigt.

Das Departement Bildung und Kultur kann anderen Personen die Unterrichtsberechtigung erteilen, wenn sie dafür als ausreichend qualifiziert erscheinen. Diese Berechtigung kann beispielsweise für Stellvertretungsregelungen hilfreich sein.



Art. 39, Entzug und Wiedererteilung der Unterrichtsberechtigung

Verletzt eine Lehrperson ihre Berufspflichten wiederholt oder auch nur einmalig, dafür so schwer, dass die Eignung für die Lehrtätigkeit nicht mehr gegeben ist, obliegt es dem Departement Bildung und Kultur die Unterrichtsberechtigung zu entziehen. Das Departement kann dieser Aufgabe jedoch nur nachkommen, wenn ihm Vorfälle gemeldet werden, in welchen ein Entzug zu prüfen ist. Deshalb haben die Schulträger die Pflicht, bei Kenntnisnahme eines möglichen Grundes für einen Entzug umgehend das Departement zu informieren. Als Schulträger sind sowohl der Gemeinderat als auch die Schulleitungen in der Verantwortung bezüglich Meldepflicht. Der Entzug der Unterrichtsberechtigung und eine Meldung an die EDK sind auch bei Lehrpersonen möglich, welche an einer Privatschule unterrichten (vgl. Richtlinien betreffend die Anwendung der Liste der EDK über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung vom 17. Oktober 2018).

Wenn die Voraussetzungen und Gründe für den Entzug einer Unterrichtsberechtigung nicht mehr gegeben sind, weil sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben, kann die Unterrichtsberechtigung wieder erteilt werden. Dies wird in Abs. 2 von Art. 39 E-VSG ausdrücklich festgehalten. Sowohl der Entzug wie auch eine allfällige Wiedererteilung sind dem Schulträger, der Schulleitung und der EDK durch das Departement Bildung und Kultur mitzuteilen. Letzteres ergibt sich bereits aus Art. 12^{bis} der interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (bGS 411.3).

II. Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule

Art. 40, Berufsauftrag

Art. 40 E-VSG räumt den Lehrpersonen die Pflicht und das Recht ein die Schülerinnen und Schüler nach den Zielsetzungen und Vorgaben des Gesetzes und des Lehrplans zu unterrichten und zu fördern. Im Rahmen dieser Vorgaben sind sie in der Gestaltung des Unterrichts frei (Lehrfreiheit). Dies ist eine der wesentlichen Aufgaben der Lehrperson.

Analog der jetzigen gesetzlichen Grundlage (Art. 25 Schulgesetz) umfasst der Berufsauftrag der Lehrperson weitere Hauptaufgaben. Dabei erfolgt eine Angleichung an die Formulierung bei den Mittelschul- und Berufsfachschullehrpersonen, ohne dass die Eigenheiten der Volksschule gegenüber der überobligatorischen Bildung vernachlässigt werden. Inhaltlich erfolgt keine Änderung. Neben der bereits in Art. 40 Abs. 1 E-VSG enthaltenen Hauptaufgabe des Unterrichtens gelten die Aufgabenbereiche a) die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sowie weitere Arbeiten im Unterrichtsverband; b) die Beteiligung an der Gestaltung, Organisation und Weiterentwicklung der Schule und c) die berufliche Fort- und Weiterbildung.

Eine Änderung ergibt sich insofern, als dass heute die prozentuale Aufteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Aufgabenbereiche des Berufsauftrags durch den Kantonsrat in der Anstellungsverordnung Volksschule erfolgt. Diese Aufteilung wird neu durch den Regierungsrat vorgenommen (siehe Art. 45 E-VSG zur Arbeitszeit).

Art. 41, Anstellungsbehörde

Die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule sind Angestellte der Gemeinden. Daran ändert das Volksschulgesetz nichts. Anstellungsbehörde ist grundsätzlich der Gemeinderat. Wie zu Art. 11 E-VSG ausgeführt, kommt der Schulleitung die personelle Führungsverantwortung zu. Die Gemeinden handhaben die Kompetenzen und die Mitsprache der Schulleitungen bei der Anstellung der Lehrpersonen unterschiedlich. Art. 41 Abs. 1 E-VSG sieht nun ausdrücklich vor, dass die Gemeinden den Schulleitungen in diesem Bereich mehr Kompetenzen einräumen können. Denkbar ist auch, dass ein Teil der Kompetenzen der Anstellungsbehörde delegiert



werden. Dies dürfte insbesondere dann Sinn machen, wenn eine Gemeinde von der Möglichkeit, Lehrpersonen mit einem variablen Beschäftigungsgrad anzustellen Gebrauch macht (siehe Art. 47 E-VSG) und diese konkrete Festlegung den Schulleitungen überlässt.

Art. 41 Abs. 2 E-VSG befasst sich mit den Qualifikationen, welche eine Lehrperson neben der Unterrichtsbezeichnung mitbringen muss. Die Auswahl der Lehrpersonen ist eine wichtige Aufgabe. Nebst der fachlichen Qualifikation sind auch soziale Kompetenzen von zentraler Bedeutung.

Art. 41 Abs. 3 E-VSG verlangt zudem einen einwandfreien strafrechtlichen Leumund. Entsprechend ist im Rekrutierungsprozess ein Sonderprivatauszug aus dem Strafregister einzufordern. Bestehen nach der Einholung eines solchen Zweifel, ist eine Auskunft bei der EDK einzuholen, ob bei der entsprechenden Lehrperson ein Entzug der Unterrichtsbezeichnung oder ein Berufsausübungsverbot vorliegt.

Art. 42, Anwendbares Personalrecht

Die Arbeitsverhältnisse der Lehrpersonen bleiben unverändert öffentlich-rechtlich. Gemäss der kantonsrätlichen Anstellungsverordnung Volksschule gelten für Lehrpersonen sinngemäss die Bestimmungen des Obligationenrechts und des Personalgesetzes (Art. 2 Abs. 2 Anstellungsverordnung Volksschule). Gemäss Art. 42 Abs. 2 E-VSG ist neu nur das kantonale Personalgesetz sinngemäss anwendbar. Diese umfassenden subsidiären Gesetzesgrundlagen erübrigen den bisherigen Verweis auf das Obligationenrecht. Eine materielle Änderung ergibt sich aus dieser Bestimmung für die Arbeitsverhältnisse der Lehrpersonen nicht.

Aus der sinngemässen Anwendbarkeit des kantonalen Personalrechts ergibt sich auch, dass der Regierungsrat auf Verordnungsstufe Bestimmungen etwa zum Mitarbeitendengespräch, welches in Art. 55 des Personalgesetzes vorgesehen ist, aufnehmen kann. Das Departement Bildung und Kultur hat nach geltendem Recht gestützt auf Art. 19 Abs. 3 der Anstellungsverordnung Volksschule Weisungen dazu erlassen. Der Regierungsrat kann auf Verordnungsstufe weiterhin vorsehen, dass das Departement solche Weisungen erlässt. Das Mitarbeitendengespräch der Lehrpersonen hat sich auf die einzelnen Aufgabenbereiche des Berufsauftrages zu richten. Da diese auf Verordnungsebene konkretisiert werden, sind Bestimmungen zum Mitarbeitendengespräch auf Gesetzesstufe nicht notwendig.

Art. 43, Probezeit

Das Arbeitsverhältnis kann sowohl befristet wie auch unbefristet sein. Üblicherweise wird bei befristeten Arbeitsverhältnissen (z.B. Stellvertretungen) auf eine Probezeit verzichtet. Gestützt auf Art. 43 E-VSG kann bei befristeten als auch bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen der Lehrpersonen auf eine Probezeit verzichtet werden.

Art. 44, Besoldung

Es wird an dieser Stelle auf die einleitenden Bemerkungen in Abschnitt D verwiesen.

Art. 45, Arbeitszeit

Entsprechend Art. 17 der Anstellungsverordnung Volksschule beträgt die Netto-Gesamtarbeitszeit der Lehrpersonen bei einem vollen Pensum weiterhin 1'940 Stunden pro Schuljahr (Art. 45 Abs. 1 E-VSG). Wie bei Art. 40 E-VSG zum Berufsauftrag bereits erwähnt, wird die Verteilung der Gesamtarbeitszeit auf die einzelnen Aufgaben des Berufsauftrages neu auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat erfolgen. Die erforderliche Dele-



gationsnorm ist in Art. 45 Abs. 2 E-VSG festgehalten. Die Verteilung kann dabei je nach Kategorie und Funktion variieren. Zeitintensive Tätigkeiten, etwa die Funktion als Klassenlehrperson, werden dort berücksichtigt.

Art. 46, Altersentlastung

Neu ist die Einführung einer Altersentlastung (siehe hierzu auch die einleitenden Bemerkungen in Abschnitt D). Bei den Lehrpersonen mit vollem Pensum erfolgt eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit auf 1'810 Stunden. Die Altersentlastung erfolgt ab dem Schuljahr, welches auf die Vollendung des 57. Altersjahres folgt. Sie wird gewährt, wenn die Lehrperson voraussichtlich für noch mindestens zwei Semester ohne Unterbruch unterrichten wird. Eine Stellvertretung für ein Semester erhält demnach keine Altersentlastung. Um das Ziel der Altersentlastung zu erreichen, darf der Beschäftigungsgrad von 100 % im Bereich Schule nicht überschritten werden. Dies ist insbesondere bei Teilpensen (in mehreren Schulen) zu berücksichtigen. Zudem soll mit der Altersentlastung bei Teilpensen kein Anreiz zur kurzfristigen Erhöhung des Pensums vor Entstehung des Anspruchs geschaffen werden.

Die Altersentlastung für Lehrpersonen der Volksschule in Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau ist folgendermassen ausgestaltet:

Tabelle 2: Vergleich der Altersentlastungen der Nachbarkantone auf Stufe Volksschule

Appenzell Ausserrhoden	Appenzell Innerrhoden ¹	St.Gallen ²	Thurgau ³
keine	fakultative Altersentlastung ab vollendetem 57. Altersjahr bei BG 40–69 %: 1 Lektion, bei BG 70–100 % 2 Lektionen ohne Besoldungsreduktion	Alter 55–59: 2 Lektionen Alter 60–65: 3 Lektionen ohne Besoldungsreduktion	Altersentlastung ab 59 Jahren, auf Gesuch und mit Mindestpensum von 50 % um max. 3 Lektionen ohne Besoldungsreduktion

¹ Einführung: 1. August 2004, letzte Änderung: 22. Oktober 2012

² Einführung: 1. August 2015

³ Einführung: 1. August 2005; letzte Änderung: 1. Januar 2019

Der Vergleich stützt sich auf Daten der Lohndatenerhebung der Lehrkräfte der Deutschschweizer Kantone Auswertung 2020 (Auswertung der BKZ Geschäftsstelle vom 22. April 2020).

Mit der Einführung einer Altersentlastung werden die Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen an die umliegenden Kantone angeglichen. Der Ferienanspruch von kantonalen Angestellten beträgt ab Vollendung des 50. Altersjahres 30 Arbeitstage pro Kalenderjahr (Art. 49 PG). Eine Altersentlastung für Lehrpersonen der Volksschule ist eine Angleichung an die zusätzliche Ferienwoche von kantonalen Angestellten nach Vollendung des 50. Altersjahres. St. Gallen und Appenzell Innerrhoden begründen die Altersentlastung ebenfalls so. Arbeitgebende trifft eine erhöhte Fürsorgepflicht für Arbeitnehmende im fortgeschrittenen Alter. Zudem sind Arbeitgebende zum Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmenden verpflichtet. Die Reduktion der Arbeitsbelastung trägt mit Blick auf die Gesundheitsentwicklung aktiv dazu bei. Die längere Regenerationszeit mit zunehmendem Alter ist bekannt. Die Altersentlastung ermöglicht eine längere Erholungszeit und kann gesundheitliche Risiken teilweise verringern. Sie trägt darüber hinaus zur Reduktion von altersbedingten Ausfällen bei.



Gute Anstellungsbedingungen bestehen aus sog. „harten“ und „weichen“ Faktoren sowie individuellen Präferenzen. Die Altersentlastung ist eine Möglichkeit zur Änderung eines „harten“ Faktors mit Wirkung auf „weiche Faktoren“ einer Anstellung.

Die Einführung einer Altersentlastung hat für die Gemeinden unmittelbare finanzielle Auswirkungen. Ausgehend von der heutigen Altersstruktur der Lehrpersonen ist mit Mehrkosten in der Höhe von rund Fr. 625'000.– auf Volksschulstufe zu rechnen. Die effektiven Kosten pro Gemeinde sind unter anderem von der Anzahl Lehrpersonen, der Altersstruktur und den Stellvertretungskosten abhängig.

Aktuell sind in Appenzell Ausserrhoden 105 Lehrpersonen der Kat. I und II über 57 Jahre alt. Pro Jahr treten rund 15 Lehrpersonen der Volksschule neu in die jeweilige Alterskategorie ein. Pro Schülerin oder Schüler ist mit rund Fr. 100.– pro Jahr pro berechnete Lehrperson zu rechnen.

Auch für den Kanton als Träger der kantonalen Schulen hat die Einführung einer Altersentlastung unmittelbare finanzielle Auswirkungen. Ausgehend von der heutigen Altersstruktur der Lehrpersonen ist mit Mehrkosten in der Höhe von rund Fr. 243'000.– zu rechnen. Die effektiven Kosten sind unter anderem von der Anzahl Lehrpersonen, der Altersstruktur und den Stellvertretungskosten abhängig.

Art. 47, Variabler Beschäftigungsgrad

Bisher gibt es in sinngemässer Anwendung von Art. 16 PGV teilweise bereits Anstellungsverhältnisse mit variabler Bandbreite. Neu wird für die Lehrpersonen der Volksschule eine ausdrückliche Bestimmung zur Möglichkeit einer Anstellung mit variablem Beschäftigungsgrad aufgenommen. Da Art. 16 PGV auf die kantonalen Lehrpersonen ausgerichtet ist, ist eine eigene Regelung für die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule im Rahmen des Volksschulgesetzes sinnvoll. In der Praxis bringt diese Variabilität bei der Planung für die Schulleitungen eine Erleichterung mit sich. Wenn das Pensum beziehungsweise die effektive Anzahl von Lektionen von der Anzahl oder von den konkreten Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler eines Jahrgangs abhängig ist, kann so auf die effektiven Begebenheiten reagiert werden.

Es muss für die Lehrpersonen von Beginn der Anstellung an verbindlich sein, in welcher Bandbreite sich ihr Anstellungsverhältnis bewegen wird. So erhalten auch sie eine Planungssicherheit. Was den Umfang der Bandbreite betrifft, so sind es bei den kantonalen Lehrpersonen zwischen 4 und 6 Lektionen für Personen mit einem Unterrichtspensum von 23 und 25 bzw. 29 Lektionen. Die Lehrpersonen an den öffentlichen Volksschulen haben bei einem vollen Pensum 30 Lektionen zu unterrichten. Die Variabilität von sechs Lektionen entspricht einem Beschäftigungsgrad von 20 %. Aus dieser Überlegung wird in Art. 47 E-VSG die Bandbreite auf 20 % festgelegt.

Anzumerken bleibt, dass die bisherigen unbefristeten Arbeitsverhältnisse mit einem fixen Beschäftigungsgrad nicht ohne weiteres in ein Arbeitsverhältnis mit variablem Beschäftigungsgrad umgewandelt werden können. Eine solche Umwandlung ist im gegenseitigen Einvernehmen jedoch jederzeit möglich. Gegen den Willen der Arbeitgebenden oder der Arbeitnehmenden kann eine solche Umwandlung aber nur erfolgen, wenn zuvor das Arbeitsverhältnis ordentlich gekündigt wird. Eine Kündigung bedarf dabei eines sachlichen Grundes (siehe Art. 49 E-VSG). Der blosser Wille, das Arbeitsverhältnis in ein Arbeitsverhältnis mit variabler Bandbreite umzuwandeln zu lassen, stellt dabei in der Regel keinen sachlichen Grund dar.



Art. 48, Schulferien

Die Lehrpersonen beziehen ihre Ferien während der unterrichtsfreien Zeit, sprich den Schulferien. Während maximal zehn Tagen pro Schuljahr können die Lehrpersonen während der Schulferien von der Schulleitung zur Präsenz verpflichtet werden um Aufgaben im Rahmen des Berufsauftrages vor Ort zu erledigen. Dies entspricht Art. 18 Abs. 6 der Anstellungsverordnung Volksschule. Mit der Beschränkung dieser Präsenzpflcht auf zehn Tage pro Schuljahr ist sichergestellt, dass die Lehrpersonen ihre während der Unterrichtszeit angehäuften Mehrzeit in den Schulferien kompensieren und ihre Urlaubstage beziehen können.

Art. 49, Kündigung

Eine weitere Neuerung ergibt sich in Bezug auf die Kündigungsfrist. Aufgrund der Diskussion in der Arbeitsgruppe Volksschulgesetzgebung wird diese von drei auf vier Monate verlängert. Sinn einer solchen Erhöhung ist einen Vorsprung in Bezug auf die Rekrutierung neuer Lehrpersonen zu generieren. Die Schulleitungen können früher beginnen, geeignete Lehrpersonen zu rekrutieren. Gerade im Hinblick auf einen möglichen Lehrpersonenmangel ist eine solche Neuerung von Vorteil. Ein Vergleich mit den umliegenden Kantonen zeigt, dass die Kantone St. Gallen, Appenzell Innerrhoden wie auch Thurgau drei Monate Kündigungsfrist haben. Der Kanton Zürich weist vier Monate Kündigungsfrist auf.

Eine Kündigung seitens der Anstellungsbehörde des öffentlichen Rechts bedarf eines sachlichen Grundes. Dieser Grundsatz wird in Art. 49 Abs. 1 E-VSG festgehalten.

Bei befristeten Arbeitsverhältnissen kann eine ordentliche Kündigung vorgesehen werden. Sie kann aber auch wegbedungen werden, so dass bei einer befristeten Anstellung nur eine ausserordentliche fristlose Kündigung möglich ist (Art. 49 Abs. 2 E-VSG). Anzumerken bleibt, dass eine Auflösung im gegenseitigen Einvernehmen jedoch jederzeit möglich ist. Da dies aber keine Kündigung darstellt, ist dies in Art. 49 E-VSG auch nicht zu regeln.

Aus wichtigen Gründen kann das Arbeitsverhältnis, wie bisher und allgemein üblich, sowohl von einer Lehrperson als auch von der Anstellungsbehörde mit sofortiger Wirkung aufgelöst werden (Art. 49 Abs. 3 E-VSG). Wichtige Gründe liegen vor, wenn eine Lehrperson die körperliche oder seelische Integrität einer Schülerin oder eines Schülers verletzt, ihrer Erziehungs- und Fürsorgepflicht insbesondere gegenüber unmündigen Schülerinnen oder Schüler nicht nachkommt oder in anderer Weise professionelles Handeln in schwerwiegender Form missachtet.

Art. 50, Fort- und Weiterbildung

Teil des Berufsauftrages der Lehrpersonen ist die berufliche Fort- und Weiterbildung (siehe Art. 40 Abs. 2 lit. c E-VSG). In erster Linie sind die Lehrpersonen selbst verantwortlich diese Aufgaben eigenständig zu erfüllen. Die Anstellungsverordnung Volksschule sieht ausdrücklich vor, dass Kanton und Gemeinden Weiterbildungsveranstaltungen durchführen. Es stellt sich die Frage, ob es tatsächlich eine kantonale Aufgabe ist, selbst Angebote zu führen. Wo bereits passende Angebote existieren und die finanziellen Aufwendungen ungefähr identisch sind, sind eigene Angebote von Kanton und Gemeinden wenig zweckmässig. Da, wo passende Angebote fehlen, kann es angebracht sein, ein Angebot zur Verfügung zu stellen. Zudem kann es wichtig sein, dass ein gewisses Angebot von allen Lehrpersonen besucht wird. Deshalb besteht weiterhin die Möglichkeit, dass das Departement Bildung und Kultur Angebote für obligatorisch erklärt (Art. 50 Abs. 2 E-VSG). Dabei ist aber einerseits zu berücksichtigen, wie hoch der Anteil der Fort- und Weiterbildung am Berufsauftrag ist. Andererseits ist davon unter dem Aspekt des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit nur zurückhaltend Gebrauch zu machen.



Nur in Ausnahmefällen sollen solche Angebote während der Unterrichtszeiten stattfinden. Wenn immer möglich sind Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen in der unterrichtsfreien Zeit, sprich in den Schulferien zu absolvieren. Da die Lehrpersonen zur Präsenz während der Ferien verpflichtet werden können (siehe Art. 48 E-VSG), ist bei genügend weitsichtiger Planung auch hier sichergestellt, dass die Lehrpersonen anwesend sind. Diese Pflicht bzw. dieses Recht bleibt im Grundsatz unverändert weiterbestehen. Besuchen Lehrpersonen freiwillige Fort- und Weiterbildungen, sollen sie wie bisher auch an den Kosten beteiligt werden können (Art. 27 und 28 Anstellungsverordnung Volksschule). Neu wird dies vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt.

Art. 51, Intensivweiterbildung

Eine Intensivweiterbildung wird im Umfang von drei Monaten einmalig und nach fünfzehnjähriger Anstellung, davon die letzten fünf bei derselben Arbeitgeberin, gewährt. Inskünftig wird darauf verzichtet, Lehrpersonen mit Pensen unter 50 Prozent von diesem Anspruch auszuschliessen (siehe hierzu auch die einleitenden Bemerkungen unter Buchstabe D).

Art. 51 Abs. 2 E-VSG räumt dem Regierungsrat die Möglichkeit ein, ein Höchstalter für den Bezug der Intensivweiterbildung festzulegen (Art. 30 Abs. 2 Anstellungsverordnung Volksschule: Die Intensivweiterbildung ist vor Erreichung des 58. Altersjahres anzutreten). Aus der Intensivweiterbildung sollen sowohl die Lehrpersonen als auch die Schulträger Nutzen generieren.

4. Abschnitt: Kantonale Schulaufsicht und Schulentwicklung

I. Volksschulen

Art. 52, Qualitätssicherung

Die Gemeinden sind die Träger der Volksschulen (Art. 5 E-VSG), dem Gemeinderat obliegt die strategische Führung der Volksschulen (Art. 9 E-VSG), er setzt für die operative Führung Schulleitungen ein (Art. 11 E-VSG). Somit sind in erster Linie der Gemeinderat und die Schulleitung für die interne Qualitätssicherung verantwortlich. Aktuell sieht Art. 35 Abs. 4 des Schulgesetzes vor, dass das Departement Bildung und Kultur in den Gemeinden periodisch eine Qualitätsprüfung der Volksschulen durchführt und dem Regierungsrat regelmässig Bericht erstattet. Daran wird im Sinne der Aufsicht festgehalten.

Gemäss Art. 32 der Schulverordnung erlässt aktuell der Regierungsrat Rahmenbedingungen zu den Inhalten und der Organisation der Schule, insbesondere im Bereich Lehrpläne und Qualitätssicherung. Diese Kompetenzen wird neu dem Departement Bildung und Kultur übertragen (Art. 52 Abs. 2 E-VSG). Dieses kann aufgrund seiner fachlichen Kenntnisse solche Rahmenbedingungen praxisnäher formulieren. Dem Regierungsrat wird weiterhin periodisch ein Gesamtbericht unterbreitet (Art. 52 Abs. 3 E-VSG). So ist gewährleistet, dass er Kenntnis über die Qualität der Volksschulen erhält.

Sind Mängel feststellbar, obliegt es in erster Linie den Schulträgern selbst, diese zu beheben. Das Departement steht ihnen dabei zur Seite. Werden die Mängel nicht behoben, sind weitergehende Massnahmen möglich. Gestützt auf die Kompetenzordnung des Gemeindegesetzes liegt die Kompetenz hierzu beim Regierungsrat. Dies ergibt sich aus seiner Aufsicht über die Gemeinden (Art. 41 ff. Gemeindegesetz).



Art. 53, Schulversuche und Projektbeiträge

In Art. 35 Abs. 5 der Schulverordnung ist die Möglichkeit vorgesehen, sogenannte Schulversuche durchzuführen. Darunter sind neue Schulformen zu verstehen, welche der Weiterentwicklung der Schule und des Unterrichts dienen. Diese Möglichkeit wird in Art. 53 E-VSG übernommen. Hierzu kann von der ordentlichen Gesetzgebung und vom Lehrplan abgewichen werden, sei es in Bezug auf Klassengrössen, Unterrichtsorganisation und -zeiten oder weitere Vorgaben. Die Bildungs- und Lernziele bzw. deren Erreichung müssen dabei aber stets gewährleistet bleiben (Art. 53 Abs. 2 E-VSG). Die Versuche sind zu befristen und es muss eine Auswertung erfolgen. Die Kompetenz zur Bewilligung von Schulversuchen liegt weiterhin beim Departement Bildung und Kultur.

Art. 53 Abs. 1 E-VSG hält zudem fest, dass der Kanton für die Sonderkosten der Schulversuche aufzukommen hat, wenn diese von erheblichem Interesse sind oder wenn der Schulversuch durch ihn veranlasst wurde. Mit Sonderkosten sind in diesem Zusammenhang die Kosten gemeint, welche über die Kosten des normalen Schulbetriebes hinausgehen.

Gestützt auf Art. 53 Abs. 3 E-VSG kann der Kanton auch Projektbeiträge leisten. Als Beispiele sind die Einführung neuer Fächer oder neuer Lernmedien genannt.

II. Privatschulen und Privatunterricht

Vorbemerkungen zu Art. 54 bis 59 E-VSG:

Wie in Art. 3 E-VSG festgehalten, haben die schulpflichtigen Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Appenzell Ausserrhoden nicht nur das Recht, die öffentliche Volksschule unentgeltlich zu besuchen, sondern sie können die Schulpflicht auf eigene Kosten auch in einer Privatschule oder, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, im Rahmen von Privatunterricht erfüllen. Das Kapitel zu Privatschulen und Privatunterricht befindet sich im 4. Abschnitt. Damit kommt im Volksschulgesetz deutlich zum Ausdruck, dass die Privatschulen und der Privatunterricht unter der Aufsicht des Kantons stehen.

Art. 54, Bewilligungspflicht

Das Führen einer Privatschule, in welcher die Schulpflicht erfüllt werden kann, wie auch die Erteilung von Privatunterricht zur Erfüllung der Schulpflicht bedürfen einer Bewilligung. Diese wird vom Departement Bildung und Kultur erteilt. Solche Bewilligungen sind zu befristen. So kann gewährleistet werden, dass regelmässig überprüft wird, ob die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung erfüllt sind. Die Bewilligung kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.

Art. 55, Privatschulen

Art. 55 E-VSG führt aus, unter welchen Voraussetzungen das Führen einer Privatschule, in welcher die öffentliche Schulpflicht erfüllt werden kann, bewilligt wird. Aktuell fordert das Schulgesetz, dass eine Privatschule bewilligt wird, wenn sie „alle Anforderungen erfüllt, welche an öffentliche Schulen gestellt werden“ (Art. 6 Abs. 1). Die Aufzählung in Art. 55 E-VSG konkretisiert diese Bewilligungsvoraussetzungen. Inhaltlich ändert sich indessen nichts, da die Voraussetzungen weitgehend der heutigen Praxis entsprechen.

Zentrale Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung sind, dass die Bildungs- und Erziehungsziele jener der öffentlichen Volksschule gleichwertig sind und die Kompetenzen gemäss Lehrplan vermittelt werden. Als weitere Voraussetzung dürfen die Kinder keinen pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen ausgesetzt



sein, welche im Widerspruch zur kantonalen Volksschulgesetzgebung stehen. Um die Qualität in den Privatschulen zu gewährleisten, müssen qualifizierte Lehrpersonen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Dabei müssen sie über eine Unterrichtsberechtigung für den von ihnen unterrichteten Zyklus verfügen. Die Voraussetzung, dass die Privatschule in organisatorischer und finanzieller Hinsicht gesichert sein muss, soll sicherstellen, dass die Schule nicht nach kurzer Zeit wieder geschlossen wird. Für einen geordneten Schulbetrieb ebenfalls wichtig ist eine geeignete Infrastruktur. Damit sind einerseits geeignete Unterrichtsräumlichkeiten gemeint, welche über eine angemessene Grösse und ausreichend Tageslicht verfügen. Gefordert werden aber auch geeignete Plätze und Orte, damit sich die Schülerinnen und Schüler während der Pausen austauschen können und angemessene Möglichkeiten und Raum für Bewegung finden.

Art. 56, Privatunterricht

In Art. 56 E-VSG wird zunächst definiert was unter dem Begriff Privatunterricht zu verstehen ist. Bisher wurde vom häuslichen Unterricht gesprochen. Es ist sachgerecht, nur bis zu einer Gruppengrösse von maximal fünf Schülerinnen und Schülern Privatunterricht zu bewilligen (Gruppengrösse wie bisher). Bei einer grösseren Gruppe ist eine Bewilligung als Privatschule zu beantragen.

In Bezug auf die Bewilligungsvoraussetzungen verweist Art. 56 E-VSG auf Art. 55 E-VSG und setzt damit teilweise die gleichen Anforderungen. Analog zu Art. 55 E-VSG müssen die unterrichtenden Lehrpersonen über eine Unterrichtsberechtigung verfügen. Die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule und an Privatschulen müssen, um die Unterrichtsberechtigung zu erhalten, über ein Lehrdiplom für den jeweiligen Zyklus verfügen. Dies gilt auch für den Privatunterricht und wird in Art. 56 Abs. 2 lit. b E-VSG festgehalten. Dies stellt eine Präzisierung der Anforderungen dar (siehe hierzu auch die einleitenden Bemerkungen in Abschnitt D). Gestützt auf Art. 38 Abs. 2 E-VSG kann das Departement Bildung und Kultur die Unterrichtsberechtigung auch beim Privatunterricht an Personen erteilen, wenn diese zwar nicht über ein dem unterrichteten Zyklus entsprechendes Lehrdiplom verfügen, aber ausreichend qualifiziert sind. Eine Übergangsbestimmung ist nicht notwendig, da bisher ausgestellte Bewilligungen befristet sind.

Kinder lernen nicht nur durch die von Lehrpersonen vermittelten Lerninhalte, sondern auch durch andere Kinder. Zudem vermittelt die Schule mehr als Bildungsinhalte. Die soziale Integration ist ein wichtiger Bestandteil des Erziehungsauftrages der Volksschulen. Kinder lernen im Klassenverband wichtige Aspekte des Miteinanders, der Konfliktlösung und Konfliktfähigkeiten und soziale Fertigkeiten betreffend Umgang mit und Verhalten in Gruppen. Durch die Heterogenität in Klassen und Lerngemeinschaften erhalten Kinder Einblick in verschiedene Lebenswelten und verschiedene Erziehungsstile. Die Notwendigkeit der sozialen Integration wird ausdrücklich als Bewilligungsvoraussetzung aufgenommen. Anzumerken ist, dass auch für die Erteilung des Privatunterrichts geeignete Infrastruktur zur Verfügung stehen muss.

Art. 57, Meldepflicht

Art. 3 der Schulverordnung enthält die Pflicht der Erziehungsberechtigten, der Schulleitung an ihrem Wohnsitz zu melden und nach Abschluss jedes Schuljahres einen entsprechenden Nachweis zu erbringen, wenn ihre schulpflichtigen Kinder eine Privatschule besuchen. Diese Meldepflicht gilt weiterhin und ist in Art. 57 E-VSG geregelt.

Art. 58, Aufsicht

Analog zu Art. 6 Abs. 3 des Schulgesetzes kommt dem Departement Bildung und Kultur die Aufsicht über die Privatschulen und den Privatunterricht zu. Um der Aufsichtstätigkeit mehr Kontur zu verleihen, werden in



Art. 58 Abs. 2 E-VSG die in der Praxis wichtigsten Instrumente der Aufsicht festgehalten. Diese umfassen (unangekündigte) Besuche vor Ort, Einsicht in Akten, insbesondere betreffend Lehrpersonen, Institutionalisierung adäquater Berichtsverfahren sowie Meldepflichten. Möglich ist auch, einer Lehrperson die Unterrichtsberechtigung zu entziehen. Als ultima ratio kann eine Bewilligung ganz oder teilweise entzogen werden. Als mildere Massnahmen zu einem Entzug steht die Möglichkeit offen, nachträglich Auflagen und Bedingungen zur Bewilligung aufzuerlegen. Dies unabhängig davon, ob solche bereits bei der Erteilung der Bewilligung verfügt wurden.

Art. 59, Kantonale Schulkostenbeiträge

Art. 59 E-VSG entspricht Art. 46 Abs. 1 lit. a des Schulgesetzes. Präzisiert wird jedoch, dass die Beiträge dem kantonalen Schulkostenbeitrag von Art. 7 E-VSG zu entsprechen haben. Dies ergibt sich daraus, dass ein Schulkostenbeitrag an eine Privatschule nur dann ausgerichtet wird, wenn sie einem Gemeinwesen erhebliche Schullasten abnimmt. Dafür soll sie vom Kanton nicht weniger, aber auch nicht mehr erhalten, als diejenige Gemeinde, welche die Schullast selbst zu tragen hätte.

III. Sonderschulen

Vorbemerkung zu Art. 60 und 61 E-VSG:

Sonderschulen sind Schulen der obligatorischen Bildungsstufe, die auf bestimmte Behinderungsformen oder Lern- und Verhaltensschwierigkeiten spezialisiert sind.

Art. 60, Bewilligungspflicht

Art. 60 E-VSG legt fest, dass Sonderschulen einer Bewilligung des Departements Bildung und Kultur bedürfen. Die Bewilligungsvoraussetzungen sind grundsätzlich mit jenen für eine Privatschule vergleichbar. Gefordert werden eine der Schulleitung auf Stufe der Regelschule äquivalente Leitung, qualifiziertes Personal in genügender Zahl, geeignete Räumlichkeiten und die für den Zweck der Sonderschulung erforderliche Ausrüstung, eine zweckmässige Organisation sowie eine gesicherte Finanzierung. Hinzu kommt ein geeignetes sonderpädagogisches Schulkonzept. Wie bei den Privatschulen ist auch die Bewilligung für Sonderschulen zu befristen. Dabei ist von einem Zeitraum von 5–10 Jahren auszugehen. Sie kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden.

Art. 61, Aufsicht

Art. 61 E-VSG hält fest, dass Sonderschulen der Aufsicht des Departements Bildung und Kultur unterstehen und die Bestimmung zur Aufsicht über Privatschulen und Privatunterricht sinngemäss auch für die Sonderschulen gilt. Vorbehalten bleiben dabei besondere Zuständigkeiten, welche sich aus einem interkantonalen Verhältnis ergeben.

5. Abschnitt: Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote

Art. 62, Frühe Bildung

Das Thema der frühen Bildung gewinnt immer mehr an Bedeutung. Diesem Umstand trägt das Volksschulgesetz Rechnung. Es wird deshalb eine Grundlage geschaffen, um Angebote und Projekte der frühen Bildung unterstützen zu können. Da es sich um Angebote und Projekte handelt, welche bereits vor dem Eintritt in die Schule stattfinden, gehören sie streng genommen nicht zur Volksschule. Sie können sich jedoch als die Volks-



schule ergänzende Angebote auf Art. 1 Abs. 2 E-VSG stützen. Bei einer frühkindlichen Bildung kommen verschiedene pädagogische Konzepte zur Anwendung.

Art. 63, Heilpädagogische Früherziehung

Die aktuell geltende Regelung der heilpädagogischen Früherziehung (Art. 11a und 46a Schulgesetz) wird in Art. 63 E-VSG übernommen. Die heilpädagogische Früherziehung ist ein Angebot vor Eintritt in die Volksschule. Die heilpädagogische Früherziehung bzw. die Pflicht, eine solche anzubieten, ergibt sich aus Art. 4 des Sonderpädagogikkonkordates.

Gestützt auf Art. 46a Abs. 2 des Schulgesetzes werden die Kosten der heilpädagogischen Früherziehung vom Kanton getragen, wenn diese im Zusammenhang mit der Behinderung stehen. Auch Art. 63 Abs. 2 E-VSG sieht die Kostentragung durch den Kanton vor.

Art. 64, Tagesstrukturen und Tagesschulen

Im Volksschulgesetz stellen die Gemeinden bedarfsgerechte und erwerbskompatible schulergänzende Tagesstrukturen zur Verfügung. Diese Regelung wird aufgrund des Regierungsprogrammes 2020–2023 aufgenommen. Als erwerbskompatibel gelten solche Tagesstrukturen dann, wenn sie sich an den üblichen Arbeitszeiten orientieren. Neu enthält Art. 64 Abs. 2 E-VSG eine Umschreibung, was Tagesschulen sind. Dies ermöglicht eine Abgrenzung zu den Tagesstrukturen. Die Benutzung von Tagesstrukturen wie auch von Tagesschulen ist freiwillig. Dies ergibt sich daraus, dass im 5. Abschnitt des Gesetzes ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote behandelt werden. Als solche sind sie nicht Bestandteil des obligatorischen Unterrichts. Da es sich um fakultative Angebote handelt, ist es auch zulässig von den Erziehungsberechtigten eine angemessene Kostenbeteiligung zu verlangen.

Neu wird ausdrücklich festgehalten dass sich der Kanton an den Kosten von Tagesstrukturen und Tagesschulen beteiligen kann. Zudem soll er die Möglichkeit haben, solche Angebote auch selber zu führen (Art. 64 Abs. 3 E-VSG).

Art. 65, Integrationsmassnahmen

Die Gemeinden müssen Massnahmen zur Integration fremdsprachiger Kinder zur Verfügung stellen (Art. 9 Abs. 1 Schulverordnung). Daran wird in Art. 65 E-VSG weiterhin festgehalten.

Neu aufgenommen wird die Möglichkeit, dass der Kanton eigene Angebote führen kann. Damit soll Raum für künftige Modelle geschaffen werden, in welchen Angebote nicht nur von den Gemeinden gestellt werden. Zu denken ist beispielsweise an ein betrieblich sinnvolles Angebot des Kantons.

Die Massnahmen für fremdsprachige Schülerinnen und Schüler sollen in der Regel nicht länger als ein Jahr dauern. Ziel muss es sein, die Kinder so rasch als möglich in Regelklassen zu integrieren.

Art. 66, Spitalschulen

Das Volksschulgesetz hält zu den Spitalschulen fest, dass der Kanton und der Schulträger je die Hälfte der Unterrichtskosten zu tragen haben (siehe hierzu auch die einleitenden Bemerkungen in Abschnitt D). Dabei ist vorgängig eine Kostengutsprache des Departements Bildung und Kultur einzuholen. Wird diese nicht vorgängig eingeholt, können die finanziellen Beiträge gekürzt oder verweigert werden. Für den Kostenträger ist es zudem wichtig, über Schülerinnen und Schüler in Spitalschulen in Kenntnis zu sein, damit allfällig notwendige



Begleitmassnahmen oder Anschlusslösungen zum Aufenthalt in der Spitalschule abgeklärt und vorbereitet werden können.

Kinder aus Appenzell Ausserrhoden besuchen in der Regel Spitalschulungen der Clenia Littenheid, der Klinik Münsterlingen, der Klinik Sonnenhof Ganterschwil, des Ostschweizer Kinderspitals St. Gallen und des Universitätskinderspitals Zürich. Pro Jahr sind es etwa vier bis sechs Schülerinnen und Schüler im Alter von 5–16 Jahren, die eine Spitalschule besuchen.

Art. 67, Musikschulen

Wie bisher (Art. 16 Schulgesetz) können Gemeinden alleine oder mehrere Gemeinden gemeinsam Musikschulen führen. Der Kanton leistet einen jährlichen Beitrag auf der Basis einer Leistungsvereinbarung, welche er mit der jeweiligen Musikschule abschliesst. Der Beitrag wird in Form eines Pauschalbeitrages pro Schülerinnen und Schüler an der Musikschule festgelegt. Der Beitrag soll in der Regel maximal 10 % der Betriebskosten decken.

6. Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 68, Vollzug

Art. 68 E-VSG befasst sich mit dem Vollzug des Volksschulgesetzes; der Regierungsrat beaufsichtigt den Vollzug. Ihm kommt die Kompetenz zu, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Das Departement Bildung und Kultur sorgt für den Vollzug des Gesetzes. Dies soweit als keine andere Zuständigkeit vorgesehen ist (Art. 68 Abs. 2 E-VSG).

Die Schulträger sind die Gemeinden. Ihnen obliegt es, das Volksschulangebot sicherzustellen. Dennoch kann es sinnvoll sein, wenn der Kanton Vereinbarungen abschliessen kann. Damit soll der Zugang zu inner- und ausserkantonalen Bildungs- und Erziehungsangeboten ermöglicht werden. Zu denken ist etwa an Vereinbarungen mit Institutionen der Sonderschulung oder mit Talentschulen. Art. 68 Abs. 3 E-VSG erteilt dem Departement Bildung und Kultur die Kompetenz, solche Vereinbarungen abzuschliessen.

Art. 69, Datenschutz

Die Schulorgane haben für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften zu sorgen. Massgeblich ist das Gesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; bGS 146.1). Datenschutz umfasst viele Bereiche. Unter anderem werden im Schulbetrieb auch sensible Daten bearbeitet. Deshalb wird dem Departement Bildung und Kultur die Möglichkeit eingeräumt, schulspezifische Empfehlungen zu erlassen. Dabei hat es vorgängig das Datenschutz-Kontrollorgan des Kantons zu konsultieren.

Am 21. Juni 2018 hat sich die EDK auf die Ziele einer nationalen Digitalisierungsstrategie für das Bildungswesen geeinigt. Sie schliesst damit an die ICT-Strategie der EDK von 2007 an und setzt gleichzeitig mit Zielsetzungen etwa zur Datennutzung oder Datensicherheit neue Schwerpunkte. Im Juni 2019 hat die EDK in einem Arbeitsplan konkretisiert, mit welchen Massnahmen sie auf der gesamtschweizerischen Ebene zur Zielerreichung beitragen will. Zu den bereits lancierten Massnahmen auf interkantonaler Ebene gehören das Projekt Edulog (digitale Identitätsdienste) und das Programm Optima (Datenaustausch in der Berufsbildung).

In Art. 69 Abs. 2 E-VSG wird den Schulorganen, den Lehr- und Fachpersonen sowie kantonalen Vollzugsstellen die Befugnis erteilt, besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten. Diese Erlaubnis greift jedoch



nur soweit, als es für eine zweckmässige Schulung und Betreuung der Schülerinnen und Schüler notwendig ist. Exemplarisch für besonders schützenswerte Personendaten werden in Art. 69 Abs. 2 E-VSG Daten über die Gesundheit und über Verfahren und Massnahmen im Bereich des Kindesschutzes genannt. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, was mit dem Zusatz «namentlich» unterstrichen wird.

Art. 69 Abs. 3 E-VSG behandelt die Datenweitergabe bei einem Schulwechsel. Für die Aufnahme am neuen Schulort sollen die für die Beschulung notwendigen Personendaten der jeweils zuständigen Stelle weitergegeben werden dürfen.

Art. 70, Rechtsweg

Die Verfügungen der Schulleitung können mit Rekurs an das obere Schulorgan der Gemeinde angefochten werden. Gegen Verfügungen und Rekursentscheide der obersten Schulbehörde (siehe Art. 9 E-VSG, Gemeinderat oder Schulkommission) steht der Rekurs an das Departement Bildung und Kultur offen (bisher: Regierungsrat). Dank dieser Bestimmung sind neu Rekurse gegen Verfügungen des Gemeinderates beim Departement Bildung und Kultur möglich. Dies muss im Gesetz ausdrücklich vorgesehen werden, da es eine Abweichung von den Vorgaben des Gemeindegesetzes bildet (siehe Art. 45 Abs. 1 Gemeindegesetz).

Im Übrigen richten sich der Rechtsweg und das Verfahren nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1).

Art. 71, Übergangsbestimmung

In der bisherigen Praxis wurden die Bewilligungen zum Führen einer Privatschule unbefristet erteilt. Diese Bewilligungen müssen im Lichte des Volksschulgesetzes überprüft werden können. Den Privatschulen ist jedoch eine angemessene Übergangsfrist zu gewähren. Deshalb hält Art. 71 E-VSG fest, dass die altrechtlichen Bewilligungen vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Volksschulgesetzes ihre Gültigkeit verlieren bzw. noch während vier Jahren behalten. Spätestens nach Ablauf dieser vier Jahre muss die Privatschule über eine Bewilligung gestützt auf das Volksschulgesetz verfügen. Ansonsten kann an ihr die Schulpflicht nicht rechtmässig erfüllt werden.

Fremdänderungen und Fremdaufhebungen

Die Fremdänderungen folgen aus den Anpassungen im Volksschulgesetz:

Art. 60 Abs. 1 Personalgesetz

Die Altersentlastung, wie sie mit Art. 46 E-VSG für die Lehrpersonen an der öffentlichen Volksschule eingeführt wird, soll im Sinne der Gleichbehandlung für die kantonalen Lehrpersonen übernommen werden.

Art. 4 Gesetz über die Mittel- und Hochschulen

Hier erfolgt eine Anpassung an die neue Zählweise der Schuljahre, welche sich daraus ergibt, dass 2 Jahre Kindergarten obligatorisch sind und ab Kindergarten- bzw. eben ab Schuleintritt von Schuljahr gesprochen wird. Das bisherige 8. Schuljahr wird so zum 10., das bisher 9. Schuljahr zum 11. Schuljahr.



Art. 7 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

Im Zuge der Bereinigung des Kommissionswesens wurde das Departement Bildung und Kultur beauftragt die Zusammenführung dreier Kommissionen (Volks-, Mittelschule und Berufsbildung) zu prüfen. Diese Zusammenführung ist auf Verordnungsstufe geplant. Folglich werden Regeln zur Berufsbildungskommission aufgehoben.

Mit Inkrafttreten des Volksschulgesetzes werden auch die vom Kantonsrat beschlossenen Erlasse im Volksschulbereich aufgehoben. Konkret sind dies das Schulgesetz und die Schulverordnung. Über die Aufhebung der Erlasse in der Kompetenz Regierung oder Departement entscheiden diese Instanzen. Daher sind sie auch nicht als Fremdaufhebungen in das Volksschulgesetz aufzunehmen.

F. Auswirkungen

Das Volksschulgesetz erfindet die Volksschule nicht neu, Bewährtes bleibt bestehen. Wie einleitend beschrieben geht es mit der Totalrevision vor allem darum, aus dem ehemaligen Rahmenerlass und den vielen Bestimmungen auf Verordnungsstufe ein konsistentes Gesetz zu schaffen. Die organisatorischen Auswirkungen der Totalrevision sind von eher untergeordneter Bedeutung. In personeller Hinsicht sind keine Auswirkungen zu erwarten. Die finanziellen Folgen von allfälligen neuen Angeboten (z.B. frühe Bildung, Schulversuche) sind zurzeit nicht abschätzbar.

1. Auf kantonaler Ebene

Für den Kanton als Träger der kantonalen Schulen hat die Einführung der Altersentlastung unmittelbare finanzielle Auswirkungen. Es ist mit Mehrkosten in der Höhe von jährlich rund Fr. 243'000.– zu rechnen. Diese ergeben sich aus der Altersentlastung für die kantonalen Lehrpersonen.

2. Auf kommunaler Ebene

Im Grundsatz bleibt es dabei, dass die Gemeinden Träger der Volksschule sind und abgesehen vom Kantonsbeitrag, dem kantonalen Kostenbeitrag für verstärkte Massnahmen und den niederschweligen Angeboten der unterstützenden Dienste die Kosten tragen.

Auswirkungen können sich für die Gemeinden aus der Altersentlastung ergeben. Einerseits ergeben sich personelle Auswirkungen. Die „freiwerdenden“ Lektionen müssen durch Stellvertretungen gedeckt werden. Zudem ist in finanzieller Hinsicht mit Mehrkosten in der Höhe von jährlich rund Fr. 625'000.– zu rechnen. Die effektiven Kosten pro Gemeinde sind unter anderem von der Anzahl Lehrpersonen, der Altersstruktur und den Stellvertretungskosten abhängig.

3. Auf Schülerinnen und Schüler und Erziehungsberechtigte

Die Auswirkungen auf die Schülerinnen und Schüler und die Erziehungsberechtigten sind als gering einzuschätzen. Ihnen werden weder grundlegend neue Pflichten auferlegt noch neue Rechte eingeräumt.