



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 26. Oktober 2021

3000.80

Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz; VSG)

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2021

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage.....	3
B.	Erwägungen.....	3
1.	Verfassungsrechtliche Grundlage.....	3
2.	Regelungs- und Handlungsbedarf	5
3.	Ziele der Totalrevision	6
3.1	Gliederung und Dauer Schulzeit, Schuleintritt, Unterrichtswochen.....	7
3.2	Privatschulen, Privatunterricht	8
3.3	Beurteilung	8
3.4	Unterrichts- und Blockzeiten, Unterrichtsorganisation	8
3.5	Lehrpersonen (Anstellungsbedingungen, Besoldung, Berufsauftrag, Weiterbildung).....	8
3.6	Intensivweiterbildung.....	10
3.7	Nichtaufnahme von Art. 32 Anstellungsverordnung Volksschule – Weiterbildungsveranstaltungen der Organisationen von Lehrenden.....	10
3.8	Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote.....	10
3.9	Volksschulkommission	11
3.10	Rechte und Pflichten von Lernenden sowie Erziehungsberechtigten	11



4.	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.....	12
1.	Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	12
2.	Abschnitt: Öffentliche Volksschule.....	13
3.	Abschnitt: Lehrpersonen	28
4.	Abschnitt: Kantonale Schulaufsicht und Schulentwicklung	35
5.	Abschnitt: Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote	39
6.	Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen	41
	Fremdänderungen und Fremdaufhebungen.....	42
5.	Rechtliche Aspekte	43
C.	Auswirkungen	43
1.	Auf kantonaler Ebene.....	43
2.	Auf kommunaler Ebene.....	43
3.	Auf Lernende und Erziehungsberechtigte.....	43
D.	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	44
1.	Kompetenzen der Schulorgane	44
2.	Schulkostenbeitrag (Art. 7 E-VSG).....	45
3.	Kostenteiler bei verstärkten Massnahmen (Art. 24 E-VSG)	46
4.	Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit (Art. 46 E-VSG).....	46
5.	Privatunterricht (Art. 56 E-VSG).....	48
6.	Tagesstrukturen und Tagesschulen (Art. 64 E-VSG).....	49
7.	Fazit	50
E.	Antrag.....	50



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 für das ganze Bildungswesen konzipiert. 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 darin integrierten 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 Vertretungen der Interessengruppen (Gemeinden, Schulvorstände, Schulleitungen, Lehrpersonen) in der Arbeitsgruppe Volksschulgesetzgebung den Überarbeitungsbedarf diskutiert.

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 auf viel Bewährtem aufgebaut werden.

Aktuell besuchen rund 6'125 Lernende die Volksschule in Appenzell Ausserrhoden. Aufgrund der Statistik des Departements Bildung und Kultur lässt sich eine Zunahme von ca. 80 Lernenden pro Jahr in den nächsten Jahren prognostizieren.

B. Erwägungen

1. Verfassungsrechtliche Grundlage

Das Schweizer Stimmvolk nahm am 21. Mai 2006 einen neuen Verfassungsartikel mit 85,6 Prozent Zustimmung an (Appenzell Ausserrhoden 79,8 Prozent). 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 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. 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 (9'076 Nein-Stimmen, 7'012 Ja-Stimmen).

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 Schuljahr 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 ist mit dem 30. April deutlich früher, die Kinder sind bei der Einschulung durchschnittlich älter als in anderen Kantonen. Über 96 % der Lernenden besuchen bereits heute das freiwillige erste Kindergartenjahr.



2. Regelungs- und Handlungsbedarf

Die Norm- und Regelungsdichte des vorliegenden Entwurfs wurde auf das Notwendigste beschränkt. Das Gesetz über die Volksschule (nachfolgend: Volksschulgesetz, E-VSG) enthält normstufengerechte Regelungen zu Organisation und Betrieb, Rechten 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 er 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:

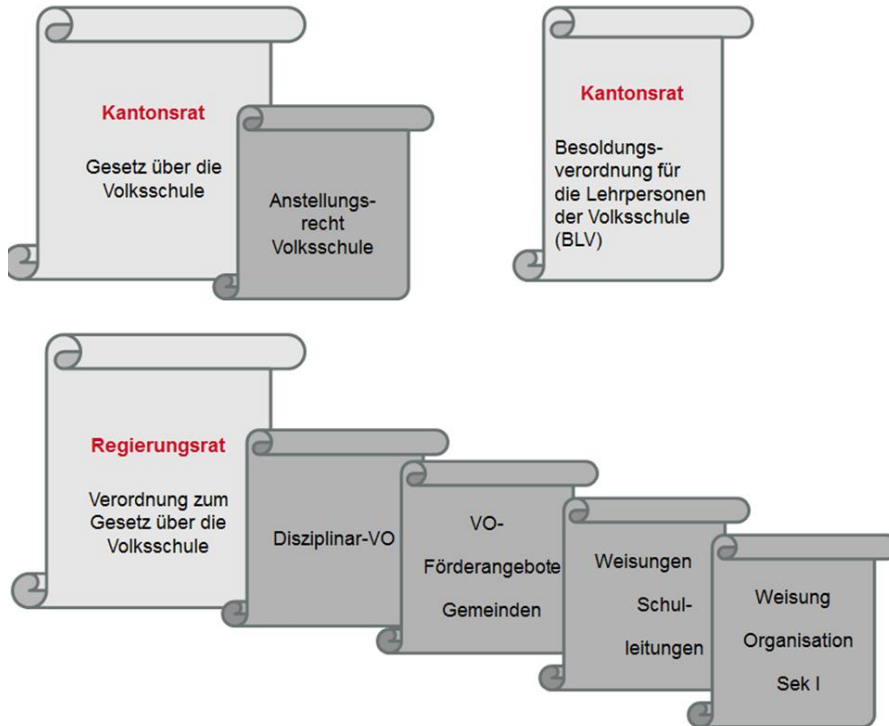
- ein Gesetz in der Kompetenz des Kantonsrates
- eine Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule (nachfolgend: BLV)
- eine Vollzugsverordnung in der Kompetenz des Regierungsrates

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 festgehalten (BLV). Der Entwurf einer neuen BLV wurde parallel zum Volksschulgesetz in die Vernehmlassung gegeben. Da die BLV als kantonsrätliche Verordnung nur in einer Lesung im Kantonsrat behandelt wird, wird sie spätestens auf die 2. Lesung des E-VSG dem Kantonsrat vorliegen.

Geplant ist, dass die wesentlichen Regelungsinhalte der weiteren Verordnungen und Weisungen (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 des Regierungsrates zum Gesetz über die Volksschule integriert werden.

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

Abbildung 1: Übersicht über die 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.

3. 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>	<ul style="list-style-type: none">- 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>	<ul style="list-style-type: none">- Präzisierung der Anforderungen an Privatunterricht (häuslicher Unterricht)
<i>Beurteilung</i>	<ul style="list-style-type: none">- Noten ab dem 2. Zyklus (1 Jahr früher als bisher)
<i>Unterrichtsorganisation</i>	<ul style="list-style-type: none">- Öffnung der Unterrichtsformen für neue Lernformen
<i>Lehrpersonen (Anstellungsbedingungen, Besoldung, Berufsauftrag, Weiterbildung)</i>	<ul style="list-style-type: none">- Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit für Lehrpersonen ab 57 (inkl. 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>	<ul style="list-style-type: none">- Schaffung einer 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>	<ul style="list-style-type: none">- Aufhebung der Volksschulkommission- Rechte und Pflichten von Lernenden sowie Erziehungsberechtigten sind klarer formuliert: Recht auf Einbezug und Mitwirkungspflicht

3.1 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 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.



3.2 Privatschulen, Privatunterricht

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 Erfüllung der Schulpflicht durch Privatunterricht (aktuell: häuslicher Unterricht) werden präzisiert. Der Unterricht muss durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt oder begleitet werden. 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). 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. 49 Kinder aus 28 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.

3.3 Beurteilung

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

3.4 Unterrichts- und Blockzeiten, Unterrichtsorganisation

Das Volksschulgesetz sieht eine flexible Ausgestaltung des Unterrichts vor 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 Lernenden orientieren. Die konkreten Unterrichtszeiten sind in der Schulverordnung geregelt und werden im Grundsatz übernommen.

3.5 Lehrpersonen (Anstellungsbedingungen, Besoldung, Berufsauftrag, Weiterbildung)

Anstellungsbehörden 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.

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 Ausserrhodener kennt bislang keine Altersentlastung. Mit dem vorliegenden Entwurf soll eine solche in Form einer Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit eingeführt werden. Das Ziel der Reduktion ist es, die Arbeitsbelastung von Lehrpersonen mit zunehmendem Alter zu reduzieren, um mehr Regenerationszeit zur Verfügung zu stellen. Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ist deshalb als Kürzung 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 Kürzung der Unterrichtsverpflichtung um 130 Stunden pro Schuljahr (zwei Lektionen pro Schulwoche). Mit Kürzung beträgt die Netto-Gesamtarbeitszeit bei einem Vollpensum 1'810 Stunden. 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 B.4 zu Art. 46 E-VSG, Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, entnommen werden.

Um eine Gleichbehandlung zwischen kommunalen und kantonalen Lehrpersonen zu gewährleisten, ist geplant, die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, wie sie in Art. 46 E-VSG aufgenommen wird, mittels Fremdänderung im Personalgesetz (PG; bGS 142.21) einzuführen. Die Einführung einer 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. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. März 2021 eine Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule verabschiedet. Die Änderung der Anstellungsverordnung Volksschule wird auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Die Anstellungsverordnung Volksschule wird dann in Teilen in die neue kantonsrätliche Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule überführt.



3.6 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.

3.7 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.

3.8 Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote

Unter dem Titel der ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote sollen die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen und Tagesschulen (integratives Modell) sorgen. Tagesstrukturen bezeichnen die Gesamtheit an schulergänzenden Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche ausserhalb der Familie bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. 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.

Etlliche 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). Die Angebotspflicht einer schulergänzenden Betreuung in Form von Tagesstrukturen soll auf gesetzlicher Ebene verankert werden. Die Unterstützung der Erziehungsberechtigten bei Inanspruchnahme eines – durch das Volksschulgesetz vorgeschriebenen – schulergänzenden Betreuungsangebots erfolgt über das geplante Kinderbetreuungsgesetz (KibeG; Subjektfinanzierung durch Beiträge an die Erziehungsberechtigten). Zwischen den beiden Gesetzen besteht eine sich ergänzende Rechtslage zur Erreichung von Ziel 4 des Regierungsprogramms 2020–2023.



Das Kinderbetreuungsgesetz hat die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zum Gegenstand, während das Volksschulgesetz das Angebot und die Finanzierung der schulergänzenden Kinderbetreuung regelt. Diese ist ein Teil der familienergänzenden Kinderbetreuung. Aufgrund der unterschiedlichen (aber ergänzenden) sachthemenatischen Regelungsbereiche der beiden Gesetze können die Normen des Kinderbetreuungsgesetzes nicht in das Volksschulgesetz integriert werden. Die thematische Abstimmung und die Koordination der beiden Gesetze ist erfolgt. Der Kanton kann sich gestützt auf Art. 64 Abs. 3 E-VSG an den Kosten solcher Angebote beteiligen. Da es sich bei den bedarfsgerechten, auf die üblichen Arbeitszeiten ausgerichteten Tagesstrukturen um Angebote mit unterschiedlicher Ausgestaltung handelt, werden zum aktuellen Zeitpunkt keine Regeln zur Finanzierung (Objekt- oder Anschubfinanzierung, Mitfinanzierung an Betriebskosten, etc.) gemacht.

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 Lernenden, 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 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 von einer Kindertagesstätte bzw. der ausschliesslichen Betreuung von Kindern im Vorschulbereich ab.

Lernende 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.

3.9 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.

3.10 Rechte und Pflichten von Lernenden sowie Erziehungsberechtigten

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



4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

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. Art. 2 weist als Zielnorm lediglich programmatischen Charakter auf. Zielnormen regeln nicht eine Sache an sich, sondern schreiben lediglich vor, wie andere Normen umzusetzen sind – nämlich so, dass ein bestimmtes Ziel möglichst erreicht wird. Mit der offenen Formulierung der Zielnorm soll insbesondere Handlungsfreiheit für die Volksschulen geschaffen werden. 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 Erziehungsberechtigten 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 Lernenden unterstützen, so 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. Mit dieser neuen Begrifflichkeit soll der Privatunterricht künftig besser von der öffentlichen Volksschule und der Privatschule abgegrenzt werden können. Neuer terminologischer Anknüpfungspunkt ist, dass der Unterricht in einem privaten Umfeld erfolgt; der häusliche Unterricht erfolgt nicht zwingend nur im Haus. Die Grundkonzeption, dass die ei-



genen Kinder im privaten Umfeld durch die Erziehungsberechtigten unterrichtet werden, verändert sich aufgrund der terminologischen Anpassung nicht. 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. Den Stichtag auf den 30. April und nicht wie die Mehrheit der Kantone auf den 31. Juli zu legen, ist Konsequenz des Volkentscheides vom 23. Juni 20210, den Beitritt zum HarmoS-Konkordat abzulehnen. Der Stichtag ist im Vergleich zu den HarmoS-Kantonen früher, die Kinder in Appenzell Ausserrhoden sind bei der Einschulung im Durchschnitt leicht älter als in den HarmoS-Kantonen. Die Erfahrungen des Amtes für Volksschule und Sport zeigen, dass in den letzten Jahren nur wenige Dispensationen für die Einschulung ausgesprochen werden mussten. In Kantonen mit dem Stichtag 31. Juli waren vermehrt Dispensationen nötig. Aktuell laufen in einzelnen Kantonen Bestrebungen, den Stichtag wieder früher festzulegen. Der Anteil Kinder mit verzögertem Schulbesuch beträgt in Appenzell Ausserrhoden 7% und liegt im nationalen Vergleich im unteren Bereich (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Bildungsbericht Schweiz 2018, S. 58 ff., 75). Mit Stichtag 30. April wird davon ausgegangen, dass die Lernenden nach Abschluss der Volksschule weniger Brückenangebote beanspruchen. Dies, da die Jugendlichen beim Austritt aus der Volksschule reifer sind.

Auf eine Regelung, bis wann eine Einschulung 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 Ge-



meindegesetzes. 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

Lernende 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 getrenntlebenden 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 mit den Erziehungsberechtigten. Die Abgeltung eines auswärtigen Schulbesuchs regeln die beteiligten Gemeinden untereinander. In Art. 22 Abs. 1 der Schulverordnung wird eine Empfehlung für Schulgelder für Lernende, welche eine Schule ausserhalb ihrer Aufenthaltsgemeinde besuchen, festgelegt. Diese dienen als Orientierungsgrössen. Somit liegt es im Ermessen der beiden Vertragsgemeinden, höhere Tarife als die in der Schulverordnung festgehaltenen Empfehlungen zu beschliessen. 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. Der Grundschulunterricht an öffentlichen Volksschulen ist unentgeltlich. Die Erziehungsberechtigten haben die Kosten bei einem innerkantonalen Schulwechsel an eine andere öffentliche Volksschule nach dem Verursacherprinzip zu tragen. Der innerkantonale Schulwechsel nach Art. 6 Abs. 3 E-VSG ist eine Abweichung vom Grundsatz in Art. 6 Abs. 1 E-VSG. Analog zu einem Besuch einer Privatschule oder dem Privatunterricht rechtfertigt sich die Kostentragung durch die Erziehungsberechtigten.

Art. 6 Abs. 4 E-VSG regelt den Fall, dass die Lernende bzw. der Lernende innerkantonale in einer sozialpädagogischen Institution für Kinder und Jugendliche oder in einer Pflegefamilie untergebracht ist. Diese Unterbringung kann sowohl freiwillig als auch auf Anordnung einer Behörde erfolgen. Bei Unterbringung in einer sozialpädagogischen Institution für Kinder und Jugendliche gilt der Grundsatz, dass die Lernenden die öffentliche Volksschule am Ort der Institution besuchen. Aufgrund des Aufenthaltsprinzips ergäbe sich für die Standortgemeinden von solchen Einrichtungen deshalb eine Zusatzbelastung.



Mit Art. 6 Abs. 4 E-VSG wird bei einer zivilrechtlichen Platzierung von der Aufenthaltsorientierung teilweise abgewichen: Zwar besuchen die Kinder und Jugendlichen weiterhin die Schule am Standort der Institution. Allerdings bezahlt im innerkantonalen Verhältnis die Gemeinde am Ort, wo das Kind ohne Unterbringung gemäss Art. 6 Abs. 1 E-VSG die Schule besuchen würde, die Schulkosten. Dies wird umschrieben mit dem Begriff «am bisherigen Schulort». Damit soll eine Benachteiligung der Standortgemeinden von sozialpädagogischen Institutionen für Kinder und Jugendliche beseitigt werden. Dasselbe gilt bei einer Unterbringung in einer Pflegefamilie.

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 Lernende oder Lernenden. 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. Die Höhe des Schulkostenbeitrages resp. die Betragsanpassung ist an den Voranschlag geknüpft. Dieser liegt in der Finanzkompetenz des Kantonsrates (Art. 76 Abs. 1 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.). Entsprechend rechtfertigt es sich, dass die Höhe des Schulkostenbeitrags durch den Kantonsrat direkt im Gesetz bestimmt wird.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt das Legalitätsprinzip nicht nur im Bereich der Eingriffsverwaltung, sondern auch im Bereich der Leistungsverwaltung. Staatliche Ausgaben bedürfen einer rechtssatzmässigen Grundlage. Alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts sind in der Form eines Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören u.a. Bestimmungen über Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen (Art. 69 Abs. 1 lit. c Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.). Mit der gesetzlich festgehaltenen Höhe des pauschalen Schulkostenbeitrags wird der Rahmen einer bedeutenden kantonalen Leistung bestimmt.

Für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen wird kein Schulkostenbeitrag entrichtet. Der kantonale pauschale Schulkostenbeitrag wird als finanzieller Beitrag für die reguläre Förderung der Lernenden (Art. 22 E-VSG) entrichtet. Die Kosten für verstärkte Massnahmen tragen der Kanton und die Schulträger je zur Hälfte (Art. 24 E-VSG). Der hälftige Kostenteiler wurde im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015 eingeführt. Die damalige Argumentation, dass die Verantwortung für die Kosten solcher Massnahmen nicht nur dem Kanton zugesprochen werden kann, gilt unverändert.

Insgesamt sind die durch den Kanton aufgewendeten finanziellen Ressourcen für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen weit höher als für Lernende ohne integrierte verstärkte Massnahmen. Deshalb wird für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen kein pauschaler Schulkostenbeitrag entrichtet. Die hälftige Kostentragung durch den Kanton und die Gemeinden als Grundlage für die Finanzierung der verstärkten Massnahmen (Art. 24 Abs. 1 E-VSG) geht im Falle einer Förderung mit integrierten verstärkten Massnahmen dem kantonalen Schulkostenbeitrag (Art. 7 E-VSG) vor.



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 angepasst wird.

Art. 8, Kantonale Schulen

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

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 das oberste kommunale Schulorgan.

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. Mit Art. 11 E-VSG werden die Schulleitungen neu formell-rechtlich als Schulorgan der öffentlichen Volksschule konstituiert. 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). Die Zuständigkeit der Schulleitung für bestimmte Aufgaben ist im E-VSG explizit genannt. 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. Die aktuell im Schulgesetz, in der Schulverordnung und in den Weisungen Schulleitung Volksschule enthaltenen Aufgaben der Schulleitungen werden beibehalten. Zusätzlich kann der Gemeinderat die Aufgabe der Zuteilung zu einem bestimmten Schulhaus an die Schulleitung delegieren (siehe Art. 21 Abs. 1 E-VSG). Die Schulleitung erlässt die in ihrem Kompetenzbereich liegenden Verfügungen. Bei einer Delegation wird die Verfügungskompetenz an die Schulleitung delegiert.

Der Regierungsrat wird auf Verordnungsstufe die fachlichen Anforderungen und die Aufgaben präzisieren, Richtwerte für den Stellenumfang setzen 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 Lernenden zu orientieren. Beim Wohl der Lernenden resp. dem Kindeswohl handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Das ZGB bietet keine Definition dazu, was darunter zu verstehen ist. Das Wohl der Lernenden resp. das Kindeswohl gilt als oberste Handlungsmaxime im Schulbereich. Für einen geordneten Schulbetrieb und letztlich für das Wohl der Lernenden 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, Einschulung

In Ergänzung zu Art. 4 E-VSG kann die Schulleitung in begründeten Fällen (Entwicklungsrückstand, gesundheitliche Herausforderungen oder Entwicklungsvorsprung) einen Aufschub oder eine Vorverlegung der Einschulung bewilligen. Die Entscheidungskompetenz 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. Die Erziehungsberechtigten haben gemäss Art. 304 ZGB von Gesetzes wegen die Vertretung des Kindes gegenüber Drittpersonen im Umfang der ihnen zustehenden elterlichen Sorge. Auf die Dauer der Schulzeit haben ein Aufschub oder eine Vorverlegung der Einschulung keinen Einfluss. Sie umfasst 11 Schuljahre.

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. Primarklasse. 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 (3.) Zyklus ist 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. In den letzten Jahren haben nur wenige Lernende die Schule freiwillig vorzeitig verlassen (2018: 13 Lernende; 2019: 5 Lernende; 2020: 7 Lernende). Bis anhin gilt gemäss Art. 19 Abs. 3 des Schulgesetzes, dass der Übertritt in das freiwillige letzte Schuljahr vom Gemeinderat abgelehnt werden kann. Der freiwillige Schulaustritt erlaubt es in Einzelfällen, den Übertritt in eine Anschlusslösung flexibler zu gestalten. So kann bspw. eine stark praxisorientierte Lernende bereits nach dem 10. Schuljahr eine berufliche Grundbildung beginnen.

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 Stundentafeln 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 Lernende als auch für Lehrpersonen. Neu wird deshalb der Begriff Lernmedien verwendet.

Lernmedien und Schulmaterial werden in der öffentlichen Schule den Lernenden unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Dies leitet sich aus dem Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV) ab. Er umfasst alle notwendigen und unmittelbar dem Unterrichtszweck dienenden Mittel (BGE 144 I 1, E.2.2).

Aus der systematischen Stellung von Art. 16 E-VSG im 2. Abschnitt ergibt sich, dass die Pflicht, den Lernenden Lernmedien und Schulmaterialien unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, nicht auch die Privatschulen oder den Privatunterricht umfassen. Das Gemeinwesen muss für den Privatunterricht und die Privatschulen keine unentgeltlichen Lernmedien und Schulmaterialien zur Verfügung stellen.

Mit Art. 16 Abs. 1 E-VSG wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass Beiträge an ausserordentliche Materialkosten erhoben werden können. Hauptanwendungsfall dieser Bestimmung wird sein, wenn im Werkunterricht oder auch im Hauswirtschaftsunterricht die Wahl zwischen "normalen" Materialien und zusätzlichen Materialien besteht und zusätzliche, teurere Materialien gewählt werden. Der unentgeltliche Schulbesuch schliesst die Leistung einer Gebühr (eines Schulgeldes) aus, während Verbrauchsmaterialien, insbesondere, wenn sich wie im Textilen und Technischen Gestalten aus ihnen Wertgegenstände herstellen lassen, nicht gratis zur Verfügung gestellt zu werden brauchen (Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, S. 182). In verschiedenen Kantonen kann die Schule für besonders kostspielige Arbeiten im Fach Textiles und Technisches Gestalten oder für spezielle Mahlzeiten im Hauswirtschaftsunterricht Beiträge erheben. Es handelt sich dabei stets um eine angemessene Beteiligung, die im Verhältnis zum Mehrwert steht. Die "Kann-Formulierung" in Abs. 1 erlaubt es, im Einzelfall begründet auf die Erhebung eines angemessenen Beitrages zu verzichten.

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). Mit zunehmender Digitalisierung werden digitale Unterrichtsmittel sehr bedeutend. Digitale Endgeräte lösen mehr und mehr Lehr-/Lernbücher, Nachschlagewerke und beschreibbare Unterrichtsmittel ab und übernehmen die Funktion von Lernmedien. Sie werden in dieser Funktion als digitales Lernmedium bezeichnet. Die Lernziele und Kompetenzen gemäss Modullehrplan Medien und Informatik des Lehrplans sind verbindlich. Die dafür benötigte IT-Ausstattung und die Verfügbarkeit von Endgeräten an den öffentlichen Volksschulen ist zyklenabhängig. Aktuell wird bis und mit dem 6. Schuljahr die gemeinsame Benutzung von Endgeräten durch mehrere Lernende und ab dem 7. Schuljahr eine 1:1 Lösung vom Amt für Volksschule und Sport empfohlen (Konzept Medien und Informatik, Ziff. 3.4). Einzelne analoge Lehrmittel werden obligatorisch vorgeschrieben, der Einsatz von bestimmten Endgeräten wird hingegen nicht vorgeschrieben.

Die Gemeinden als Träger der öffentlichen Volksschule sorgen für die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und tragen grundsätzlich alle Kosten der Volksschule soweit im E-VSG nichts Abweichendes bestimmt ist (Art. 5 Abs. 1 E-VSG). Für die Beschaffung von Lernmedien (inkl. digitale Endgeräte), ist die Gemeinde zuständig. Diese Endgeräte sind dann im Eigentum der Schule. Aktuell beteiligt sich der Kanton nicht an der Anschaffung von Endgeräten (Konzept Medien und Informatik, Ziff. 3.7). Gemäss Art. 16 Abs. 3 E-VSG kann der Kanton Beiträge an die Beschaffung leisten.

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 altersdurchmischtes 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 der bisherigen Vorgabe der Klassengrösse von 16–24 Lernenden ist 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 unter Abschnitt B.3.1 ausgeführt, wird die Anzahl der Schulferienwochen an die Praxis angepasst. Somit sind es 13 Wochen Schulferien für die Lernenden.



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. Eine weitergehende, vollständige kantonsweite Vereinheitlichung der kommunalen Ferien ist nicht vorgesehen. Es hat sich bewährt, dass die Gemeinden zwei Ferienwochen selbstständig bestimmen können. Diese Regelung ermöglicht es, lokale Begebenheiten zu berücksichtigen.

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 (Entscheid 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. Der Gemeinderat kann die Aufgabe der Zuteilung zu einem Schulhaus an die Schulleitung delegieren. Dabei kann er nur die Aufgabe als Ganzes, jedoch keine Einzelentscheide an die Schulleitung delegieren. Die Schulhauszuteilung wird in der Praxis als anfechtbare Verfügung behandelt. Bei einer Delegation an die Schulleitung wird die Verfügungskompetenz delegiert. Die Zuteilung zu einem Schulhaus kann nur innerhalb der jeweiligen Gemeinde erfolgen.

Es besteht heute eine sehr umfassende und detaillierte Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu, was ein zumutbarer Schulweg ist. Die Zumutbarkeit eines Schulwegs ist nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts gestützt auf eine Würdigung der Gesamtumstände im konkreten Einzelfall zu beurteilen. Insbesondere



sind die Person des Schulkindes (Alter, Entwicklungsstand, Gesundheit), die Art des Schulwegs – mithin die physische Beanspruchung (Distanz, Marschzeit, Höhenunterschied, Beschaffenheit, Witterungsverhältnisse) sowie die kognitive und emotionale Beanspruchung (Angstfaktoren wie Tiere, Wälder, Dunkelheit, Gewitter usw.) des Schulkindes – und die sich daraus ergebende Gefährlichkeit zu berücksichtigen. Diese Würdigung folgt objektiven Kriterien; ob ein Weg subjektiv als lang, schlecht begehbar oder gefährlich empfunden wird, muss ausser Betracht bleiben. Bei übermässig langem, gefährlichem Schulweg muss der Schulträger gewährleisten, dass die Schulpflichtigen sicher, zuverlässig und zeitgerecht zur Schule und zurückbefördert werden. Diese Rechtsprechung ist in der Praxis zu berücksichtigen. Wird ein Schulweg als unzumutbar eingestuft, so sind geeignete Massnahmen zur Abhilfe zu treffen. Massnahmen zur Abhilfe können etwa der Transport mit einem Schulbus, ein Pedi-Taxi, die Übernahme von Abonnementskosten für den öffentlichen Verkehr oder auch bauliche Massnahmen (bspw. Lichtsignal oder Verkehrsinsel) sein. Die Art der Abhilfe ist den Gemeinden dabei freigestellt, die Umstände des Einzelfalls sind zu berücksichtigen. Die Zuständigkeiten für die Massnahmen zur Abhilfe sind je nach Massnahme unterschiedlich. Auch wenn der Schulträger gewährleisten muss, dass die Schulpflichtigen sicher, zuverlässig und zeitgerecht zur Schule und zurück befördert werden, 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 Massnah-



men 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 Unterscheidung 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 Lernende 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 der Schulträger (Art. 22 E-VSG) sind in reguläre Förderangebote und in zusätzliche Förderung bei besonderem Bildungsbedarf unterteilt. Unter regulären Förderangeboten werden Angebote der Ausbildung und Erziehung von Lernenden mit besonderen schulischen Bedürfnissen, namentlich für Lernende mit Schulschwierigkeiten, und für solche, die zu weitergehenden Leistungen fähig sind, verstanden. Die regulären Förderangebote werden auf Stufe des Gesetzes bewusst offengelassen, damit auf den individuellen Bedarf der Lernenden oder des Lernenden eingegangen werden kann und die zweck- und verhältnismässig beste Massnahme angeboten werden kann. Im Gegensatz zu den verstärkten Massnahmen handelt es sich bei der zusätzlichen Förderung um einfache Massnahmen. Sie werden im Rahmen des Regelunterrichts durchgeführt, insbesondere als heilpädagogische oder die sozialpädagogische Unterstützung.

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 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 Lernenden bzw. des Lernenden 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 separate 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 den E-VSG 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 Lernende bzw. Lernenden 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 für die Verpflegung und Betreuung in Tagesstrukturen und stationären Einrichtungen angemessene Kostenbeiträge im Rahmen der verstärkten Massnahmen erhoben werden können. 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. Die angemessene Beteiligung dürfte sich im Rahmen der finanziellen Beiträge der Erziehungsberechtigten an obligatorischen Schulanlässen (Art. 20 Abs. 3 E-VSG) orientieren.

Art. 25, Förderung besonderer Begabungen

Lernende 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 Lernende oder ein Lernender 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. Dies umfasst Fachpersonen aus der schulischen Heilpädagogik, Schulpsychologie, Logopädie, Psychomotorik und Lehrpersonenberatung. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Um die Unterstützung durch die Schulsozialarbeit direkt zu steuern und Einfluss auf die Tätigkeit nehmen zu können erscheint es sinnvoll, dass die Gemeinden eine eigene Schulsozialarbeit führen resp. Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter selber anstellen. Der Entscheid über ein Angebot von Schulsozialarbeit bleibt den Gemeinden überlassen. Auch im Bereich der Schulsozialarbeit besteht die Möglichkeit, dass mehrere Gemeinden zusammenarbeiten (vgl. Art. 5 Abs. 2 E-VSG). Ein Beispiel einer solchen Zusammenarbeit ist zurzeit die Schulsozialarbeit AR Mittelland und Rehetobel.

Gestützt auf Art. 1 lit. a des Sonderpädagogikkonkordats legen die Vereinbarungskantone das Grundangebot fest, welches die Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf garantiert. Entsprechend sorgt der Kanton mit den unterstützenden Diensten für ein Grundangebot der Beratung und Unterstützung im Bereich der Fördermassnahmen. Die vom Kanton geführten unterstützenden Dienste können in sämtlichen Bereichen der Fördermassnahmen beraten und unterstützen. Diese Dienste sind als Pool ausgestaltet, der abgerufen werden kann. Eine fixe Zuweisung erfolgt nicht. Die Kostentragung erfolgt nach den Bereichen/Massnahmen, in denen die Unterstützung des Kantons gefragt ist (Art. 22, Art. 24 und Art. 25 E-VSG).

V. Lernende

Art. 27, Rechte

Ziffer V. des 2. Abschnittes richtet sich an die Lernenden. 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 Lernenden 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 unter Abschnitt B.3.3 des Berichts verwiesen.

Art. 29, Pflichten, Schulbesuch und Absenzen

Lernende haben nicht nur Rechte; sie haben auch Pflichten im Zusammenhang mit dem Besuch der öffentlichen Volksschule. Die Lernenden 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 sich gegenüber Lehrpersonen aber auch weiteren Personen im Umfeld der Schule respektvoll zu verhalten.

Art. 29 Abs. 3 E-VSG enthält die Delegationsnorm an den Regierungsrat zur Regelung von Absenzenwesen, Urlaub und Dispensationen von einzelnen Fächern und vom Unterricht. 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. Für die Joker-Tage wird auf die Erläuterungen zu Art. 35 E-VSG verwiesen.

Art. 30, Disziplinarwesen, a) Grundsatz

Neben den Rechten und Pflichten der Lernenden 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.

Dem Disziplinarwesen liegt folgende Kaskade zugrunde: Disziplinarische Schwierigkeiten sollen in erster Linie durch die Lehrperson gelöst werden (Art. 30 Abs. 1 E-VSG). Ziel soll die Aufrechterhaltung eines funktionierenden Schulbetriebes sein. Die Lehrperson löst also primär akute disziplinarische Schwierigkeiten. Die ihr dazu zur Verfügung stehenden Mittel sind im Einzelfall abzuwägen. Ein taugliches Mittel kann dabei etwa die zusätzliche Hausarbeit sein. Aufgrund der Kaskade des Disziplinarwesens sind sie aber immer weniger gravierend, als die in Art. 31 E-VSG vorgesehenen Disziplinar massnahmen. Wenn eine Lösung durch die Lehrperson nicht möglich oder das pflichtwidrige Verhalten erheblich ist, können disziplinarische Massnahmen (siehe Art. 31 E-VSG) formell angeordnet werden (Art. 30 Abs. 1 E-VSG). Die Zuständigkeit richtet sich nach der jeweiligen Schwere der Massnahme (siehe Art. 31 E-VSG).

Art. 30 Abs. 2 E-VSG enthält den Grundsatz des Disziplinarwesens: Disziplinarische Massnahmen haben erzieherischen Charakter. Sie dienen dem schulischen Fortschritt der Lernenden, der Aufrechterhaltung eines ungestörten Schulbetriebes und dem Schutz der Schulbeteiligten (Art. 30 Abs. 2 E-VSG).

Art. 31, Disziplinarwesen, b) Disziplinarische Massnahmen

Die Entscheidung, welche Massnahme ergriffen wird, muss im Einzelfall getroffen werden. Dabei sind die Umstände zu berücksichtigen und es muss immer das mildeste mögliche Mittel gewählt werden. Die jeweiligen Konsequenzen der Massnahmen implizieren bereits eine gewisse Rangfolge.

Die Kompetenz zum Ergreifen der einzelnen Disziplinar massnahmen ist von der Tragweite der Massnahmen abhängig. 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. Bei den Massnahmen der Versetzung in eine andere Schule sowie des teilweisen oder vollständigen Schulausschlusses rechtfertigt es sich, dass diese vom Gemeinderat, der nicht in den Schulalltag integriert ist, ergriffen werden. Diese beiden Massnahmen sind in der Regel erst zu ergreifen, wenn andere, mildere Massnahmen die Schwierigkeiten nicht gelöst haben. Die weitreichenden Konsequenzen für die lernende Person erfordern ein gewisses Mass an Objektivität.

Lernende sowie die Erziehungsberechtigten sind vor Anordnung einer Disziplinar massnahme anzuhören (Art. 31 Abs. 3 E-VSG). Eine Anhörung der Lernenden und des Lernenden rechtfertigt sich auch dann, wenn diese noch minderjährig sind. Schliesslich sollen disziplinarische Massnahmen nur dann ergriffen werden, wenn die Lernende bzw. der Lernende für das Verhalten auch verantwortlich gemacht werden kann. Wem 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 anzuordnen. Zuständig ist der jeweilige Schulträger. Gemäss einem Urteil des Bundesgerichtes (BGE 129 I 12) hat das schulpflichtige Kind einen verfassungsmässigen Anspruch auf eine angemessene Betreuung und zwar auch dann, wenn es vom Unterricht ausgeschlossen wird. Die Weiterbetreuung ist durch die Erziehungsberechtigten oder durch geeignete Personen oder Institutionen zu gewährleisten. Ein verfassungsmässiges Recht der Erziehungsberechtigten darauf, dass sich ihre Kinder während der Schulpflicht zu gewissen, vom Stundenplan vorgesehenen Stunden in der Schule befinden, besteht hingegen nicht. Dementsprechend sind bei Disziplinar massnahmen, die eine Lernende oder einen Lernenden während der ordentlichen Dauer der Schulzeit vom obligatorischen Unterricht ausschliessen, die notwendigen Begleitmassnahmen durch den Schulträger anzuordnen.

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 Lernende und den Lernenden 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 Lernenden 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. Der Unterrichtsbesuch ist nach vorgängiger Absprache mit der Lehrperson möglich. Der Schulbetrieb muss jederzeit gut aufrechterhalten werden können. Dies gilt auch, wenn Erziehungsberechtigte von ihrem Recht den Unterricht zu



besuchen Gebrauch machen. Abs. 2 Satz 2 dient der Konkretisierung der Absprache eines Unterrichtsbesuchs: Im Rahmen der Absprache kann durch die Lehrperson dargelegt werden, dass beispielsweise aufgrund von bereits vorhandener Anmeldungen für einen Unterrichtsbesuch am gewünschten Tag der Schulbetrieb durch einen weiteren Besuch belastet wäre und entsprechend den Besuch ablehnen. Die Lehrperson ist für eine gute Aufgabenerfüllung und einen geordneten Schulbetrieb verantwortlich; mit Art. 34 Abs. 2 E-VSG wird ihr ein Instrument zur Sicherstellung des geordneten Unterrichts an die Hand gegeben. Sinn und Zweck von Abs. 2 Satz 2 ist, dass die Lehrperson einen Besuch von Erziehungsberechtigten ablehnen kann, wenn der Schulbetrieb beeinträchtigt wäre. Die Störung des Schulbetriebes bildet einen sachlichen Grund, einen Unterrichtsbesuch von Erziehungsberechtigten abzulehnen.

Art. 35, Verantwortung für den Unterrichtsbesuch

Die Lernenden haben die Pflicht den Unterricht zu besuchen (siehe Art. 29 E-VSG). Die Erziehungsberechtigten sind parallel dazu verantwortlich, dass ihr Kind der Schulpflicht nachkommt und den Unterricht besucht.

Die Erziehungsberechtigten haben das Recht, ihr Kind an maximal vier Halbtagen pro Schuljahr vom Unterricht ohne Begründung dispensieren zu lassen (Art. 35 Abs. 2 E-VSG). Mit diesen Dispensationen wird unbegründet von der Befolgung der gesetzlichen Schulpflicht abgewichen. Deshalb bedarf dies einer Grundlage im Gesetz.

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. Die primäre Art der Information durch die Schule über das Verhalten und die Leistungen des Kindes stellt das Beurteilungsgespräch dar. Dieses findet einmal jährlich, in der Regel im 3. Quartal statt.

Im Gegenzug trifft die Erziehungsberechtigten 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. Die situative Information durch die Erziehungsberechtigten ist sehr individuell. Es liegt im Ermessen der Erziehungsberechtigten, welche besonderen Ereignisse eine Information der Lehrpersonen oder der Schulleitung erfordern.

Art. 37, Sanktionen

Bei den Lernenden 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 verwarnet 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 Lernende bzw. Lernender 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. Der Abschluss einer von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkannten Ausbildung berechtigt zum Unterrichten an einer Volksschule in Appenzell Ausserrhoden. Anerkennungsreglemente legen für einzelnen Ausbildungsabschlüsse oder für Gruppen verwandter Ausbildungsabschlüsse insbesondere die Voraussetzung der Anerkennung fest (Art. 6 Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, bGS 411.3). Das Vorliegen des anerkannten Lehrdiploms wird im Rahmen der Anstellung (vgl. Art. 41 E-VSG) durch die Anstellungsbehörde geprüft. Der Kanton nimmt die Besoldungseinstufung von neuangestellten Lehrpersonen vor und teilt diese der Anstellungsbehörde mit. Gleichzeitig wird aufgrund des Diploms die Unterrichtsberechtigung befristet oder unbefristet ausgestellt.

Das Departement Bildung und Kultur kann andere Personen zum Unterrichten berechtigen, wenn sie dafür ausreichend qualifiziert sind. Diese Berechtigung kann beispielsweise für Stellvertretungsregelungen hilfreich sein. Die Qualifikation einer Person kann anhand von Diplomen oder Ausbildungsnachweisen nachvollzogen werden. Diese können im Rahmen der Bewilligungserteilung geprüft werden. Denkbar sind etwa eine vertiefte methodisch-didaktische Ausbildung (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011, E. 3.5.4). Die Lernenden haben das Recht auf Unterricht und Bildung nach dem aktuellen Wissensstand und dem geltenden Lehrplan (Art. 27 Abs. 1 E-VSG). Entsprechend sind die Diplome oder Ausbildungsnachweise auf ihre Aktualität zu prüfen. Sie verlieren zwar nicht ihre Gültigkeit, doch sind Kenntnisse über den gültigen Lehrplan, Lehrmittel und die gesetzlichen Regelungen nötig.

Konkrete Anforderungen an die darzulegende Ausbildung können vorgesehen werden. Diese können sich je nach zu unterrichtendem Zyklus oder zu unterrichtenden Fächern unterscheiden. Eine Differenzierung der an die Lehrpersonen zu stellenden Anforderungen erscheint sachgerecht (Urteil des Bundesgerichts 2C_165/2011 vom 24. Juni 2011, E. 4.3).

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 Lernenden 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 Unterrichts 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 die charakterliche Eignung und soziale Kompetenzen von zentraler Bedeutung.

Art. 41 Abs. 3 E-VSG verlangt zudem einen einwandfreien strafrechtlichen Leumund. Dieser muss bei jeder Anstellung (auch wenn diese nur von kurzer Dauer ist) belegt werden. Entsprechend ist im Rekrutierungsprozess ein Sonderprivatauszug aus dem Strafregister einzufordern. Nur wenn der einwandfreie Leumund belegt ist, kann die Lehrperson angestellt werden. Diese Massnahme dient letztlich dem Schutz der Lernenden. Dieser ist jederzeit sicherzustellen. Bei einem Eintrag in einem Sonderprivatauszug besteht ein Grund, eine Lehrperson nicht anzustellen. Die Ablehnung bedarf eines sachlichen Grundes, entsprechend ist die Pflicht zur Vorlage eines Sonderprivatauszugs auf Stufe des Gesetzes verankert.

Der Zeitpunkt der Vorlage des Sonderprivatauszugs wird bewusst offengelassen. Die Anstellungsbehörde kann den Zeitpunkt wählen. Sollte der Sonderprivatauszug nicht vorgängig eingereicht werden können, besteht etwa die Möglichkeit, die Anstellung mit der Auflage zur Nachreichung des Sonderprivatauszugs und der Auflage, dass die Anstellung im Falle eines "belasteten" Sonderprivatauszugs aufgelöst wird, zu versehen.

Bestehen nach der Einholung eines solchen Zweifel, ist eine Auskunft bei der EDK einzuholen, ob bei der entsprechenden Lehrperson ein Entzug der Unterrichtsberechtigung 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.

Gemäss Art. 42 Abs. 3 E-VSG sind die Lehrpersonen bei der Pensionskasse AR versichert. Die berufliche Vorsorge ist ein wesentlicher Grundsatz des Anstellungsverhältnisses von Lehrpersonen und erfordert deshalb eine Grundlage in einem formellen Gesetz.

Aus der sinngemässen Anwendbarkeit des kantonalen Personalrechts ergibt sich auch, dass der Regierungsrat auf Verordnungsstufe Bestimmungen etwa zum Mitarbeitendengespräch, welches in Art. 55 PG 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

Die Elemente der Besoldung sollen weiterhin einheitlich in der kantonsrätlichen «Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule» (BLV) geregelt werden. Die Festlegung und Anpassung der Besoldung erfolgen im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsprozesses.

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 Delegationsnorm 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, Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit

Neu ist die Einführung einer Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit (siehe hierzu auch die einleitenden Bemerkungen unter Abschnitt B.3.5). Bei den Lehrpersonen mit vollem Pensum erfolgt eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit auf 1'810 Stunden. Die Reduktion 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 Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit 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 Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit für Lehrpersonen der Volksschule ist eine geforderte 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 Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit hat für die Gemeinden unmittelbare finanzielle Auswirkungen. Ausgehend von der heutigen Altersstruktur der Lehrpersonen ist mit Mehrkosten in der Höhe von rund Fr. 400'000.– 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 Lernende oder Lernender ist mit rund zusätzlichen 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. 185'000.– 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 Lernenden 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. Auf Stufe der Volksschule gibt es aktuell nur wenige Verträge mit einem variablen Beschäftigungsgrad von 20%. Mit der Festsetzung der Obergrenze auf 20% eines vollen Pensums für Lehrpersonen der Volksschule wird die Praxis nachvollzogen. Der variable Beschäftigungsgrad beträgt also höchstens 1/5 des vertraglich vereinbarten Beschäftigungsgrades.

Der Beschäftigungsgrad innerhalb der vertraglichen Bandbreite legt die Anstellungsbehörde jeweils für ein Schuljahr semesterweise fest. Dies, da es innerhalb eines Schuljahres zu Schwankungen kommen kann, insb. im Fach Textiles und Technisches Gestalten. Die Anpassung des Beschäftigungsgrades in einem der beiden Semester und der Besoldung wird der Lehrperson nach Abschluss der Schuljahresplanung spätestens einen Monat vor Beginn des Schuljahres schriftlich mitgeteilt.

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 möglich. Gegen den Willen der Arbeitgebenden oder der Arbeitnehmenden kann eine solche Umwandlung 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 umwandeln zu lassen, stellt dabei in der Regel keinen sachlichen Grund dar.

Art. 48, Präsenzzeit während den Schulferien

Schulferien sind nicht mit Ferien für die Lehrpersonen gleichzusetzen. Bei Schulferien handelt es sich aus Sicht der Lehrpersonen um unterrichtsfreie Zeit. 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.

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 Lernenden oder eines Lernenden verletzt, ihrer Erziehungs- und Fürsorgepflicht insbesondere gegenüber unmündigen Lernenden 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 den Schulferien 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 Jahre bei derselben Arbeitgeberin, gewährt. Für die Berechnung des Anspruchs auf eine Intensivweiterbildung werden alle Dienstjahre in öffentlichen Volksschulen in Appenzell Ausserrhoden berücksichtigt. Unterbrüche in der Tätigkeit werden der Lehrperson nicht zum Nachteil gereicht. Inskünftig wird darauf verzichtet, Lehrpersonen mit Pensen unter 50 Prozent von diesem Anspruch auszuschliessen (siehe hierzu auch die einleitenden Bemerkungen unter Abschnitt B.3.6).

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 zur Organisation der Schule, insbesondere im Bereich Lehrpläne und Qualitätssicherung. Diese Kompetenz 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 Aufsichtspflicht 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 indes 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, muss der Unterricht an einer Privatschule durch eine ausreichende Zahl von Lehrpersonen mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt werden. Dabei müssen sie über eine Unterrichtsberechtigung für den von ihnen unterrichteten Zyklus verfügen. Für einen geordneten Schulbetrieb ebenfalls wichtig ist eine geeignete Infrastruktur. Damit sind einerseits geeignete Unterrichtsäumlichkeiten gemeint, welche über eine angemessene Grösse und ausreichend Tageslicht verfügen. Gefordert werden andererseits auch geeignete Plätze und Orte, damit sich die Lernenden während der Pausen austauschen können und angemessene Möglichkeiten und Raum für Bewegung finden. Die Voraussetzungen, dass die Privatschule über eine qualifizierte Leitung verfügt, zweckmässig organisiert ist und dass die Finanzierung des Schulbetriebs sichergestellt sein muss, soll sicherstellen, dass die Schule nicht nach kurzer Zeit wieder geschlossen wird.

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 Lernenden 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 unter Abschnitt B.3.2). 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. Wird der Unterricht im Privatunterricht nicht durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt, so muss er durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung begleitet werden. Die Bewilligungsvoraussetzung, dass der Unterricht durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt oder begleitet wird, ist mit den umliegenden Kantonen vergleichbar. So muss in Appenzell Innerrhoden die unterrichtende Person eine kantonale Lehrbewilligung besitzen (Art. 22h Abs. 1 Landesschulkommissionsbeschluss zum Schulgesetz (LSKB SchG, GS 411.012)). Das Departement erteilt die kantonale Lehrbewilligung in der Regel nur an Personen, die an einer anerkannten Lehrerbildungsanstalt das Lehrpatent für die entsprechende Schulstufe erlangt haben [...] (Art. 32 Schulgesetz (SchG, GS 411.000)). Im Kanton Thurgau wird der Privatunterricht bewilligt, wenn der Unterricht durch eine Lehrperson erfolgt, die zum Unterrichten an einer öffentlichen Schule des Kantons Thurgau (bei einer Dauer von über sechs Monaten: für die entsprechende Stufe) berechtigt ist (Richtlinie für den Privatunterricht des Departements für Erziehung und Kultur, 4.1 und 5 a). Im Kanton St. Gallen darf privaten Einzelunterricht erteilen, wer eine Lehrbewilligung für Privatschulen besitzt (Art. 120 i.V.m. Art. 123 Abs. 1 Volksschulgesetz SG). Eine Übergangsbestimmung ist nicht notwendig, da bisher ausgestellte Bewilligungen befristet sind.

Kinder lernen nicht nur durch die von Lehrpersonen vermittelten Lerninhalte, sondern auch von anderen Kindern. Die soziale Integration ist ein wichtiger Bestandteil des Auftrages der Volksschulen. Kinder lernen im Klassenverband aber auch auf dem Schulweg wichtige Aspekte des Miteinanders und soziale Fertigkeiten betreffend Umgang und Verhalten in der Gruppe. Die Notwendigkeit der sozialen Integration ist ausdrücklich als Bewilligungsvoraussetzung aufgenommen (Art. 56 Abs. 1 lit. c E-VSG). Die soziale Integration ist ein "weiches" Kriterium. Auf Stufe des Gesetzes erfolgen keine Aussagen über die Art oder die Qualität der sozialen Integration. Diese ist immer individuell-konkret ausgestaltet und deren Sicherstellung wird im Einzelfall im Rahmen der Bewilligungserteilung geprüft. Auch in den umliegenden Kantonen ist die soziale Integration eine Bewilligungsvoraussetzung: in Appenzell Innerrhoden ist der Erziehung zur Sozialkompetenz besondere Beachtung zu schenken (Art. 22h Abs. 6 LSKB SchG); im Kanton St. Gallen muss die Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit sichergestellt sein (Art. 123 Abs. 2 Volksschulgesetz SG); im Kanton Thurgau müssen die Erziehungsberechtigten für Privatunterricht mit einer Dauer von über sechs Monaten den Nachweis erbringen, wie die soziale Integration der Kinder gewährleistet wird (Richtlinie für den Privatunterricht des Departements für Erziehung und Kultur, Ziff. 5 f). Anzumerken ist, dass auch für die Erteilung des Privatunterrichts eine 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. Die Erziehungsberechtigten sind gegenüber der zuständigen Gemeindebehörde meldepflichtig, wenn



ihr Kind die Schulpflicht in einer Privatschule oder durch Privatunterricht erfüllt. Die Erziehungsberechtigten reichen der zuständigen Gemeindebehörde die erforderlichen Belege für die Erfüllung der Schulpflicht ein (Art. 57 Abs. 1 E-VSG). Wenn die Schulpflicht in einer Privatschule oder durch Privatunterricht erfüllt wird, muss dies durch die Erziehungsberechtigten mittels der Anmeldung resp. Aufnahmebestätigung an einer Privatschule oder mit der Bewilligung für den Privatunterricht belegt werden. Auf die Aufnahme eines Zeitpunktes, wann die entsprechenden Nachweise erbracht werden müssen, wird im Gesetz bewusst verzichtet.

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. Das Departement Bildung und Kultur prüft die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Privatschulen im Rahmen der Bewilligungserteilung (alle 5–10 Jahre). Für den Privatunterricht erfolgt diese Prüfung jährlich. 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. Die Entrichtung kann erfolgen, wenn die Privatschulen dem öffentlichen Interesse entsprechen. Das öffentliche Interesse lässt sich dabei nicht pauschal bestimmen, dazu bedarf es einer Beurteilung im Einzelfall.

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. Unterschiede sind lediglich durch das sonderpädagogische Setting und die besonderen Bedürfnisse der Lernenden in Sonderschulen (etwa bereitere Türen oder Lift) bedingt. Gefordert werden, dass die schulpflichtigen Kinder eine ihnen angemessene Erziehung und Bildung erhalten und ihnen soweit möglich die Kompetenzen gemäss Lehrplan vermittelt werden. Weiter dürfen die Lernenden auch in einer Sonderschule keinen pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen, die den Bildungs- und Erziehungszielen der Volksschule zuwiderlaufen ausgesetzt sein. Der Unterricht muss auf einem geeigneten sonderpädagogischen Schulkonzept beruhen und durch eine ausreichende Zahl von Lehrpersonen mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt werden. Die



Infrastruktur und die Räumlichkeiten müssen den Erfordernissen des Schulbetriebs entsprechen und die erforderliche Ausrüstung muss vorhanden sein. Die Sonderschule muss über eine der Schulleitung auf Stufe der Regelschule äquivalente, qualifizierte Leitung verfügen und zweckmässig organisiert sein. Analog zu einer Privatschule muss sodann die Finanzierung des Schulbetriebs sichergestellt sein. Wie bei den Privatschulen ist auch die Bewilligung für Sonderschulen zu befristen. Dabei ist von einem Zeitraum von 5–10 Jahren auszugehen. Die Bewilligung 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.

5. Abschnitt: Ergänzende Bildungs- und Erziehungsangebote

Art. 62, Frühe Bildung

Das Thema der frühen Bildung gewinnt immer mehr an Bedeutung. Diesem Umstand trägt der E-VSG 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 der Einschulung stattfinden, gehören sie streng genommen nicht zur Volksschule. Sie können sich jedoch als die Volksschule ergänzende Angebote auf Art. 1 Abs. 2 E-VSG stützen. Bei einer frühkindlichen Bildung kommen verschiedene pädagogische Konzepte zur Anwendung.

Der Regierungsrat hat das Konzept und den dazugehörigen Aktionsplan «Frühe Kindheit» verabschiedet. Im Aktionsplan sind die Massnahmen rund um die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung festgelegt. Es werden die Zuständigkeiten definiert, die Finanzierung geregelt sowie Handlungsempfehlungen für die Gemeinden und Angebote formuliert. Somit setzt der Regierungsrat die Grundpfeiler der frühen Förderung im Kanton für die nächsten Jahre.

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 ist Bestandteil des sonderpädagogischen Angebots (Art. 2 lit. a und Art. 4 des Sonderpädagogikkonkordats).

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. Ab der Einschulung erfolgt die Kostentragung je nach Art der Fördermassnahme durch die Gemeinde (reguläre Förderangebote und zusätzliche Förderung als einfache Massnahme; Art. 22 E-VSG) oder durch den Kanton und die Gemeinden (verstärkte Massnahmen; Art. 24 Abs. 1 E-VSG).

Art. 64, Tagesstrukturen und Tagesschulen

Im E-VSG 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.

Die Verantwortung für die Tagesstrukturen tragen die Gemeinden, sie müssen Tagesstrukturen zur Verfügung stellen. Somit obliegen die Ermittlung des Bedarfs und die Gestaltung entsprechender Angebote ebenfalls den Gemeinden. Weitere Vorgaben durch den Kanton werden mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie nicht gemacht.

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). Ein Finanzierungsmodell (z.B. Anschubfinanzierung oder regelmässige Beiträge mit Leistungsvereinbarung o.ä.) wird nicht festgelegt, da es sich um eine „Kann-Bestimmung“ handelt.

Art. 65, Sprachliche Integration

Die Gemeinden müssen Massnahmen zur sprachlichen 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 zur sprachlichen Integration von fremdsprachigen Lernenden 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 unter Ziff. 3.8). 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 Lernende 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 des Ostschweizer Kinderspitals St. Gallen und des Universitätskinderspitals Zürich. Pro Jahr sind es etwa vier bis sechs Lernende 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 nach der Anzahl der



Lernenden 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

Art. 69 E-VSG schafft die formalgesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten und besonders schützenswerten Personendaten. Die Schulorgane, Lehr- und Fachpersonen der öffentlichen Volksschule sowie kantonale Vollzugsstellen haben die Privatsphäre der Lernenden und ihrer Angehörigen zu wahren. Die Bearbeitung von Personendaten und Persönlichkeitsprofilen richtet sich nach dem Gesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; bGS 146.1) und den spezialgesetzlichen Bestimmungen des Volksschulgesetzes.

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 die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten geregelt. Abs. 2 umschreibt die Aufgaben zu deren Erfüllung einer Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten unentbehrlich ist. Die Bearbeitung darf nur soweit erfolgen, als es für eine zweckmässige Schulung und Betreuung der Lernenden erforderlich ist. Die Promotion der Lernenden, die Abklärung des Förderbedarfs und die Unterstützung des Lernerfolges sind namentlich als Anwendungsfälle aufgeführt. 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 Kinderschutzes genannt. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, was mit dem Zusatz «insbesondere» unterstrichen wird.

Art. 69 Abs. 3 E-VSG schafft die Grundlage für den Betrieb einer gemeinsamen Datenbank von Kanton und Gemeinden zum Zweck der Schuladministration. Aktuell wird in Appenzell Ausserrhoden zu diesem Zweck die Applikation Sclaris benutzt. Sclaris ist eine zentrale, mandantengetrennte Datenbank zur Unterstützung



sämtlicher Schuladministrationsprozesse im Bereich der Stammdatenverwaltung der Lernenden und Lehrenden. Der Regierungsrat erlässt Bestimmungen über den Inhalt der Datenbank, den Kreis der zugriffsberechtigten Stellen und die Modalitäten der Datenbearbeitung.

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 (Art. 69 Abs. 4 E-VSG).

Art. 70, Rechtsweg

Die Verfügungen der Schulleitung können mit Rekurs an das obere Schulorgan der Gemeinde angefochten werden. Gegen Verfügungen und Rekursentscheide des obersten Schulorgans (siehe Art. 9 E-VSG, Gemeinderat oder Schulkommission) steht der Rekurs an das Departement Bildung und Kultur offen (bisher: Regierungsrat). Dies muss im Gesetz ausdrücklich vorgesehen werden, da der Weg vom obersten Schulorgan an das Departement eine Abweichung vom ordentlichen Rechtsweg gemäss Gemeindegesetzes darstellt (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 Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, 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 der erste Zyklus zwei Jahre Kindergarten und zwei Jahre Primarstufe umfasst und ab der Einschulung 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.

5. Rechtliche Aspekte

Der Erlass von Gesetzen unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums und von Verordnungen im Rahmen von Verfassung und Gesetz liegt in der Kompetenz des Kantonsrates (Art. 73 Abs. 2 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.).

C. 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. 185'000.– zu rechnen. Diese ergeben sich aus der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit für die kantonalen Lehrpersonen.

2. Auf kommunaler Ebene

Im Grundsatz bleibt es dabei, dass die Gemeinden Träger der Volksschule sind und abgesehen vom kantonalen Schulkostenbeitrag und dem kantonalen Kostenbeitrag für verstärkte Massnahmen die Kosten tragen.

Auswirkungen können sich für die Gemeinden aus der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit für Lehrpersonen der Volksschule 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. 400'000.– zu rechnen. Die effektiven Kosten pro Gemeinde sind unter anderem von der Anzahl Lehrpersonen, der Altersstruktur und den Stellvertretungskosten abhängig.

3. Auf Lernende und Erziehungsberechtigte

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



D. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Departement Bildung und Kultur eröffnete am 19. Februar 2021 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Volksschulgesetzes. Es gingen 47 Vernehmlassungsantworten ein (Beilage 1.2). Gleichzeitig wurde das Vernehmlassungsverfahren zur Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen der Volksschule eröffnet. Das weitere Vorgehen zu dieser Vorlage ist in Abschnitt B.2, S. 5, erläutert.

Inhaltlich wurde der Vernehmlassungsentwurf von den Teilnehmenden mehrheitlich gut aufgenommen.

Die eingegangenen Bemerkungen lassen sich zu folgenden sechs Hauptthemen zusammenfassen: Kompetenzen der Schulorgane, Schulkostenbeitrag, Kostenteiler bei verstärkten Massnahmen, Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit, Privatunterricht sowie Tagesstrukturen und Tagesschulen.

1. Kompetenzen der Schulorgane

Wiederholt wurde eingebracht, die Kompetenzen der Schulorgane zu prüfen. Die Schulleitungen sollen die Kompetenzen gemäss Schulgesetz beibehalten und der Gemeinderat solle zur Rekursinstanz werden. Konkret wurde gefordert, dass die Schulleitungen den auswärtigen Schulbesuch anordnen können (Art. 6 Abs. 2 E-VSG). Weiter sollen die Schulleitung über die Zuteilung zu einem Schulhaus entscheiden und bei unzumutbarem Schulweg Massnahmen zur Abhilfe treffen (Art. 21 E-VSG). Abschliessend sollen die Schulleitungen die Disziplinarmassnahmen "Versetzung in eine andere Schule" sowie "teilweisen oder vollständiger Schulausschluss" (Art. 31 Abs. 2 E-VSG) ergreifen können.

Die revidierte Volksschulgesetzgebung beabsichtigt eine Stärkung der Schulleitung. Eine solche Stärkung ermöglicht optimalere Abstimmungen verschiedener Gruppierungen, weil bei der Schulleitung viele Fäden zusammenlaufen. Mit Art. 11 E-VSG werden die Schulleitungen neu formell-rechtlich als Schulorgan der öffentlichen Volksschule konstituiert.

Das Volksschulgesetz stützt sich auf nachfolgende Kompetenzenordnung: Das Departement Bildung und Kultur ist für die Qualitätssicherung und die Aufsicht über die Privatschulen, den Privatunterricht und die Sonderschulen zuständig. Der Gemeinderat ist das oberste Schulorgan und nimmt die strategische Führung und die Aufsicht über die Volksschule in der Gemeinde wahr (Art. 9 Abs. 1 E-VSG). Er kann seine Aufgaben an eine Schulkommission delegieren (Art. 10 E-VSG). Nicht delegierbar ist die Rechtssetzungskompetenz (insb. Vereinbarungen mit anderen Gemeinden). Die Schulleitung ist für die organisatorische, pädagogische, personelle und finanzielle Führung der Schule verantwortlich. Die Zuständigkeit der Schulleitung in bestimmten Aufgaben ist im E-VSG explizit genannt. Art. 25 Abs. 2 des Gemeindegesetzes sieht vor, dass der Gemeinderat seine Befugnisse auf Kommissionen übertragen kann, wenn ihn das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung hierzu ermächtigt. Es sieht hingegen nicht vor, dass Befugnisse direkt auf eine Schulleitung übertragen werden können.

Die aktuell im Schulgesetz, in der Schulverordnung und in den Weisungen zu Aufgaben und Anstellung der Schulleitungen der Volksschulen (Weisungen Schulleitung Volksschule; bGS 411.13) enthaltenen Aufgaben der Schulleitungen werden beibehalten. Zusätzlich kann der Gemeinderat die Aufgabe der Zuteilung zu einem bestimmten Schulhaus (Art. 21 Abs.1 E-VSG) an die Schulleitung delegieren. Die Schulleitung erlässt die in



ihrem Kompetenzbereich liegenden Verfügungen. Bei einer Delegation wird die Verfügungskompetenz an die Schulleitung delegiert.

Die Anordnung eines auswärtigen Schulbesuchs könnte aus rechtlicher Sicht durch die Schulleitung erfolgen. Ein auswärtiger Schulbesuch hat jedoch Einfluss auf den Voranschlag einer Gemeinde und kann diesen belasten. Die Finanzhoheit über den Voranschlag liegt beim Gemeinderat. Entsprechend soll er (oder die Schulkommission [Art. 10 E-VSG]) den auswärtigen Schulbesuch anordnen. Die Rechtssetzungskompetenz, die den Abschluss einer Vereinbarung mit dem aufnehmenden Schulträger umfasst, kann nicht an die Schulleitung delegiert werden.

Die Kompetenz zum Ergreifen der einzelnen Disziplinarmaßnahmen ist von der Tragweite der Massnahmen abhängig. Bei den Massnahmen "Versetzung in eine andere Schule" sowie "teilweiser oder vollständiger Schulausschluss" rechtfertigt es sich, dass diese vom Gemeinderat, der nicht in den Schulalltag integriert ist, ergriffen werden. Diese beiden Massnahmen sind in der Regel erst zu ergreifen, wenn andere, mildere Massnahmen die Schwierigkeiten nicht gelöst haben. Die weitreichenden Konsequenzen für die lernende Person erfordern ein gewisses Mass an Objektivität.

Der Regierungsrat wird auf Verordnungsstufe die fachlichen Anforderungen und die Aufgaben der Schulleitung präzisieren. Er wird zudem Richtwerte für den Stellenumfang setzen und die Bandbreite der Besoldung bestimmen.

2. Schulkostenbeitrag (Art. 7 E-VSG)

Wiederholt wurde eingebracht, dass im Volksschulgesetz kein genauer Betrag des Schulkostenbeitrags aufgenommen werden solle. Weiter soll der Schulkostenbeitrag auch für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen ausbezahlt werden. Auch solle der Schulkostenbeitrag nicht nur der Besoldungsentwicklung der Lehrpersonen angepasst werden. Es gebe weitere Einflussfaktoren, wie etwa Investitionen in die IT, die zu berücksichtigen wären.

Der Kanton leistet den Gemeinden Beiträge an die Betriebskosten der Volksschulen aufgrund der Anzahl zu unterrichtender Lernender. Bei der Revision des Schulgesetzes 1999 beschloss der Kantonsrat den Systemwechsel von der aufwandorientierten Subventionierung zu pauschalen Betriebskostenbeiträgen. Das System soll möglichst wenig Korrekturfaktoren aufweisen, sonst wird es zu einem zusätzlichen Element des Finanzausgleichs, was nicht dem System des pauschalen Betriebskostenbeitrags entspricht.

Die Höhe des Schulkostenbeitrages resp. die Betragsanpassung ist an den Voranschlag geknüpft. Dieser liegt in der Kompetenz des Kantonsrates (Art. 76 Abs. 1 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.). Entsprechend rechtfertigt es sich, dass die Höhe des Schulkostenbeitrags direkt im Gesetz bestimmt wird.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt das Legalitätsprinzip nicht nur im Bereich der Eingriffsverwaltung, sondern auch im Bereich der Leistungsverwaltung. Staatliche Ausgaben bedürfen einer rechtssatzmässigen Grundlage. Alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts sind in der Form eines Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören u.a. Bestimmungen über Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kan-



tonalen Leistungen (Art. 69 Abs. 1 lit. c Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.). Mit der gesetzlich festgehaltenen Höhe des pauschalen Schulkostenbeitrags wird der Rahmen einer bedeutenden kantonalen Leistung bestimmt.

Für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen wird kein Schulkostenbeitrag entrichtet. Der kantonale pauschale Schulkostenbeitrag wird als finanzieller Beitrag für die reguläre Förderung der Lernenden entrichtet (Art. 22 E-VSG). Die Kosten für verstärkte Massnahmen tragen der Kanton und die Schulträger je zur Hälfte (Art. 24 E-VSG). Der hälftige Kostenteiler wurde im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015 eingeführt. Die damalige Argumentation, dass die Verantwortung für die Kosten solcher Massnahmen nicht nur dem Kanton zugesprochen werden kann, gilt unverändert.

Insgesamt sind die durch den Kanton aufgewendeten finanziellen Ressourcen für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen weit höher als für Lernende ohne integrierte verstärkte Massnahmen. Deshalb wird für Lernende mit integrierten verstärkten Massnahmen kein pauschaler Schulkostenbeitrag entrichtet. Die hälftige Kostentragung durch den Kanton und die Gemeinden als Grundlage für die Finanzierung der verstärkten Massnahmen (Art. 24 Abs. 1 E-VSG) geht im Falle einer Förderung mit integrierten verstärkten Massnahmen dem kantonalen Schulkostenbeitrag (Art. 7 E-VSG) vor.

3. Kostenteiler bei verstärkten Massnahmen (Art. 24 E-VSG)

Von mehreren Gemeinden wurde eingebracht, den Kostenteiler für verstärkte Massnahmen zu ändern. Konkret soll der aktuell hälftige Kostenteiler auf den Status vor dem Entlastungsprogramm 2015 so geändert werden, dass die Gemeinden einen Viertel und der Kanton drei Viertel der Kosten der verstärkten Massnahmen tragen. Bei einer hälftigen Kostenteilung könnten in einer Gemeinde kurzfristig hohe Mehrkosten entstehen. Diese seien aber von einer grösseren Gemeinschaft solidarisch mitzutragen.

Der Regierungsrat kann die Befürchtung nachvollziehen und sieht das Risiko der kurzfristigen Kostensteigerung für eine Gemeinde, dieses wird jedoch auch hälftig vom Kanton getragen. Die Argumentation, dass die Verantwortung für die Kosten solcher Massnahmen nicht nur dem Kanton zugesprochen werden könne, gilt unverändert. An der finanziell paritätischen Aufteilung der gemeinsamen Aufgabe der Sonderschulung/verstärkten Massnahmen wird festgehalten.

Ferner wird der Kostenanteil für separative Massnahmen dem Schulträger jährlich mit einer Pauschalen in Rechnung gestellt, die auf den durchschnittlichen Kosten pro Lernende und Lernenden im kantonalen Gesamtaufwand beruht (vgl. Art. 24 Abs. 2 E-VSG), was das Risiko von kurzfristigen Kostenschwankungen senkt.

4. Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit (Art. 46 E-VSG)

Wiederholt wurde eine Anpassung in der Ausgestaltung der im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Altersentlastung vorgebracht. Einzelne Gemeinden und eine Partei schlugen eine lineare Ausgestaltung der Altersentlastung vor; die Altersentlastung sei anteilig mit 6,66% resp. 5% in Bezug auf ein 100%-Pensum ab dem 57. resp. 55. Altersjahr auszugestalten. Zudem wurden vereinzelt die Spannen im Beschäftigungsgrad (70–100 %, 40–69 %) als zu gross beurteilt. Eine kleinere und sinnvollere Abstufung sei nötig. Eine Altersentlastung für Teilpensen wird teilweise abgelehnt. Weiter wurde vereinzelt eingebracht, dass die Altersentlastung



mit einer Besoldungsreduktion verbunden sein müsse. Von Seiten der Gewerkschaften wurde mit Blick auf die umliegenden Kantone St. Gallen und Thurgau eine Erweiterung der Altersentlastung ab dem 61. Altersjahr um eine weitere Lektion pro Woche (194 Stunden pro Schuljahr) gefordert. Vereinzelt wurde eine Anpassung der Terminologie eingebracht.

Der Regierungsrat hat bereits im Vorfeld zum Vernehmlassungsentwurf und nach der Vernehmlassung erneut Alternativen und andere Modelle geprüft. Unter Berücksichtigung dieser Modelle und der Vernehmlassungseingaben erachtet er es als politisch angebracht, Art. 46 E-VSG insofern anzupassen, als:

- der Titel geändert wird auf: "Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit" (terminologische Anpassung) und
- der Anspruch bei einem Pensum von 40–69 Prozent auf eine Reduktion von 65 Stunden pro Schuljahr entfällt.

Eines der Hauptziele der revidierten Volksschulgesetzgebung ist die Verbesserung der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen. Der Regierungsrat hält deshalb am Vorschlag, dass Lehrpersonen nach Vollendung des 57. Altersjahres bei einem Pensum von 70–100 Prozent mit 130 Stunden pro Schuljahr entlastet werden, fest. Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit wird nicht automatisch wirksam, der Anspruch muss geltend gemacht werden. Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ermöglicht eine längere Erholungszeit und kann gesundheitliche Risiken teilweise verringern. Sie trägt darüber hinaus zur Reduktion von altersbedingten Ausfällen bei. Bei einem Pensum unter 70 Prozent bestehen anderweitige Möglichkeiten zur Erholung.

Die Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ist als Reduktion der Unterrichtsverpflichtung (inkl. Vor- und Nachbereitung) ausgestaltet. Eine Erhöhung des Ferienanspruchs wurde geprüft, aber unter anderem aufgrund der Umsetzungsschwierigkeiten verworfen. Bei einer zusätzlichen Ferienwoche in der unterrichtsfreien Zeit fiele einerseits die Reduktion der Arbeitsbelastung im Unterrichten weg, andererseits wäre die Berechnung im Berufsauftrag, welche Arbeiten reduziert werden, kaum machbar. Des Weiteren wird im anstellungsrechtlichen Lehrverhältnis nicht der Ferienanspruch normiert, sondern die Netto-Gesamtarbeitszeit. Wenn also eine Woche mehr Ferien gewährt werden würde, müsste auch der Ferienanspruch grundsätzlich im Gesetz geregelt werden. Der Lehrberuf ist nur bedingt mit anderen Berufen vergleichbar: Was sich messen lässt, ist z.B. der Lohn und die Jahresarbeitszeit der Lehrpersonen.

Eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit nach Vollendung des 57. Altersjahres ist mit Blick auf das ordentliche Rentenalter verhältnismässig und wirksam. Eine Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit nach Vollendung des 60. Altersjahres ist mit Blick auf die Möglichkeit einer Frühpensionierung wenig zielführend. Die Netto-Gesamtarbeitszeit von Lehrpersonen wird in den letzten sechs resp. sieben Dienstjahren reduziert. Die Arbeitsbelastung soll nicht erst kurz vor der Pension reduziert werden.

Ziel der Reduktion der Netto-Gesamtarbeitszeit ist, die Arbeitsbelastung von Lehrpersonen mit zunehmendem Alter zu reduzieren um mehr Regenerationszeit zur Verfügung zu stellen. Die Reduktion ist deshalb als Reduktion der Unterrichtsverpflichtung (inkl. Vor- und Nachbereitung) ausgestaltet. Andere Bezugsformen (Ferien, Vergütung, Gutschrift, Kombination von Bezugsformen u. a.) sind nicht vorgesehen. Die Reduktion ist aufgrund der vorgeschlagenen Ausgestaltung nicht linear möglich. Die Reduktion erfolgt in Anzahl Lektionen Unterricht inkl. Vor- und Nachbereitung (zwei Lektionen pro Schulwoche).



Die angepasste Regelung nimmt einerseits das ursprüngliche Anliegen der Sozialpartner und der Vertretungen der Lehrpersonen auf, andererseits trägt sie den Eingaben aus der Vernehmlassung Rechnung. Die Mehrkosten für den Kanton reduzieren sich damit von jährlich rund Fr. 243'000.– auf jährlich rund Fr. 185'000.– bzw. für die Gemeinden von jährlich rund Fr. 625'000.– auf jährlich rund Fr. 400'000.–.

5. Privatunterricht (Art. 56 E-VSG)

Von Vertreterinnen und Vertretern des häuslichen Unterrichts wurde eingebracht, den häuslichen Unterricht in seiner aktuellen Form beizubehalten und nicht in den Privatunterricht zu integrieren. Das Erfordernis einer Unterrichtsberechtigung verunmögliche einigen Familien, die aktuell ihre Kinder im häuslichen Unterricht unterrichten, die Fortführung dieser Praxis. Entsprechend sollen die Bewilligungsvoraussetzungen dahingehend angepasst werden, dass die unterrichtende Person über ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, eine gleichwertige Ausbildung oder ausreichende Qualifikation verfügen müsse und eine nicht ausreichend qualifizierte Person von einer pädagogisch ausgebildeten Person begleitet werden müsse.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 E-VSG haben alle schulpflichtigen Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt im Kanton das Recht, die öffentliche Volksschule unentgeltlich zu besuchen. Die Schulpflicht kann unter Wahrung der gesetzlichen Vorgaben auch durch Privatunterricht erfüllt werden (Art. 3 Abs. 2 E-VSG). Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich aus dem grundrechtlichen Anspruch auf einen ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 Abs. 2 BV) kein Anspruch auf privaten Einzelunterricht ableiten (Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011, E. 3.3.2).

Dem Anliegen aus der Vernehmlassung wird insofern entsprochen, dass der Unterricht durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt oder begleitet wird (Art. 56 Abs. 1 lit. b E-VSG). Diese Begleitung hat (analog zum Besuch einer Privatschule) auf eigene Kosten zu erfolgen. Auch nach heutigen Voraussetzungen besteht eine Bewilligungspflicht für den häuslichen Unterricht, für welche beispielsweise die Qualifikation und nötige Weiterbildung der mit der Lehrfunktion bezeichneten Person geprüft wird. Die vorgeschlagene Voraussetzung, dass ein eidg. Fähigkeitszeugnis oder eine gleichwertige Ausbildung zum Unterricht im Privatunterricht genügt, lehnt der Regierungsrat ab. Dies hätte zur Folge, dass auch nicht pädagogisch ausgebildete Personen im Privatunterricht unterrichten könnten, was im Widerspruch zur Voraussetzung für die Unterrichtsberechtigung von Lehrpersonen der Volksschule (Art. 38 Abs. 1 E-VSG) stehen würde.

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts kann von Erziehungsberechtigten, welche ihre Kinder zu Hause unterrichten, eine vertiefte methodisch-didaktische Ausbildung verlangt werden. Die Anforderungen an Lehrpersonen umfassen unter anderem Kenntnisse über das methodische Lehren und Lernen im Unterricht, mithin über die Methodik und Didaktik. Wird eine lernende Person von einer nicht genügend ausgebildeten Lehrperson unterrichtet, wird der Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) verletzt (Urteil des Bundesgerichts 2C_738/20210 vom 24. Mai 2011, E. 3.5.4 f.).

Die Präzisierung der Bewilligungsvoraussetzung ist nicht zuletzt auch ein Instrument der Aufsicht über den Privatunterricht zur Sicherstellung der gleichwertigen Bildung und Erziehung (Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 55 Abs. 1 lit. a E-VSG).



Die Bewilligungsvoraussetzung, wonach der Unterricht durch eine Lehrperson mit der erforderlichen Unterrichtsberechtigung erteilt oder begleitet wird, ist mit den umliegenden Kantonen vergleichbar. So muss in Appenzell Innerrhoden die unterrichtende Person eine kantonale Lehrbewilligung besitzen (Art. 22h Abs. 1 Landdenschulkommissionsbeschluss zum Schulgesetz (LSKB SchG, GS 411.012). Das Departement erteilt die kantonale Lehrbewilligung in der Regel nur an Personen, die an einer anerkannten Lehrerbildungsanstalt das Lehrpatent für die entsprechende Schulstufe erlangt haben [...] (Art. 32 Schulgesetz (SchG, GS 411.000). Im Kanton Thurgau wird der Privatunterricht bewilligt, wenn der Unterricht durch eine Lehrperson erfolgt, die zum Unterricht an einer öffentlichen Schule des Kantons Thurgau (bei einer Dauer von über sechs Monaten: für die entsprechende Stufe) berechtigt ist (Richtlinie für den Privatunterricht des Departements für Erziehung und Kultur, 4.1 und 5 a). Im Kanton St. Gallen darf privaten Einzelunterricht erteilen, wer eine Lehrbewilligung für Privatschulen besitzt (Art. 120 i.V.m. Art. 123 Abs. 1 Volksschulgesetz SG).

Der Regierungsrat stellt weder das persönliche Engagement, die Verantwortung noch den Einsatz zugunsten der Bildung von Kindern derjenigen Erziehungsberechtigten, die ihre Kinder bisher im häuslichen Unterricht unterrichtet haben, in Abrede. Die Präzisierung stellt keine Reaktion auf festgestellte Missstände rund um den häuslichen Unterricht dar. In den vergangenen Jahren ist es nur zu wenigen Beanstandungen gekommen. Meldungen über gravierende Missstände sind nicht bekannt. Zahlen zu Austritten aus dem häuslichen Unterricht resp. zu Übertritten in die Volksschule werden durch den Kanton nicht erhoben. Erfahrungsgemäss handelt es sich dabei aber um wenige Einzelfälle pro Jahr. Die Gründe für Austritte aus dem häuslichen Unterricht sind sehr individuell und reichen vom freiwilligen Übertritt in die öffentliche Volksschule bis hin zum Verzicht auf eine Verlängerung der Bewilligung seitens der Erziehungsberechtigten.

Mit dem E-VSG wird – als Ausdruck einer liberalen Haltung – weiterhin eine gewisse Vielfalt an Möglichkeiten zur Erfüllung der Schulpflicht geboten. Jede Familie kann und soll innerhalb der gesetzlichen Vorgaben die passende Form von "Schule und Struktur" finden.

6. Tagesstrukturen und Tagesschulen (Art. 64 E-VSG)

Vereinzelt wurde die Verpflichtung der Gemeinden zur Führung von Tagesstrukturen abgelehnt. Wiederholt wurde eingebracht, dass sich der Kanton an den Kosten von Tagesstrukturen und Tagesschulen beteiligen müsse oder solche Angebote selber führen könne. Zudem wurde der Zeitpunkt der einzelnen Vorlagen E-VSG und KibeG vereinzelt kritisiert. Die Auswertung und Weiterbearbeitung der beiden Vorlagen solle zeitlich abgestimmt erfolgen und allfällige Rückkoppelungen zwischen den beiden Vorlagen seien zu beachten.

Das KibeG wurde vom Regierungsrat zeitlich stark priorisiert, weil der Kanton und die Gemeinden von Bundessubventionen profitieren können, wenn das KibeG wie geplant am 1. Januar 2023 in Kraft tritt. Infolge zeitlicher Dringlichkeit bezüglich des Erhalts der Bundesgelder war das gewählte Vorgehen nachvollziehbar.

Mit Art. 64 Abs. 1 E-VSG soll die gesetzliche Pflicht für die Gemeinden geschaffen werden, bedarfsgerechte, auf die üblichen Arbeitszeiten ausgerichtete schulergänzende Tagesstrukturen zur Verfügung zu stellen. Die Angebotspflicht einer schulergänzenden Betreuung in Form von Tagesstrukturen soll auf gesetzlicher Ebene verankert werden.

Das KibeG hat die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zum Gegenstand, während der E-VSG das Angebot und die Finanzierung der schulergänzenden Kinderbetreuung regelt. Diese ist ein Teil der



familienergänzenden Kinderbetreuung. Der Kanton kann sich gestützt auf Art. 64 Abs. 3 E-VSG an den Kosten solcher Angebote beteiligen. Da es sich bei den bedarfsgerechten, auf die üblichen Arbeitszeiten ausgerichteten Tagesstrukturen um Angebote mit unterschiedlicher Ausgestaltung handelt, werden zum aktuellen Zeitpunkt keine Regeln zur Finanzierung (Objekt- oder Anschubfinanzierung, Mitfinanzierung an Betriebskosten, etc.) gemacht. Die Unterstützung der Erziehungsberechtigten bei Inanspruchnahme eines – durch den E-VSG vorgeschriebenen – schulergänzenden Betreuungsangebots erfolgt über das KibeG. Zwischen den beiden Gesetzen besteht kein Widerspruch, es handelt sich vielmehr um sich ergänzende Rechtsgrundlagen zur Erreichung von Ziel 4 des Regierungsprogramms 2020–2023. Dort heisst es, dass bis 2023 gesetzliche Grundlagen sowie ein Finanzierungsmodell für erwerbskompatible Tagesstrukturen in den Gemeinden vorliegen sollen. Die thematische Abstimmung und die Koordination der beiden Gesetze ist erfolgt.

7. Fazit

Die Bemerkungen aus der Vernehmlassung wurden eingehend geprüft. Die Bemerkungen und Anträge erachtet der Regierungsrat für die Praxistauglichkeit des neuen Rechts als wichtig, lehnt diese aber mehrheitlich ab. Sie sind entweder rechtlich nicht umsetzbar oder es handelt sich um Hinweise zur Umsetzung des E-VSG. Unter Berücksichtigung der Normenhierarchie soll diesen Hinweisen in der Erarbeitung der Verordnung zum Gesetz über die Volksschule Rechnung getragen werden. Eingaben aus der Vernehmlassung haben zu punktuellen Änderungen des Erlassentwurfs geführt. Diese Anpassungen führen nach Ansicht des Regierungsrats im Ergebnis zu einem Gesetz, das politisch breit abgestützt ist und zeitgemässe gesetzliche Grundlagen für die Ausserrhoder Volksschule schafft. Die Ziele der Totalrevision (siehe Abschnitt B.3) werden erreicht. Gleichzeitig schafft das Gesetz mit bewusst offenen Formulierungen Raum für Entwicklungen in pädagogischer, wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht und ermöglicht den im Schulwesen Aktiven die Entwicklung von Visionen im hohen Masse.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Gesetz über die Volksschule zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Gesetzesentwurf

Beilage 1.2 Auswertung Vernehmlassung