Volksschulgesetz

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV)

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 3. November 2026

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **5**

1 Ausgangslage **7**
1.1 Geltendes Volksschulgesetz 7
1.2 Auftrag des Kantonsrates 7
1.3 Parlamentarische Vorstösse und weitere Geschäfte mit Bezug zur Totalrevision 8
1.3.1 Motion 42.23.18 «Musikschulen im Kanton St.Gallen» 8
1.3.2 Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» 9
1.3.3 Postulat 43.21.02 «Mangelhafte Deutsch- und Mathematikkompetenzen am Ende der Volksschulzeit?» 9
1.3.4 Motion 42.23.14 «Diagnostik, Frühförderung und schulische Angebote müssen für autistische Kinder verbessert und erweitert werden» 10
1.3.5 Bericht 40.25.03 «Ursachen des Lehrpersonenmangels und der Belastung durch unterrichtsfremde Aufgaben» 11
1.4 Spitalschulen 11
1.5 Abgrenzung 12
1.5.1 Motion «Vielfalt der Schulformen respektieren und absichern» 12
1.5.2 Frühe Förderung 12
1.5.3 Allfällige Schaffung eines Sekundarstufe-II-Rates 13
1.5.4 Leistungsauftrag der Pädagogischen Hochschule St.Gallen 13

2 Projekt der Regierung zur Revision des Volksschulgesetzes **13**
2.1 Projektorganisation 13
2.2 Projektphasen und Projektarbeit 14

3 Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs **14**
3.1 Leitprinzipien der Revision 14
3.2 Gliederung und Organisation der Volksschule 15
3.2.1 Ausgangslage 15
3.2.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz 15
3.3 Katholischer Konfessionsteil als Schulträger 19

3.3.1	Ausgangslage	19
3.3.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	19
3.4	Klassengrösse und Personalpool	20
3.4.1	Ausgangslage	20
3.4.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	20
3.5	Schulausfälle, Urlaub, Dispensation und Absenzen	21
3.5.1	Ausgangslage	21
3.5.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	21
3.6	Beurteilung und Zeugnis	22
3.6.1	Ausgangslage	22
3.6.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	23
3.7	Schullaufbahnentscheide	24
3.7.1	Ausgangslage	24
3.7.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	24
3.8	Schulpsychologische Versorgung	25
3.8.1	Ausgangslage	25
3.8.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	25
3.9	Landeskirchlicher Religionsunterricht	26
3.9.1	Ausgangslage	26
3.9.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	26
3.10	Bearbeitung und Verwendung von Personendaten	27
3.10.1	Ausgangslage	27
3.10.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	28
3.11	Sonderpädagogisches Angebot	29
3.11.1	Einleitung	29
3.11.2	Integrierte Sonderschulung	32
3.11.3	Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen	35
3.11.4	Kleinklassen	41
3.11.5	Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung	41
3.11.6	Sonderpädagogik als Verbundaufgabe	43
3.12	Privatschulen und privater Einzelunterricht	44
3.12.1	Ausgangslage	44
3.12.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	45
3.13	Spitalschulen	48
3.13.1	Ausgangslage	48
3.13.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	48
3.14	Schulaufsicht, Schulentwicklung und Schulqualität	50
3.14.1	Ausgangslage	50
3.14.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	50
3.15	Lehrpersonen und Mitarbeitende der Schulen	52
3.15.1	Ausgangslage	52
3.15.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	52
3.16	Schulleitungen und Assistenzpersonen	53
3.16.1	Schulleitung	53

3.16.2	Assistenzpersonen	53
3.16.3	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	53
3.17	Schülerinnen und Schüler	54
3.17.1	Ausgangslage	54
3.17.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	54
3.18	Eltern	55
3.18.1	Ausgangslage	55
3.18.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	55
3.19	Bildungsrat	56
3.19.1	Ausgangslage	56
3.19.2	Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz	57
3.20	Drittänderungen	58
3.20.1	Neuregelung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Bildungsbeirates	58
3.20.2	Spitalschulbesuch durch Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II	58
3.20.3	Gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung an den Berufsfachschulen und Mittelschulen und die Verwendung der Bildungsidentität	59
3.20.4	Finanzierung der Pflegekosten in Sonderschulen	60
3.20.5	Weitere Drittänderungen	61
4	**Vernehmlassungsverfahren**	**62**
4.1	Einleitung	62
4.2	Zusammenfassendes Gesamtergebnis	63
4.3	Ergebnisse in den sechs Kernthemen	63
4.4	Ergebnisse zu weiteren Themen	67
4.5	Weitere Anpassungen	69
5	**Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**	**70**
6	**Grundzüge des zugehörigen Verordnungsrechts**	**139**
7	**Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter**	**143**
8	**Beitritt zur Interkantonalen Spitalschulvereinbarung (ISV)**	**143**
8.1	Ausgangslage	143
8.2	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	144
8.3	Auswirkungen und Nutzen	147
9	**Personelle und finanzielle Auswirkungen**	**148**
9.1	Bildungsbeirat	148
9.2	Aufsicht über die Internate von Sonderschulen und Privatschulen	148
9.3	Sonderpädagogik	149
9.4	Spitalschulung und Beitritt zur Interkantonalen Spitalschulvereinbarung	150
9.4.1	Innerkantonale Regelung der Spitalschulung	150
9.4.2	Beitritt zur interkantonalen Spitalschulvereinbarung	151
9.5	Überprüfung der Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden	151

9.6 Anpassungen an PUPIL@SG 152
9.7 Fazit 152

10 Referendum 153

11 Antrag 154

Anhang 1: Übersicht über die Verteilung der bisherigen Aufgaben und Kompetenzen des Bildungsrates 155

Anhang 2: Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV) 156

Anhang 3: Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV) 160

Volksschulgesetz 161

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV) 199

Zusammenfassung

Mit dieser Vorlage legt die Regierung dem Kantonsrat den Entwurf eines totalrevidierten Volksschulgesetzes vor. Ziel der Revision ist es, das seit dem Jahr 1983 geltende und mehrfach nachgeführte Gesetz systematisch zu erneuern, zu vereinfachen und an aktuelle gesellschaftliche, pädagogische und organisatorische Rahmenbedingungen anzupassen. Obwohl der Erlass inhaltlich durch zahlreiche Nachträge weitgehend aktuell gehalten wurde, haben seine Lesbarkeit und Übersichtlichkeit darunter gelitten. Die Totalrevision verfolgt deshalb das Ziel, die Regelungen neu zu strukturieren, Verantwortlichkeiten zu klären und die Steuerung des Volksschulwesens zu vereinfachen.

Ausgangspunkt der Revision ist der Bericht der Regierung «Perspektiven der Volksschule 2030», den der Kantonsrat im Jahr 2022 beraten hat. Auf dieser Grundlage beauftragte er die Regierung, ein totalrevidiertes Volksschulgesetz auszuarbeiten. Dabei legte der Kantonsrat insbesondere Wert auf eine Klärung der Rollen von Kanton, Gemeinden und Bildungsrat, auf eine stärkere Einbindung der Schulträger, auf eine Flexibilisierung der Schulmodelle sowie auf Weiterentwicklungen in den Bereichen Sonderpädagogik, Beurteilung, frühe Förderung und Qualifikation der Lehrpersonen.

Die Regierung erarbeitete die Vorlage unter Einbezug der massgeblichen Anspruchsgruppen, aus dem Schulbereich, um eine hohe Akzeptanz der neuen Regelungen zu erreichen. Inhaltlich folgt die Totalrevision mehreren Leitlinien: Die Verantwortung für Organisation und Finanzierung der Volksschule verbleibt grundsätzlich bei den Gemeinden, denen weiterhin ein grosser Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Der Kanton konzentriert sich auf jene Bereiche, die einer kantonalen Steuerung bedürfen, insbesondere auf Qualitätssicherung, Aufsicht und strategische Vorgaben.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Totalrevision des Volksschulgesetzes gingen 766 Stellungnahmen ein. Die Vorlage stiess insgesamt auf breite Zustimmung. Die grundlegende Stossrichtung blieb weitgehend unbestritten. Die eingebrachten Änderungsanträge betrafen hauptsächlich einzelne Aspekte der Ausgestaltung und Umsetzung.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen. Insbesondere wurde die leistungsgetrennte Oberstufe ohne Befristung zugelassen. Weiter wurde bei der Finanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen eine teilsolidarische Aufteilung des Kostenanteils der Schulträger geschaffen. An weiteren zentralen Ausrichtungen des Gesetzes hält die Regierung trotz teilweise kontroverser Rückmeldungen fest. Dies betrifft insbesondere die integrierte Sonderschulung, die Durchführung des landeskirchlichen Religionsunterrichts ausserhalb der Blockzeiten, den Wegfall des privaten Einzelunterrichts sowie den Urlaub für eine Familienauszeit. Weitere Anregungen führten zu punktuellen Anpassungen des Gesetzesentwurfs und der Botschaft.

Ein zentrales Anliegen der Revision ist die Klärung der Zuständigkeiten. Dazu zählt auch die Neuausrichtung des Bildungsrates. Dessen künftige Stellung und Aufgaben wurden in der Vernehmlassung kontrovers diskutiert. Die Regierung hält am Vorschlag fest, den Bildungsrat unter der Bezeichnung Bildungsbeirat als strategisch-beratendes Gremium auszurichten. Im Bereich der Sonderpädagogik wird die gemeinsame Verantwortung von Kanton und Schulträgern gestärkt. Bei der Finanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen wird geklärt, dass die Kosten je hälftig auf Schulträger und Kanton aufteilt werden. Neu ist die Schaffung einer paritätisch zusammengesetzten Steuerungsgremiums vorgesehen, das die Planung und Steuerung des Sonderpädagogikbereichs übernimmt. Es ist insbesondere zuständig für das Versorgungskonzept, das den Bedarf, das Angebot und die Standorte der Sonderschulen abbildet.

Die Vorlage soll zur Flexibilisierung der Schulmodelle der Schulträger beitragen. Auf allen Schulstufen sollen ihnen geeignete Organisationsformen zur Verfügung stehen, die entsprechend den örtlichen Bedürfnissen eingesetzt werden können. Dies betrifft insbesondere den ersten Zyklus (Kindergarten sowie erste und zweite Klasse der Primarschule) und die Möglichkeit unterschiedlicher Durchlaufzeiten. Auch auf der Oberstufe sollen flexiblere Schulmodelle ermöglicht werden. Die Schulträger wählen die für ihre Schule passende Organisationsform.

Der Kanton St.Gallen kennt bisher keine gesetzliche Grundlage für die integrierte Sonderschulung. Verstärkte sonderpädagogische Massnahmen werden heute in erster Linie in spezialisierten Sonderschulen durchgeführt. Mit dem neuen Volksschulgesetz wird zusätzlich die Grundlage für die integrierte Sonderschulung in der Regelschule geschaffen. Dabei gelten strenge Voraussetzungen. Die integrative Sonderschulung ist zulässig, wenn die Schülerin oder der Schüler vom Besuch der Regelschule profitiert, der Förderbedarf mit geeigneten und angemessenen Massnahmen abgedeckt werden kann und keine überwiegenden Interessen der Regelschule entgegenstehen. Für die Umsetzung sind bedarfsgerechte Ressourcenpakete vorgesehen. Die integrierte Sonderschulung soll mit Mass erfolgen, um Überforderungen zu vermeiden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Revision liegt auf der Schulaufsicht. Sie wird neu ausgerichtet und durch Massnahmen zur Schulentwicklung und Schulqualität ergänzt. Die kantonalen Behörden unterstützen die Schulträger dabei durch Beratung und die Bereitstellung von Daten. Damit soll die Schulqualität systematisch gesichert und weiterentwickelt werden. In Umsetzung der Erkenntnisse der Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Domino Servite Schule werden zudem die Aufsicht über die Privatschulen und die Internate gestärkt und intensiviert.

Für den Religionsunterricht der Landeskirchen stellen die Schulträger weiterhin unentgeltlich Schulräume zur Verfügung. Neu findet der landeskirchliche Religionsunterricht im ersten und zweiten Zyklus ausserhalb der Blockzeiten statt. Dadurch entfallen in den Blockzeiten die Betreuungsaufgaben der Schulträger für Schülerinnen und Schüler, die den Religionsunterricht nicht besuchen. Damit reduziert sich für die Schulträger sowohl der organisatorische als auch der finanzielle Aufwand.

Die Totalrevision enthält ferner Bestimmungen zur Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten. Angesichts der zunehmenden Digitalisierung wird der Umgang mit Personendaten, insbesondere mit besonders schützenswerten Personendaten, klarer geregelt, um den Datenschutz zu gewährleisten und Rechtssicherheit zu schaffen.

Im Bereich der Privatschulen werden die bestehenden Grundsätze bestätigt. Die Privatschulfreiheit bleibt gewährleistet und Privatschulen unterstehen weiterhin der kantonalen Aufsicht. Der private Einzelunterricht wird künftig nicht mehr zugelassen. Möglich bleibt hingegen der private Gruppenunterricht mit mindestens fünf Schülerinnen und Schülern je Schulzyklus. Dafür wird eine Privatschulbewilligung vorausgesetzt. Die restriktive Regelung erfolgt insbesondere im Interesse der sozialen Integration der Kinder.

Das neue Volksschulgesetz schafft eine Grundlage für die Führung von Spitalschulen durch Gesundheitseinrichtungen im Kanton St.Gallen. Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat zudem den Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Spitalschulvereinbarung) zur Genehmigung. Mit dem Beitritt wird die Beschulung von Schülerinnen und Schülern aus dem Kanton St.Gallen in einer von der Spitalschulvereinbarung erfassten ausserkantonalen Klinik und die entsprechende Kostenübernahme geregelt.

Im Bereich der Sonderpädagogik führt das neue Volksschulgesetz zu einem jährlich wiederkehrenden Mehraufwand. Für die Schulträger liegt dieser voraussichtlich in der Grössenordnung von 4,4 Mio. Franken und für den Kanton bei rund 0,2 Mio. Franken. Darüber hinaus entsteht beim Kanton ein weiterer jährlich wiederkehrender Mehraufwand von rund 0,1 Mio. Franken für eine unbefristete Stelle mit einem Beschäftigungsgrad von 80 Prozent zur Intensivierung der Aufsicht über die Internate von Privat- und Sonderschulen. Die Schaffung dieser Stelle geht auf die Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Domino Servite Schule vom 24. April 2025 zurück. Im Bereich der Spitalschulung auf der Volksschulstufe geht die während der Übergangszeit vom Kanton getragene Kostenbeteiligung von jährlich rund 415'000 Franken auf die Schulträger über. Zudem entstehen den Schulträgern durch den Beitritt zur Interkantonalen Spitalschulvereinbarung (ISV) zusätzliche Kosten von ebenfalls rund 415'000 Franken je Jahr. Auch beim Kanton führt der Beitritt zur Spitalschulvereinbarung zu zusätzlichen Kosten, deren Höhe sich derzeit nicht verlässlich beziffern lässt.

Das neue Volksschulgesetz und der Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Spitalschulvereinbarung unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des Volksschulgesetzes und des Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV).

1 Ausgangslage

1.1 Geltendes Volksschulgesetz

Das geltende Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) wurde im Jahr 1983 erlassen. Seither wurde der Erlass mit 28 Nachträgen an veränderte Bedürfnisse oder Rahmenbedingungen angepasst. Dank dieser Anpassungen ist der Erlass inhaltlich grundsätzlich noch immer aktuell. Die vielen Nachträge haben aber dazu geführt, dass das Volksschulgesetz nicht mehr in allen Bereichen leicht lesbar ist.

1.2 Auftrag des Kantonsrates

Die vorliegende Totalrevision des Volksschulgesetzes steht in einem Zusammenhang mit dem Bericht der Regierung 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» vom 4. Januar 2022. Dieser zeigte auf, wie die Volksschule im Kanton St.Gallen auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie gesellschaftlicher Herausforderungen bis im Jahr 2030 weiterentwickelt werden soll.

Der Kantonsrat behandelte den Bericht in der Novembersession 2022. Dabei lud er die Regierung ein, ihm Botschaft und Entwurf zu einem totalrevidierten Volksschulgesetz zu unterbreiten und dabei insbesondere Folgendes zu beachten:

«a) Die Steuerung des Volksschulwesens und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist zu vereinfachen:
   i. Die Rolle des Bildungsrates ist zu überprüfen.

ii. Das Bildungsdepartement beschränkt sich auf Regelungen in Bereichen, die der kantonalen Steuerung bedürften, und unterstützt so die Schulträger, die vor Ort gemeinsam mit ihren Organen die Schulen führen.
iii. Verantwortlichkeiten sind klar zu regeln.
iv. Die Schulträger sind in die Steuerung des Sonderpädagogikbereichs einzubeziehen. Der Beitrag der Schulträger ist, unter Berücksichtigung des Finanzierungsanteils an die Steuerung des Sonderpädagogikbereichs, zu prüfen.

b) Der Kanton ergreift Massnahmen, um die Schulaufsicht zu verbessern und dadurch die Schulqualität zu steigern. Die Arbeit der Schulaufsicht soll sich auf Qualitätskriterien und nicht auf verwaltungsbezogene Kriterien stützen.
c) Eine Flexibilisierung der Schulmodelle ist auf allen Stufen zu ermöglichen. Insbesondere gilt dies in folgenden Bereichen:
   i. Der Kindergarten sowie die Durchlaufzeit des Zyklus 1 und somit indirekt auch der Einschulungszeitpunkt sind zu flexibilisieren.
   ii. Oberstufenmodelle (Zyklus 3) sind zu flexibilisieren (altersdurchmischtes Lernen, Niveaugruppen usw.).
   iii. Alle sonderpädagogischen Massnahmen, von einfachen Therapien bis zu separativen Modellen wie Kleinklassen, sind zu flexibilisieren.
d) In die Botschaft sind einzubeziehen:
   i. Erkenntnisse der IT-Bildungsoffensive;
   ii. neue Varianten der Beurteilung, einschliesslich der Prüfung einer alternativen Abbildung der Leistung im Zeugnis.
e) Die Rahmenbedingungen bezüglich Weiterbildung und Qualifikation von Lehrpersonen einschliesslich Quereinsteigenden sind zu überprüfen.»

Zudem lud der Kantonsrat die Regierung ein, für die ersten Lebensjahre ein nachhaltiges Massnahmenpaket zu prüfen, damit allen Kindern ein optimaler Schulstart in Bezug auf Kulturtechniken und Selbstregulation gelingt, und dem Kantonsrat mit der Totalrevision einen Entwurf der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen. Dies solle unter Einbezug der (selektiven) verpflichtenden Elternmitwirkung (z.B. der Sprachförderung) geschehen. Der Kantonsrat verwies dazu auf die gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse.

Schliesslich erteilte der Kantonsrat, mit Blick auf den Leistungsauftrag der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, den Auftrag, die Lehrpersonenbildung statt in Richtung Forschung zu einer verstärkten Praxisorientierung hinzuentwickeln und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten. Dabei sei u.a. die Resilienz der Lehrpersonen sowie eine starke Beziehung zwischen der Lehrperson und den Schülerinnen und Schülern zu fördern.

1.3 Parlamentarische Vorstösse und weitere Geschäfte mit Bezug zur Totalrevision

Nachfolgend werden in einer Übersicht parlamentarische Vorstösse und weitere Geschäfte aufgeführt, die einen Einfluss auf die Totalrevision des Volksschulgesetzes haben.

1.3.1 Motion 42.23.18 «Musikschulen im Kanton St.Gallen»

Die vom Kantonsrat 29. April 2024 gutgeheissene Motion 42.23.18 «Musikschulen im Kanton St.Gallen» verlangt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Musikschulen im Kanton St.Gallen. Die Regierung sprach sich in ihrem Antrag vom 27. Februar 2024 für eine Gutheissung der Motion aus. Sie führte dabei aus, dass in der Sache selbst und nach den Vorgaben des Kantonsrates zum Regulierungscontrolling ein eigenständiges Musikschulgesetz nicht notwendig wäre. Es sei sachdienlich, die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen für das Musikschulwesen integral zu systematisieren. Dies könne ohne isolierten gesetzgeberischen Aufwand im Rahmen der angelaufenen Totalrevision des Volksschulgesetzes erfolgen.

Die Grundlagenarbeit für die Umsetzung der Motion «Musikschulen im Kanton St.Gallen» wurden in die Projektarbeiten zur Totalrevision des Volksschulgesetzes einbezogen. Für weiterführende Informationen dazu wird auf Abschnitt 2 verwiesen.

Im Rahmen der Projektarbeiten zeigte sich, dass der zentrale Aspekt der Schaffung eines Musikschulgesetzes in der Verankerung der Musikschulen auf Stufe des Gesetzes liegt. Die Schaffung eines eigenständigen Erlasses wird gegenüber einer Integration der Thematik der Musikschulen ins neue Volksschulgesetz vorgezogen. Das neue Musikschulgesetz soll den Trägern der Musikschulen keine weitreichenden inhaltlichen oder organisatorischen Vorgaben machen. Ihre Autonomie soll weiterhin gewahrt bleiben.

Das Projekt Musikschulgesetz wurde inhaltlich von der Erarbeitung des neuen Volksschulgesetzes entkoppelt. Die Regierung gab den Entwurf des neuen Musikschulgesetzes am 30. Juni 2026 in die Vernehmlassung. Diese dauerte bis zum 18. September 2026. Ungeachtet der inhaltlichen Entkopplung wird das Musikschulgesetz dem Kantonsrat zeitgleich mit dem neuen Volksschulgesetz, jedoch in einer separaten Vorlage, unterbreitet.

1.3.2 Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule»

Am 15. Februar 2021 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» gut. Er lud die Regierung ein, ihm eine Analyse mit Schlussfolgerungen zu den Entwicklungen, Kosten und der Wirkung von integrativen und separativen Förderformen zu unterbreiten.

Der entsprechende Bericht informiert über die Ergebnisse der Evaluation des kantonalen Sonderpädagogik-Konzepts, präsentiert Studienergebnisse zur Integration und Separation von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bildungsbedürfnissen und zeigt mögliche Themenfelder auf. Der Bericht Sonderpädagogik zeigte unter anderem den Handlungsbedarf bezüglich der Totalrevision des Volksschulgesetzes und der nachgelagerten Arbeiten auf. Der Bericht wurde im ersten Quartal des Jahres 2025 in eine Vernehmlassung gegeben. Anschliessend wurden die Erkenntnisse in das vorliegende totalrevidierte Volksschulgesetz und in die Botschaft eingebracht. Für Einzelheiten wird auf Abschnitt 3.11 verwiesen.

1.3.3 Postulat 43.21.02 «Mangelhafte Deutsch- und Mathematikkompetenzen am Ende der Volksschulzeit?»

Am 2. September 2021 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.21.02 «Mangelhafte Deutsch- und Mathematikkompetenzen am Ende der Volksschulzeit?» gut. Die Regierung wurde eingeladen, über das Ergebnis der für das Jahr 2023 vorgesehenen Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK) in der Schulsprache sowie in der ersten und zweiten Fremdsprache im 11. Schuljahr (3.Oberstufe) Bericht zu erstatten. Dabei soll nicht nur auf die bekannten Instrumente des Bildungsmonitorings zurückgegriffen werden, sondern auch auf die Bedürfnisse und Perspektiven der Abnehmerschulen der Sekundarstufe II und insbesondere der Berufsbildung eingegangen werden.

Die Regierung beantwortete die Fragen am 4. Februar 2025 mit dem Bericht 40.25.01 «Deutsch- und Mathematikkompetenzen am Ende der Volksschulzeit». Grundlage bildet eine Studie, die zu folgenden Ergebnissen kommt: Die Schülerinnen und Schüler im Kanton St.Gallen erreichen am Ende der Volksschulzeit die Grundkompetenzen in vergleichbarem Masse wie Schülerinnen und Schüler in der Gesamtschweiz bzw. den untersuchten Deutschschweizer Referenzkantonen. Gemäss den Ergebnissen der standardisierten Leistungsmessungen wie PISA, ÜGK und den Stellwerk-Tests sowie mit Blick auf Analysen der Aufsätze bei den gymnasialen Aufnahmeprüfungen blieben seit dem Jahr 2000 die Kompetenzen der Jugendlichen am Ende der Sekundarstufe I weitgehend konstant. Es bestehen keine belastbaren Hinweise auf signifikante Verschlechte-

rungen der Deutsch- und Mathematikkompetenzen der Jugendlichen im Kanton St.Gallen. Auch zeigt sich am Übergang von Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II keine ausgeprägte Schnittstellenproblematik. Der Bericht kommt zum Schluss, dass im Bereich der Volksschule aufgrund der vorliegenden Ergebnisse derzeit kein Handlungsbedarf besteht.

1.3.4 Motion 42.23.14 «Diagnostik, Frühförderung und schulische Angebote müssen für autistische Kinder verbessert und erweitert werden»

Mit der Motion 42.23.14 wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zu prüfen, um von Autismus-Spektrum-Störungen (ASS) betroffene Kinder und deren Familien ein angemessenes Angebot hinsichtlich der Abklärungsmöglichkeiten, der Beratung, der vorschulischen und schulischen Förderung sowie der beruflichen Integration zu gewährleisten. Dazu gehört auch die Prüfung des Aufbaus eines kantonalen ASS-Kompetenzzentrums unter Nutzung von Synergien aus dem Fachwissen zu weiteren Arten von Beeinträchtigung.

Der Abschnitt 9.1 des Berichts «Sonderpädagogik der St.Galler Volksschule» beschäftigt sich eingehend mit der Autismus-Spektrum-Störung (ASS). Die Ausführungen werden wie folgt zusammengefasst:

– Seit den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts wird eine Zunahme der Diagnose festgestellt, die unter anderem auf verfeinerte Diagnoseinstrumente zurückzuführen ist. Die Wissenschaft kann heute noch keine gesicherten Kenntnisse über die Ursachen von ASS angeben. Man geht davon aus, dass genetische Faktoren die grösste Rolle spielten. Auch psychosoziale Faktoren können einen Einfluss haben.
– Aktuelle Erhebungen aus den USA gehen davon aus, dass rund 2,8 Prozent der Kinder von ASS betroffen sind. ASS zeigt sich in unterschiedlicher Ausprägung, die sich in einer kognitiven Beeinträchtigung, einer Lernbeeinträchtigung oder einer durchschnittlichen bis überdurchschnittlichen Intelligenz zeigen kann. Somit kann ein Teil der Kinder mit ASS die Regelschule besuchen, während andere Kinder den Bedarf für eine Sonderschulung aufweisen.
– Unbestritten ist, dass eine frühe Diagnostik wesentlich dazu beiträgt, betroffene Kinder und ihre Familien zu begleiten und zu fördern. Der Bund hat eine Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung eingeleitet, die die intensive Frühintervention bei Autismus-Spektrum-Störungen zu Gegenstand habe. Nach der Veröffentlichung des Berichts «Sonderpädagogik der St.Galler Volksschule» hat das Bundesparlament die Revision gutgeheissen.[1]

Für die Regierung ist unbestritten, dass in der Frühförderung und Beschulung von Kindern mit ASS ein Handlungsbedarf besteht. Von einer ausdrücklichen Nennung einer einzelnen Behinderungsform im Volksschulgesetz soll jedoch abgesehen werden. Die notwendigen Massnahmen sollen im Rahmen des Sonderpädagogik-Konzepts geregelt werden.

Die Regierung unterstützt das Ziel einer intensiveren Frühförderung für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störung (ASS). Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vom 21. März 2025 (AS 2026, 204) wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Invalidenversicherung den medizinischen Teil der intensiven Frühintervention (IFI) dauerhaft übernimmt. Die Intervention hat sich in den bisherigen Pilotprogrammen als wirksam erwiesen und wurde von Nationalrat und Ständerat entsprechend der Botschaft des Bundesrates (BBl 2024, 2242) verabschiedet. Die Verordnung über die intensive Frühintervention bei Autismus-Spektrum-Störungen (IFIAV) wird am 1. Januar 2027 in Kraft treten. Sie regelt die Umsetzung sowie die Finanzierung des medizinischen Teils der IFI durch die Invalidenversicherung[2].

---

1 Weiterführende Informationen sind abrufbar unter www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2025/1106/de.

2 Weitere Informationen unter www.bsv.admin.ch/de/iv-ifi#Weitere-Informationen.

Im Schuljahr 2025/26 wurde im Rahmen eines Pilotprojekts ein niederschwelliges Angebot der intensiven Früherziehung in der Region Sargans umgesetzt und wissenschaftlich durch die Pädagogische Hochschule St.Gallen begleitet. Der Evaluationsbericht liegt dem Bildungsdepartement im Oktober 2026 vor und kann als Grundlage für die weiteren Entscheidungen dienen. Gestützt darauf ist zu entscheiden, ob sich der Kanton St.Gallen am IFI-Programm nach Bundesrecht beteiligt oder ein eigenes, niederschwelliges und breiter ausgerichtetes Fördermodell einführt.

Eine spezialisierte Sonderschule für Kinder mit ASS wird nicht angestrebt. Stattdessen sollen die Kompetenzen innerhalb der bestehenden Sonderschulen im Bereich ASS mit Massnahmen wie einem angepassten ASS-Konzept, Anpassungen in der Raumplanung sowie internen und externen Weiterbildungen ausgebaut werden.

Abschliessend wird festgehalten, dass rund 39 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit ASS über durchschnittliche bis überdurchschnittliche kognitive Fähigkeiten verfügen und viele davon keinen Sonderschulbedarf aufweisen. Die Möglichkeit zu flexibleren Schulformen erlaubt Schulträgern, ASS-kompatible Settings innerhalb der Regelschule (z.B. flexible Stundenpläne oder räumliche Anpassungen) zu schaffen. Eine weitere Möglichkeit liegt in der Etablierung einer behinderungsspezifischen Beratung und Unterstützung für ASS. In diesem Zusammenhang werden die kantonalen Behörden die Anerkennung von ASS-Fachstellen prüfen und damit verbunden die Möglichkeit, Leistungsvereinbarungen mit ihnen abzuschliessen.

1.3.5 Bericht 40.25.03 «Ursachen des Lehrpersonenmangels und der Belastung durch unterrichtsfremde Aufgaben»

Im Rahmen der Beratung des Berichts 40.25.03 «Ursachen des Lehrpersonenmangels und der Belastung durch unterrichtsfremde Aufgaben» erteilte der Kantonsrat der Regierung mehrere Aufträge. Einen Bezug zur vorliegenden Totalrevision des Volksschulgesetzes weist Ziff. 4 des Antrags der vorberatenden Kommission auf, der eine Erhöhung der Kündigungsfrist bei Lehrpersonen (Art. 67bis VSG) von drei auf vier Monate zum Gegenstand hat.

Das Anliegen wird in Art. 87 Abs. 2 des neuen Volksschulgesetzes aufgenommen. Für weitere Einzelheiten wird auf Abschnitt 3.15.2 verwiesen.

Mit der Berufseinführung wird ein weiteres Thema aus dem Bericht «Ursachen des Lehrpersonenmangels und der Belastung durch unterrichtsfremde Aufgaben» im neuen Volksschulgesetz aufgegriffen. Der Bildungsrat stimmte am 26. Juni 2024 dem IV. Nachtrag zum Reglement über den Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen[3] zu. Dieser sieht Anpassungen im Bereich der Berufseinführung vor. Die Änderungen wurden auf Beginn des Schuljahres 2025/26 in Vollzug gesetzt. Die seither geltende Regelung wird nun auf Gesetzesstufe überführt. Vorgesehen sind entsprechende Bestimmungen in Art. 82 (Berufseinführung) sowie in Art. 83 (Beratung und Förderung durch eine Lehrperson im Rahmen der Berufsausübung) des neuen Volksschulgesetzes.

1.4 Spitalschulen

Im Kanton St.Gallen werden heute vier Spitalschulen betrieben: am Ostschweizer Kinderspital in St.Gallen, am Kinder- und Jugendpsychiatrischen Zentrum Sonnenhof in Ganterschwil sowie an den Tageskliniken der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste in St.Gallen und Wattwil. Spitalschulen unterstützen hospitalisierte Schülerinnen und Schüler nach Möglichkeit dabei, den an der Herkunftsschule verpassten Unterrichtsstoff aufzuarbeiten und die Reintegration in die Herkunftsklasse vorzubereiten.

---

3 www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html.

Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) verabschiedete am 28. Oktober 2022 die Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung; abgekürzt ISV)[4] zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren. Diese Vereinbarung regelt den interkantonalen Lastenausgleich für schulische Angebote in Spitälern.

Nachdem sechs Kantone der ISV beigetreten waren, trat diese am 1. Januar 2026 in Kraft. Die Regierung beschloss am 3. November 2026 den Beitritt zur ISV. Die Genehmigung dieses Regierungsbeschlusses ist Gegenstand der vorliegenden Sammelvorlage (vgl. Abschnitt 8).

Die Grundzüge der Regelung des neuen Volksschulgesetzes zur Spitalschulung sind Gegenstand von Abschnitt 3.13. Für Einzelheiten wird auf die Bemerkungen zu den Artikeln Art. 71 bis Art. 73 in Abschnitt 5 verwiesen.

1.5 Abgrenzung

Im Sinn der Vollständigkeit und Transparenz werden nachfolgend Themen genannt, die zwar einen Bezug zum neuen Volksschulgesetz aufweisen, aber nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage sind.

1.5.1 Motion «Vielfalt der Schulformen respektieren und absichern»

Der Kantonsrat hat am 17. September 2025 die Motion 42.25.01 «Vielfalt der Schulformen respektieren und absichern» gutgeheissen. Er hat die Regierung eingeladen, innerhalb eines Jahres Botschaft und Entwurf zur Änderung der Kantonsverfassung vorzulegen, damit die kommunalen Volksschulträger mit privaten und öffentlichen Schulen Verträge abschliessen und ihnen Schulgelder ausrichten können, namentlich Schulen, die christlich-humanistische Werte im Sinne der im Kanton St.Gallen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vermitteln. Der Motionsauftrag kann nicht gemeinsam mit der Totalrevision des Volksschulgesetzes erfüllt werden. Dem Kantonsrat wird dazu eine eigene Vorlage unterbreitet.

1.5.2 Frühe Förderung

Ziff. 2 des Auftrags des Kantonsrates zur Totalrevision des Volksschulgesetzes betreffend Prüfung eines vorschulischen Massnahmenpakets für einen optimalen Schulstart (vorstehend Abschnitt 1.2) wird in der separaten Sammelvorlage 40.25.05 / 22.25.14 / 22.25.15 «Erledigung parlamentarischer Aufträge im Bereich der frühen Förderung» vom 9. Dezember 2025 behandelt. Darin hat die Regierung dem Kantonsrat aufgrund entsprechender parlamentarischer Aufträge ein Massnahmenpaket mit den folgenden vier Elementen unterbreitet:

– eine Angebotspflicht für Gemeinden für ein bedarfsgerechtes, ganzheitliches und qualitativ adäquates Angebot der frühen Förderung;
– eine Konzeptpflicht für Gemeinden zur Förderung der übergeordneten Betrachtung, der Vernetzung sowie der Abstimmung der Angebote innerhalb der Gemeinden;
– die Einführung eines niederschwelligen Prozesses, um Kinder mit relevantem Förderbedarf im Hinblick auf den Eintritt in die Volksschule frühzeitig zu erkennen (sogenannter vorschulischer Erstkontakt mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit);
– Besuchsempfehlungen oder (falls eine Gemeinde das explizit möchte) Besuchsobligatorien für Angebote der frühen Förderung auf Basis des vorstehend erwähnten Kontakts mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit.

Der Kantonsrat hat die Sammelvorlage 40.25.05 / 22.25.14 / 22.25.15 «Erledigung parlamentarischer Aufträge im Bereich der frühen Förderung» in seiner Herbstsession 2026 in erster Lesung beraten.

[4] https://www.edk.ch/de/themen/bildungsfinanzierung/spitalschulen.

1.5.3 Allfällige Schaffung eines Sekundarstufe-II-Rates

Mit der Rückweisung der Vorlage zu einem VII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (22.22.07) beauftragte der Kantonsrat die Regierung, einen strategisch tätigen Berufsbildungsrat vorzusehen, in dem alle relevanten Anspruchsgruppen angemessen vertreten sind, sowie die Option eines Sekundarstufe-II-Rates mit Zuständigkeit für die Berufsbildung und die Mittelschulen zu prüfen.

Nach geltendem Recht hat der Bildungsrat neben der Volksschule auch Aufgaben im Bereich der Mittelschulen (Art. 70 des Mittelschulgesetzes [sGS 215.1; abgekürzt MSG]). Diese Aufgaben werden im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes überprüft und neu geregelt. Diese Totalrevision überschneidet sich inhaltlich mit dem Rückweisungsauftrag zum VII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1; abgekürzt EG-BB), da ein allfälliger Sekundarstufe-II-Rat auch Aufgaben hinsichtlich der Mittelschulen übernehmen würde. Die Planung sieht vor, dass das totalrevidierte Volksschulgesetz dem Kantonsrat zu einem früheren Zeitpunkt unterbreitet wird als der VII. Nachtrag zum EG-BB.

Im totalrevidierten Volksschulgesetz wird eine Regelung abgebildet, die kompatibel ist zu den beiden Lösungsoptionen, die im Rahmen des VII. Nachtrags zum EG-BB zu prüfen sind (Option Berufsbildungsrat sowie Option Sekundarstufe-II-Rat).

1.5.4 Leistungsauftrag der Pädagogischen Hochschule St.Gallen

Im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes beauftragte der Kantonsrat die Regierung, den Leistungsauftrag der Pädagogischen Hochschule St.Gallen statt in Richtung Forschung zu einer verstärkten Praxisorientierung zu entwickeln. Darüber berichtete die Regierung anlässlich der Schlussberichterstattung der Pädagogischen Hochschule St.Gallen zur Leistungsauftragsperiode 2023–2026 (vgl. 33.26.03, Budget 2027).

2 Projekt der Regierung zur Revision des Volksschulgesetzes

2.1 Projektorganisation

Am 10. Mai 2023 genehmigte die Regierung den Projektauftrag zur Erarbeitung eines totalrevidierten Volksschulgesetzes. Angesichts der hohen gesellschaftlichen und finanziellen Bedeutung der Volksschule wurde eine partizipative Herangehensweise mit Einbindung der Anspruchsgruppen gewählt, um eine hohe Akzeptanz der Regelungen des neuen Volksschulgesetzes zu erreichen.

Der strategisch steuernde Projektausschuss wurde entsprechend breit zusammengesetzt. Ihm gehörte der Vorsteher (bis Ende Mai 2024) bzw. die Vorsteherin (ab Juni 2024) des Bildungsdepartementes, der Vorsteher des Finanzdepartementes, die Vorsteherin des Departementes des Innern sowie drei Vertretungen des Bildungsrates an. Zudem nahmen je eine Vertretung der Verbandes St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP), des Verbands St.Galler Volksschulträger (SGV), der Vereinigung St.Galler Schulleitungspersonen des Kantons St.Gallen (VSLSG, seit August 2026 Visenti SG) und des Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverbands (KLV) Einsitz. Der Projektausschuss traf sich insgesamt zu zehn Sitzungen.

Zu den drei zentralen inhaltlichen Themen Strukturen, Pädagogik und Sonderpädagogik wurde je ein Teilprojekt eingesetzt. Im Sinne des partizipativen Ansatzes wirkten auch in den Teilprojekten Vertretungen der oben genannten Anspruchsgruppen mit. Die Teilprojektgruppen trafen sich insgesamt zu 38 Sitzungen.

2.2 Projektphasen und Projektarbeit

In einer ersten Phase erarbeitete die Projektorganisation Schlüsselfragen und Antwortoptionen, die im Februar 2024 der Regierung unterbreitet wurden. Die Leitantworten der Regierung wurden bei den Fraktionen des Kantonsrates, den Landeskirchen und den erweiterten Anspruchsgruppen einem Hearing unterzogen. Am 24. April 2024 veröffentlichte das Bildungsdepartement zum Wechsel der Amtsdauer 2020/2024 und dem damit verbundenen Wechsel in der Leitung des Bildungsdepartementes einen Zwischenbericht mit den Schlüsselfragen und Leitantworten. Damit wurde die erste Projektphase abgeschlossen.

Mit Beginn der Amtsdauer 2024/2028 wurden die Themen gemäss Zwischenbericht vertieft bearbeitet. Auf Basis der Richtungsentscheide des Projektausschusses und der Regierung wurden die vorliegenden Entwürfe des Volksschulgesetzes und der Botschaft erarbeitet.

Der ursprüngliche Zeitplan sah vor, dass das totalrevidierte Volksschulgesetz ab dem 1. August 2027 in Vollzug gesetzt wird. Im Sommer 2024 beschloss die Regierung, den Zeitplan um ein Jahr zu verlängern, weil die Erarbeitung der Vorlage angesichts ihrer Komplexität, aber auch des breiten Einbezugs der Anspruchsgruppen mehr Zeit in Anspruch nahm als ursprünglich angenommen.

Die Vernehmlassung zur Vorlage dauert bis 3. Juli 2026. Die gestützt darauf bereinigte Vorlage wird dem Kantonsrat wie vorgesehen für die Kommissionsbestellung in der Wintersession 2026 zugeleitet.

3 Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs

3.1 Leitprinzipien der Revision

Basierend auf dem Auftrag des Kantonsrates wurden im Rahmen der Projektarbeit die folgenden ergänzenden Leitprinzipien erarbeitet.

Es wurde darauf geachtet, möglichst viel kommunale Autonomie zuzulassen und nur so viele kantonale Vorgaben zu verankern wie nötig (Subsidiaritätsprinzip). Das Volksschulgesetz soll «entschlackt» werden.

Die Schulträger im Kanton St.Gallen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Rahmenbedingungen, insbesondere der Bevölkerungszusammensetzung, der Grösse und der Struktur. Entsprechend unterschiedlich sind die Bedürfnisse der einzelnen Schulträger. Bei der Erarbeitung des neuen Volksschulgesetzes wurde diesem Umstand mit dem Leitgedanken Rechnung getragen, die Flexibilität und damit den Handlungsspielraum der Schulträger zu erhöhen und die Autonomie zu stärken. Dies ist insbesondere deshalb sachgerecht, weil die Schulträger den überwiegenden Teil der Kosten der Regelschule tragen. Die Erweiterung der Handlungsspielräume muss jedoch ihre Grenzen dort finden, wo einheitliche kantonale Vorgaben erforderlich sind, um den rechtsgleichen Zugang zur Volksschulbildung im Kanton St.Gallen zu gewährleisten.

Im Bereich der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen wird der Grundsatz der hälftigen Kostentragung durch Kanton und Schulträger mit dem totalrevidierten Volksschulgesetz konsequent umgesetzt. Die Steuerung des Bereichs der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen wird neu als Verbundaufgabe von Kanton, Gemeinden, Schulträgern und Sonderschulen festgelegt. Weiterführende Ausführungen dazu sind Gegenstand des Abschnitts 3.11 dieser Vorlage.

3.2 Gliederung und Organisation der Volksschule

3.2.1 Ausgangslage

Nach Art. 2 VSG besteht die Volksschule aus dem Kindergarten (zwei Schuljahre), der Primarschule (sechs Schuljahre) und der Oberstufe (drei Schuljahre), die sich in die Sekundarschule und in die Realschule unterteilt. Der Bericht 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» macht unter anderem Aussagen zur Schuleingangsstufe, die die ersten vier Schuljahre (Kindergarten sowie erste und zweite Klasse der Primarschule) umfasst. Er zeigt auf, dass ein Handlungsbedarf aufgrund des unterschiedlichen Lern- und Entwicklungsstands der Kinder besteht. Der Bericht kommt zum Schluss, dass überprüft werden soll, ob die aktuelle Struktur der Schule den vielfältigen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler noch entspricht. Der Kantonsrat hat in der Folge mit der Motion zur Totalrevision den Auftrag erteilt, dass mit dem neuen Volksschulgesetz eine Flexibilisierung der Schulmodelle auf allen Stufen ermöglicht werden soll.

3.2.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

3.2.2.a Grundsatz

Die Gliederung der Volksschule nach geltendem Recht ist in der Bevölkerung gut verankert (zwei Jahre Kindergarten, sechs Jahre Primarschule und drei Jahre Oberstufe, vgl. Art. 2 VSG). Sie schafft jedoch auch harte Grenzen, insbesondere zwischen Kindergarten und Primarschule.

Die Gliederung der Volksschule soll im neuen Volksschulgesetz so ausgestaltet werden, dass neben der traditionellen Organisationsform[5] mit Kindergarten und Primarschule künftig auch andere Organisationsformen möglich werden. Dies wird durch die Übernahme der Gliederung der Volksschule in drei Zyklen gemäss Lehrplan Volksschule des Kantons St.Gallen[6] erreicht. Der erste Zyklus umfasst den Kindergarten und die ersten beiden Primarschuljahre, der zweite Zyklus die vier Schuljahre von der dritten bis zur sechsten Klasse der Primarschule und der dritte Zyklus entspricht der Oberstufe, die drei Schuljahre umfasst.

Die Gliederungsstruktur des neuen Volksschulgesetzes soll eine Flexibilisierung ermöglichen, sodass die Schulorganisation den unterschiedlichen Lern- und Entwicklungsständen der Schülerinnen und Schüler gerecht werden kann.

3.2.2.b Erster und zweiter Zyklus

Das neue Volksschulgesetz soll für den ersten und zweiten Zyklus keine spezifischen Organisationsformen vorgeben. Soweit nötig und sinnvoll, werden in der Volksschulverordnung Regelungen aufgenommen. Dabei wird dem Grundsatz der angestrebten hohen Flexibilität Rechnung getragen.

Auf der Schuleingangsstufe (erster Zyklus) bedeuten die vorstehenden Ausführungen, dass den Schulträgern altersdurchmischt geführte Organisationsformen ermöglicht werden sollen. Darunter fällt zum Beispiel die Organisation als Basisstufe für die ersten vier Volksschuljahre (Kindergarten bis zweite Klasse der Primarschule), womit den unterschiedlichen Lern- und Entwicklungsständen der Kinder in dieser Schulphase gut und flexibel Rechnung getragen werden kann.

Mit der neuen Gliederung nach Zyklen ist keine Wertung hinsichtlich bestimmter Organisationsformen verbunden. Die Bezeichnung bildet den Lehrplan Volksschule ab. Die Schulträger können weiterhin einen Kindergarten und eine sechs Jahre dauernde Primarschule führen.

---

5 Als Organisationsform wird die konkrete Ausgestaltung der schulischen Organisation und des Unterrichts bezeichnet. Im Auftrag des Kantonsrates zum Bericht der Regierung 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» vom 4. Januar 2022 werden dafür die gleichbedeutenden Begriffe «Modell» und «Schulmodell» verwendet.

6 Abrufbar unter sg.lehrplan.ch/.

3.2.2.c Dritter Zyklus

Das geltende Volksschulgesetz schreibt für die Oberstufe die Schultypen Sekundarschule und Realschule vor (Art. 2 Abs. 4 VSG). Mit dem XX. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 2019-044) wurde die Grundlage für die Weiterentwicklung gelegt. Das Reglement über die Organisation der Oberstufe vom 19. Dezember 2018[7] nennt seither folgende mögliche Organisationsformen, wobei für typengemischt oder altersdurchmischt geführte Oberstufen kantonale Bewilligungen nötig sind:

– kooperative, typengetrennte Oberstufe: die Klasseneinteilung erfolgt je Jahrgang leistungsorientiert in Sekundarschule und Realschule;
– typengemischte Oberstufe: vor dem Eintritt in die Oberstufe werden die Schülerinnen und Schüler einem Oberstufentyp (Real- oder Sekundarschule) zugewiesen. Der Unterricht erfolgt jedoch in einer typengemischten Stammklasse im selben Jahrgang. Diese Organisationsform bedarf der Bewilligung durch das Amt für Volksschule (AVS).
– altersdurchmischte Oberstufe: die Schülerinnen und Schüler aus verschiedenen Jahrgangsklassen werden zu einer altersdurchmischten, typengetrennten Klasse zusammengeführt. Diese Organisationsform bedarf der Bewilligung des Bildungsrates.

Unabhängig von der Organisationsform ist es nach Art. 29 Abs. 3 VSG und Art. 1 Abs. 2 des Reglements über die Organisation der Oberstufe möglich, einen Teil der Fächer im Niveauunterricht zu erteilen. Die Entscheidkompetenz liegt beim Schulträger.

Von den 56 Schulträgern im Kanton St.Gallen mit einer Oberstufenschule führen nach dem Kenntnisstand des Bildungsdepartementes (BLD) aktuell 14 Schulträger eine typengetrennte Oberstufe mit Niveauunterricht. Eine typengemischte Oberstufe führen aktuell vier Schulträger. Seit Schuljahr 2026/27 führt ein Schulträger eine altersdurchmischte Oberstufe. Die restlichen 37 Oberstufenschulen im Kanton St.Gallen sind typengetrennt organisiert (Sekundar- und Realschule ohne Niveauunterricht).

Wie bereits dargelegt, besteht ein zentraler Auftrag der vorliegenden Totalrevision darin, die Schulorganisation auf allen Stufen zu flexibilisieren. Dieser Auftrag wird auch für den dritten Zyklus erfüllt, indem den Schulträgern niederschwellig verschiedene Organisationsformen ermöglicht werden. Mit den vorgeschlagenen Formen sollen die Durchlässigkeit insgesamt erhöht und die Chancengerechtigkeit gestärkt werden. Die aktuell von der Mehrzahl der Schulträger eingesetzte Organisationsform der typengetrennten Oberstufe mit der nach Leistungsprofil getrennten Stammklasse bleibt weiterhin möglich.

Ein Schritt in Richtung einer erhöhten Durchlässigkeit ist angezeigt, weil zwischen dem Bildungserfolg und dem sozioökonomischen Hintergrund ein Zusammenhang besteht und Leistungspotenziale – insbesondere bei Kindern und Jugendlichen aus weniger privilegierten Kontexten – nicht immer ausgeschöpft werden. Durchlässige Organisationsformen tragen dazu bei, dass Schullaufbahnentscheide stärker an der individuellen Lernentwicklung und an einer Gesamtbeurteilung ausgerichtet werden und weniger starren Strukturen folgen.

Werden auf der Oberstufe einzelne Fächer im Niveauunterricht erteilt, erfolgt die Einteilung der Schülerinnen und Schüler in diesen Fächern entsprechend ihrem Lernstand und ihrer Entwicklung. Eine Schülerin oder ein Schüler kann dabei in unterschiedlichen Fächern unterschiedlichen Niveaus zugeteilt sein. In einer leistungsgetrennten Organisation fehlt eine solche Differenzierung. Die Schülerinnen und Schüler besuchen sämtliche Fächer entweder in der Sekundarschule oder in der Realschule.

---

7 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente/.

Wenn sich die Lernentwicklung einer Schülerin oder eines Schülers verändert, so ergeben sich bei einer durchlässigen Organisationsform einfachere und schneller umsetzbare Wechselmöglichkeiten als bei der leistungsgetrennten Organisation (Sekundarschule und Realschule).

Zudem zeigen die Ergebnisse der ÜGK 2023 (Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen) in den Sprachen, dass sich Leistungen sowohl nach Schultyp als auch nach sozialer Herkunft deutlich unterscheiden. Jugendliche aus dem niedrigsten Herkunftsviertel erreichen Grundkompetenzen seltener, während im obersten Viertel und im progymnasialen Unterricht die Grundkompetenzen fast vollständig erreicht werden. Gleichzeitig weist das PISA-Porträt des Kantons St.Gallen (2012) darauf hin, dass sich die Leistungsprofile der Oberstufentypen überschneiden, was auf potenzielle Fehlzuteilungen bei der leistungsgetrennten Organisation (Sekundarschule und Realschule) hindeutet. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die Organisationsformen vermehrt auf eine gute Durchlässigkeit auszurichten.

Für den dritten Zyklus (heute: Oberstufe) regelt das neue Volksschulgesetz keine konkreten Organisationsformen. Es hält jedoch in Art. 15 Abs. 2 den Grundsatz fest, dass die Bildung der Klassen ganz oder teilweise nach Leistungsanforderungen erfolgt und die Durchlässigkeit gewährleistet ist. Die Regierung erlässt durch Verordnung weitere Bestimmungen.

Künftig werden die Begriffe «Sekundarschule» und «Realschule» in der Volksschulverordnung und in den Reglementen nicht mehr verwendet. Stattdessen werden die Leistungsprofile «grundlegende Anforderungen» und «erweiterte Anforderungen» verwendet. Zudem wird der Grundsatz der erhöhten Durchlässigkeit und des Niveauunterrichts ausdrücklich verankert.

Folgende Organisationsformen sind möglich:
– nach Leistungsprofil getrennte Stammklassen mit oder ohne Niveauunterricht;
– nach Leistungsprofil gemischte Stammklassen mit oder ohne Niveauunterricht;
– Stammklassen ohne Leistungsprofil mit Niveauunterricht.

Die Stammklasse bezeichnet die feste Klassengemeinschaft. Sie entspricht dem klassischen Verständnis einer «Schulklasse». Das Leistungsprofil «grundlegende Anforderungen» bezeichnet vereinfacht ausgedrückt die heutigen Anforderungen an Realschülerinnen und Realschüler. Das Leistungsprofil «erweiterte Anforderungen» entspricht den heutigen Anforderungen an Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler. Für die Bildung von nach Leistungsprofil getrennten Stammklassen wird weiterhin zwischen zwei Leistungsprofilen unterschieden.

Unabhängig von den Organisationsformen können Fächer in Leistungsniveaus unterrichtet werden. Neben den Leistungsniveaus «grundlegende Anforderungen» und «erweiterte Anforderungen» kann zusätzlich das Leistungsniveau «mittlere Anforderungen» geführt werden. Der Niveauunterricht erfolgt typischerweise, aber nicht ausschliesslich, in den Fachbereichen Sprachen und Mathematik. Ziel des Niveauunterrichts ist es, Über- und Unterforderungen zu vermeiden sowie die Interessen und Begabungen der Schülerinnen und Schüler gezielter zu fördern.

Die Durchlässigkeit ist gewährleistet. Im Niveauunterricht ist ein Wechsel in ein höheres und tieferes Leistungsniveau während des gesamten dritten Zyklus möglich. In der Regel erfolgt dies auf den Beginn eines Semesters oder Quartals. Ein Wechsel des Leistungsprofils der Stammklasse erfolgt in der Regel auf Beginn eines Schuljahres. Stellt die Schule einen entsprechenden Bedarf fest, können Wechsel auch zu einem anderen Zeitpunkt während des Schuljahres erfolgen.

Im Zeugnis werden die Leistungen in Bezug auf das jeweilige Leistungsprofil beziehungsweise Leistungsniveau ausgewiesen. Dabei gilt der Grundsatz, dass für die gleiche Note im Leistungsprofil «erweiterte Anforderungen» höhere Leistungen erbracht werden müssen als im Leis-

tungsprofil «grundlegende Anforderungen». Dies gilt sinngemäss auch für die Leistungsniveaus. Werden drei Leistungsniveaus geführt, liegt das «mittlere Leistungsniveau» hinsichtlich der Leistungsanforderungen zwischen den beiden anderen Leistungsniveaus.

Nachfolgend werden die möglichen Organisationsformen eingehender beschrieben.

Nach Leistungsprofil getrennte Stammklasse mit und ohne Niveauunterricht:
Die Schülerinnen und Schüler werden beim Übertritt in den dritten Zyklus einer Stammklasse mit Leistungsprofil (grundlegende oder erweiterte Anforderungen) zugeteilt. Diese Organisationsform kann in zwei Ausprägungen umgesetzt werden:
– ohne Niveauunterricht: Die Schülerinnen und Schüler werden in allen Fächern in ihrer nach Leistungsprofil getrennten Stammklasse unterrichtet. Dies entspricht der heutigen Real- und Sekundarschule.
– mit Niveauunterricht: In einzelnen Fächern kann Niveauunterricht geführt werden. In diesem Fall werden die Schülerinnen und Schüler in jedem dieser Fächer einzeln unabhängig vom Leistungsprofil ihrer Stammklasse einem Leistungsniveau zugeteilt. Eine Schülerin oder ein Schüler kann somit je nach individuellen Stärken und Schwächen in verschiedenen Fächern unterschiedlichen Leistungsniveaus angehören. Somit können je nach Fach Schülerinnen und Schüler aus einer Stammklasse mit grundlegenden Anforderungen zusammen mit Schülerinnen und Schülern aus einer Stammklasse mit erweiterten Anforderungen im gleichen Niveau unterrichtet werden, da sie in diesem Fach dasselbe Leistungsniveau haben.

Beide Ausprägungen der nach Leistungsprofil getrennten Stammklasse entsprechen dem geltenden Recht.

Nach Leistungsprofil gemischte Stammklassen mit oder ohne Niveauunterricht:
In der Organisationsform nach Leistungsprofil gemischten Stammklassen werden die Schülerinnen und Schüler beim Übertritt in den dritten Zyklus ebenfalls einem Leistungsprofil (grundlegende oder erweiterte Anforderungen) zugeteilt. Die Stammklassen setzen sich jedoch aus Schülerinnen und Schülern beider Leistungsprofile zusammen. Auch diese Organisationsform kann in zwei Ausprägungen umgesetzt werden:
– mit Niveauunterricht: Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Leistungsprofilen werden in der Stammklasse gemeinsam unterrichtet. In den Fächern mit Niveauunterricht werden sie hingegen nach Leistungsniveau getrennt in Niveauklassen unterrichtet.
– ohne Niveauunterricht: Alle Schülerinnen und Schüler werden unabhängig von ihrem Leistungsprofil in sämtlichen Fächern gemeinsam in der Stammklasse unterrichtet. Die Lehrperson berücksichtigt dabei die unterschiedlichen Anforderungen der Leistungsprofile durch eine entsprechende Differenzierung des Unterrichts (Binnendifferenzierung). Dies bedeutet insbesondere, dass Schülerinnen und Schüler mit erweiterten Anforderungen weitergehende Unterrichtsinhalte bearbeiten und höhere Leistungsanforderungen erfüllen müssen als jene mit grundlegenden Anforderungen. Für die gleiche Note müssen im Leistungsprofil «erweiterte Anforderungen» höhere Leistungen erbracht werden als im Leistungsprofil «grundlegende Anforderungen».

Beide Ausprägungen der nach Leistungsprofil gemischten Stammklasse sind nach geltenden Recht mit einer Bewilligung des AVS möglich.

Stammklassen ohne Leistungsprofile mit Niveauunterricht:
Bei dieser Organisationsform werden die Schülerinnen und Schüler beim Übertritt in den dritten Zyklus – anders als bei den beiden anderen Organisationsformen – nicht generell einem Leistungsprofil zugeteilt. In der Stammklasse werden die Schülerinnen und Schüler ohne Unterscheidung nach Leistungsprofil gemeinsam unterrichtet. Der Unterricht in der Stammklasse

umfasst vorwiegend die Fachbereiche Gestalten, Musik, sowie Bewegung und Sport. In den Fachbereichen Mathematik und Sprachen wird hingegen zwingend Niveauunterricht geführt.

Das geltende Recht sieht diese Organisationsform nicht vor. Sie kann jedoch bereits heute im Rahmen eines Schulversuchs bewilligt werden.

Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Organisationsformen werden in der Volksschulverordnung die Anzahl Leistungsniveaus sowie die zulässigen Niveaufächer entsprechend dem geltenden Recht festgelegt. In allen aufgeführten Organisationsformen des dritten Zyklus kann der Unterricht in altersdurchmischter Form erteilt werden. Das neue Volksschulgesetz sieht für keine dieser Organisationsformen eine kantonale Bewilligung vor. Der Schulträger entscheidet über die Organisationsform seiner Oberstufe gemäss Gesetz und Verordnung.

3.3 Katholischer Konfessionsteil als Schulträger

3.3.1 Ausgangslage

Nach Art. 4 Abs. 1 VSG sind die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden Träger der öffentlichen Volksschule. Im Sinne einer Sonderregelung kann zudem der Katholische Konfessionsteil als Oberstufenschulgemeinde in der politischen Gemeinde St.Gallen eine Sekundarschule und eine Realschule führen (Art. 4 Abs. 3 VSG). Die als «Flade» bezeichnete Schule wurde 1808 gegründet und blickt auf eine lange Tradition zurück.

Mit der Mädchensekundarschule St.Katharina in Wil (nachfolgend Kathi) und der Maitlisek in Gossau bestehen im Kanton St.Gallen neben der Flade zwei weitere Oberstufenschulen mit religiöser bzw. konfessioneller Prägung. Im Unterschied zur Flade haben diese beiden Schulen eine private Trägerschaft. Beide haben jedoch mit den kommunalen Schulträgern an ihrem Standort eine Beschulungsvereinbarung abgeschlossen und sind damit zu einem Teil des öffentlichen Schulsystems in Wil bzw. in Gossau geworden.

Für Schulen, die aufgrund des Gesetzes (Flade) oder aufgrund von Vereinbarungen mit Schulträgern (Kathi und Maitlisek) Teil des öffentlichen Schulsystems sind, gelten die Grundsätze und Vorgaben der öffentlichen Volksschule. Darunter fällt auch das Gebot der konfessionellen Neutralität (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2C_405/2022 vom 17. Januar 2025).

3.3.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Im Rahmen der Projektarbeit am neuen Volksschulgesetz wurde geprüft, ob der Katholische Konfessionsteil weiterhin als öffentlicher Schulträger im Volksschulgesetz verankert bleiben soll. Der Zwischenbericht des BLD vom 24. April 2024 nahm in Aussicht, dass der Sonderstatus aufgehoben und die Flade schulrechtlich künftig eine Privatschule werden soll. Mit diesem Schritt hätte die Flade den gleichen Status und die gleiche Stellung erhalten wie die Schulen Kathi (Wil) und Maitlisek (Gossau).

Der Katholische Konfessionsteil sprach sich in der Folge gegen diese Absichtserklärung aus. Die künftige Grundlage für die Flade wurde im Projekt und anschliessend in der Regierung deshalb nochmals in Erwägung gezogen. Die Regierung sprach sich im Ergebnis dafür aus, dass der Katholische Konfessionsteil in der politischen Gemeinde St.Gallen weiterhin eine öffentliche Volksschule des dritten Zyklus führen können soll. Zu diesem Schluss führte der Umstand, dass die heutige Organisation der Flade auf eine langjährige Tradition zurückblickt und die Flade dank dem geltenden Schulvertrag mit der Stadt St.Gallen heute gut in die Schulorganisation auf dem Perimeter der Stadt St.Gallen eingebettet ist. Auch der Stadtrat der Stadt St.Gallen sieht keinen Handlungsbedarf betreffend die heutige Regelung.

3.4 Klassengrösse und Personalpool

3.4.1 Ausgangslage

Im geltenden Recht ist die Klassengrösse des Kindergartens in Art. 3bis Abs. 1 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) festgelegt und jene der Primarschule sowie der Oberstufe in Art. 27 Abs. 1 VSG. Dabei gelten die folgenden Bandbreiten:

– Kindergarten und Realschule: 16 bis 24 Schülerinnen und Schüler;
– Primar- und Sekundarschule: 20 bis 24 Schülerinnen und Schüler;
– Kleinklasse: 10 bis 15 Schülerinnen und Schüler (z.B. Einschulungsjahr und Einführungsklasse).

Das geltende Gesetz legt zudem fest, dass von der Zahl der Schülerinnen und Schüler je Klasse aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen abgewichen werden kann (Art. 27 Abs. 2 VSG). Der Entscheid darüber obliegt den Schulträgern.

Für die Ausstattung der Volksschule mit personellen Ressourcen besteht mit dem Personalpool als Führungs- und Planungsinstrument eine entsprechende Berechnungsgrundlage.[8] Der Personalpool sorgt dafür, dass die Ressourcen in Form von Lektionen gezielt eingesetzt werden. Dies mit dem Ziel, jeder Schülerin und jedem Schüler, unabhängig von der Grösse und Zusammensetzung der Klasse, eine möglichst gerechte Förderung zu ermöglichen.

Die Volksschulträger erstatten dem BLD jährlich Bericht über die Verwendung des Personalpools. Dabei sind Über- und Unterschreitungen zu begründen.

3.4.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Die geltenden Regelungen zur Klassengrösse haben sich grundsätzlich bewährt und sollen beibehalten werden. Im neuen Volksschulgesetz werden in Art. 16 Abs. 1 jedoch nur noch zwei Bandbreiten für die Klassengrössen festgelegt, was dem Umstand Rechnung trägt, dass der Kindergarten zusammen mit der ersten und zweiten Primarklasse den ersten Zyklus bildet, für den verschiedene Organisationsformen zur Verfügung stehen (Abschnitt 3.2.2.b). Die Maximal- und Minimalwerte des geltenden Rechts werden übernommen: Für die Regelklassen gilt eine Bandbreite von 16 bis 24 Schülerinnen und Schülern, und für Kleinklassen eine solche von 10 bis 15 Schülerinnen und Schülern. Von diesen Klassengrössen kann weiterhin aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen abgewichen werden (Art. 16 Abs. 2 neues Volksschulgesetz). Der Entscheid darüber obliegt wie bisher den Schulträgern.

Über die beiden Bandbreiten für Regelklassen und Kleinklassen hinaus soll die Klassengrösse auf Stufe des Volksschulgesetzes nicht weiter differenziert werden (z.B. nach Schulstufen oder Zyklen). Für die Kosten der Volksschule ist nicht allein die Klassengrösse massgebend, sondern alle Parameter, die der Berechnung des Personalpools zugrunde gelegt werden.

Die Bandbreitenwerte für die Klassengrössen werden nicht generell angepasst. Dies ist auch mit Blick auf die Einführung der integrierten Sonderschulung vertretbar. Eine integrierte Sonderschulung ist nur zulässig, wenn ihr keine überwiegenden Interessen der Klasse entgegenstehen. Bei der Beurteilung dieser Voraussetzung sind insbesondere die Grösse und die Zusammensetzung der betreffenden Klasse zu berücksichtigen.

Die Regelungen des Personalpools werden nachgelagert an das neue Gesetz angepasst. Dabei sollen die grundlegenden Eckwerte des Personalpools unverändert bleiben.

---

8 Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule vom 18. Mai 2016, abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/unterrichtsorganisation.html.

3.5 Schulausfälle, Urlaub, Dispensation und Absenzen

3.5.1 Ausgangslage

Kinder und Jugendliche haben nicht nur einen grundrechtlichen Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]), sondern unterstehen auch der verfassungsmässigen Schulpflicht (Art. 62 Abs. 2 BV). Die Schulpflicht wird in Art. 49bis Abs. 1 VSG konkretisiert. Diese Bestimmung regelt, dass Schülerinnen und Schüler alle obligatorischen Fächer und Unterrichtsveranstaltungen besuchen müssen. Vorbehalten bleibt eine Dispensation oder ein Urlaub aus wichtigem Grund im Einzelfall. Zudem können die Eltern ihr Kind heute an höchstens zwei Halbtagen je Schuljahr durch schriftliche Mitteilung an die Lehrperson vom Unterricht befreien (Art. 96 Abs. 2 VSG, sogenannte Joker-Halbtage).

Grundsätzlich haben sich die Regelungen des geltenden Rechts bewährt. Ein Handlungsbedarf besteht in zwei Punkten:

– In der jüngeren Vergangenheit haben sich für einen Teil der Eltern Möglichkeiten für eine längere berufliche Auszeit in Absprache mit dem Arbeitgeber eröffnet. Vor dieser Ausgangslage ersucht eine zunehmende Zahl von Eltern um Urlaub für ihre volksschulpflichtigen Kinder. Nicht alle Schulträger lassen solche Urlaube zu. Soweit sie dies tun, gelten unterschiedliche Kriterien. Mit dem neuen Volksschulgesetz soll deshalb eine einheitliche und kantonsweit gültige Regelung eingeführt werden.
– Die geltende Regelung von höchstens zwei Joker-Halbtagen je Schuljahr ist nicht mehr zeitgemäss. Im Vergleich zu anderen Kantonen räumt der Kanton St.Gallen den Eltern weniger weitgehende Möglichkeiten ein, ihre Kinder vom Unterricht befreien zu lassen. Daher soll die Zahl der Joker-Halbtage massvoll erhöht werden.

3.5.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Der Grundsatz, wonach die Schülerinnen und Schüler den Unterricht und die als obligatorisch erklärten Schulveranstaltungen zu besuchen haben (Art. 78 Abs. 2 Bst. a neues Volksschulgesetz), bleibt ein wesentlicher Grundsatz des Volksschulwesens. Er wird nur punktuell und massvoll gelockert, soweit veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse dies rechtfertigen.

Art. 21 des neuen Volksschulgesetzes räumt Eltern den Anspruch ein, ihr Kind während der gesamten Volksschulzeit einmal für eine Familienauszeit von höchstens 35 aufeinanderfolgenden Schultagen beurlauben zu lassen. Das entspricht der Zeitspanne zwischen Sommer- und Herbstferien. Voraussetzung für die Gewährung des Urlaubs ist, dass der Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen nicht gefährdet wird. Die Verantwortung dafür liegt bei den Eltern. Sie müssen den Urlaub bei der Schule mit ausreichender Vorlaufszeit beantragen.

Die Eltern legen im Rahmen des Gesuchs dar, wie die während des Urlaubs verpassten Lerninhalte aufgearbeitet werden. In der Verordnung werden das Verfahren, die Fristen und die weiteren Einzelheiten geregelt.

Die Zahl der Joker-Halbtage wird in Art. 22 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes von bisher zwei auf vier Halbtage je Schuljahr erhöht. Damit wird den veränderten Bedürfnissen der Familien Rechnung getragen. Zugleich wird die Regelung an jene anderer Kantone angeglichen[9], insbesondere an die Regelungen der Nachbarkantone Thurgau und Appenzell Ausserrhoden.

[9] Kanton Waadt: sechs Halbtage; Kanton Bern: fünf Halbtage; Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Thurgau, Uri und Zürich; zwei Kalendertage oder vier Halbtage. In einigen Kantonen, darunter Basel-Stadt, Glarus, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Wallis, besteht keine ausdrückliche kantonale Regelung zu Joker-Tagen.

3.6 Beurteilung und Zeugnis

3.6.1 Ausgangslage

Gemäss Auftrag des Kantonsrates (vorstehend Abschnitt 1.2) sind neue Varianten der Beurteilung, einschliesslich der Prüfung einer alternativen Abbildung der Leistung im Zeugnis, zu prüfen.

Heute wird die Leistung je Unterrichtsbereich im Zeugnis mit ganzen und halben Noten beurteilt. Der entsprechende Gesetzesartikel (Art. 30 VSG) geht auf die Motion 42.15.13 «Schülerbeurteilung durch Noten im Volksschulgesetz verankern» zurück. In Zusammenhang mit der Bearbeitung der entsprechenden Motion hat der Bildungsrat den Auftrag zur Überprüfung der Beurteilung in der Volksschule erteilt und diese am 19. Juni 2019 mit dem Reglement über Beurteilung, Promotion und Übertritt in der Volksschule[10] (nachfolgend Reglement) neu geregelt. Nach Art. 7 Abs. 1 des Reglements werden die Notenwerte (1 bis 6) definiert. Im Kindergarten und in der ersten Klasse der Primarschule wird kein Zeugnis mit Noten ausgestellt (Art. 8 Abs. 1 Reglement). Am Ende des Schuljahres wird ein Zeugnisformular mit Angaben zum Beurteilungsgespräch abgegeben. Von der zweiten bis zur sechsten Klasse der Primarschule wird am Ende des Schuljahres ein Notenzeugnis ausgestellt (Art. 8 Abs. 2 Reglement). In der Oberstufe erfolgt dies am Ende des Semesters (Art. 8 Abs. 3 Reglement).

Die Zeugnisnote stellt eine Gesamtbeurteilung der Leistungen einer Schülerin oder eines Schülers dar (Art. 7 Abs. 2 Reglement). Im Zeugnis wird deklariert, auf welche Leistungsanforderungen sich die Note bezieht (Regel- oder Kleinklasse, Real- oder Sekundarschule sowie Niveauunterricht auf der Oberstufe, vgl. Art. 9 Abs. 3 Reglement).

Die Ausstellung eines Zeugnisses in Sonderschulen und in Kleinklassen richtet sich nach dem Sonderpädagogik-Konzept (Art. 11 Abs. 1 Reglement).

Die Projektorganisation prüfte auftragsgemäss neue Varianten der Beurteilung. Dabei zeigte sich, dass sich das aus dem Jahr 2019 stammende, auf einer Gesamtbeurteilung basierende Beurteilungskonzept grundsätzlich bewährt hat. Die Zeugnisnoten geben in einem bilanzierenden Sinn Auskunft über die Leistungen in einem Fach. Diese Auskunft richtet sich an die Schülerin oder den Schüler, an die Eltern und allenfalls an Dritte (z.B. in der Berufswahl). Bei der Ausweisung der Leistungen wird traditionell auf das Instrument der Noten gesetzt. Die Vorteile der Noten liegen darin, dass sie die Information über die Leistungen in kurzer Form ermöglichen, einfach zu kommunizieren sind und einen Vergleich zulassen (was allerdings relativiert werden muss, wie nachfolgend aufgezeigt wird). Mit den Noten sind aber auch einige Nachteile verbunden. Sie haben eine begrenzte Aussagekraft, weil oft nicht alle Informationen, die zur Einschätzung des Lernstands nötig wären, in die Note einfliessen. Eine Note ist eine sehr knappe Information. Um die erbrachten Leistungen zuverlässig erfassen zu können, sind oft weitere Informationen nötig.

In der Projektorganisation wurde geprüft, ob im Rahmen des neuen Volksschulgesetzes in folgenden Bereichen Veränderungen oder Verbesserungen realisiert werden könnten:
– Zeitpunkt und Kadenz der Zeugnisausstellung;
– alternative Leistungsskalen zu den Ziffernoten von 1 bis 6;
– Ausrichtung der bilanzierenden Beurteilung an der Erreichung der Grundkompetenzen: Diese könnten in einem Kompetenzprofil über längere Zeit hinweg ausgewiesen werden.

In der Projektarbeit wurden auch die Aspekte der Praktikabilität und der Akzeptanz in die Erwägungen mit einbezogen. Im Zwischenbericht des BLD vom 24. April 2024 wurde das Thema

[10] Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente/.

den sensiblen Bereichen zugeordnet, bei denen sich bis dahin noch keine einheitliche Haltung herauskristallisiert hatte. Es wurde ausgeführt, dass bezüglich der Ausgestaltung einer «beschreibenden» Beurteilung (Portfolio, Leistungsgespräch und dergleichen) Bedenken im Raum stehen und sich die Frage der Akzeptanz stellt.

3.6.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Die oben zusammengefassten Ergebnisse der Projektarbeit zeigen, dass Veränderungen im Bereich der Beurteilung und des Zeugnisses möglich wären. Gleichzeitig bestehen jedoch Bedenken bezüglich der Praktikabilität und der Akzeptanz.

Im Ergebnis soll die bilanzierende Beurteilung der Schülerinnen und Schüler mit einem Notenzeugnis im neuen Volksschulgesetz beibehalten werden (Art. 31). An der Grundausrichtung der Beurteilungspraxis sollen keine Änderungen vorgenommen werden.

Die Einzelheiten zur Beurteilung werden in der Verordnung festgelegt. Diesbezüglich ist geplant, die heutigen Notenwerte für die Beurteilung der Leistung je Unterrichtsbereich sowie den Zeitraum und den Rhythmus der Zeugniserstellung beizubehalten. Damit bleibt der Fokus im Unterricht weiterhin auf der Förderung und nicht auf der Bilanzierung.

Ebenfalls unverändert beibehalten werden soll, dass die Beurteilung auf einer Gesamtbeurteilung beruht. Die Einschätzung des Arbeits-, Lern- und Sozialverhaltens (ALSV) sowie das jährliche Beurteilungsgespräch mit den Eltern sollen in der im Jahr 2019 eingeführten Form weitergeführt werden.

Der Bildungsrat hat sich beim Erlass des Reglements über Beurteilung, Promotion und Übertritt[11] in der Volksschule nach Konsultation der Anspruchsgruppen entschieden, das ALSV neu zu positionieren. Im Vordergrund des geltenden Beurteilungssystems steht die Förderorientierung. Die Lehrpersonen richten ihre Einschätzung des Arbeits-, Lern- und Sozialverhaltens während des gesamten Schuljahres auf die Förderung der Schülerinnen und Schüler und deren individuellen Entwicklungsstand der Lernenden aus. Die Bewertung, die im Beurteilungsgespräch mit den Eltern besprochen wird, bildet den individuellen Lernfortschritt und Lernstand ab.

Im Bereich des Zeugnisses plant die Regierung einzig eine punktuelle Anpassung. Heute wird in den ersten drei Jahren des ersten Zyklus (Kindergarten sowie erste Klasse der Primarschule) auf Noten im Zeugnis verzichtet. Künftig soll diese Phase um ein Jahr verlängert werden. Die Regierung plant deshalb, in der Volksschulverordnung festzulegen, dass im gesamten ersten Zyklus auf das Notenzeugnis verzichtet wird.

Ein notenfreier erster Zyklus stärkt die Konsistenz der Beurteilungsmethode und ermöglicht den Schülerinnen und Schülern einen Start in die Schullaufbahn ohne Notendruck während der ersten vier Schuljahre.

Im vierten Jahr des ersten Zyklus soll anstelle des heutigen Notenzeugnisses eine Schulbestätigung – analog zur ersten Klasse der Primarschule heute – ausgestellt werden. Diese kann bei Bedarf mit einem Beurteilungsraster ergänzt werden, der Auskunft über die Einschätzung hinsichtlich der Erreichung der Grundkompetenzen gibt.

11 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html.

3.7 Schullaufbahnentscheide

3.7.1 Ausgangslage

Im Verlauf der Volksschulzeit trifft der Schulträger Entscheide, die sich auf die schulische Laufbahn der Schülerinnen und Schüler auswirken. Dazu gehören insbesondere Entscheide über die Promotion, die Repetition, das Überspringen einer Klasse, den Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule oder von der Primarschule in die Oberstufe sowie den Wechsel des Schultyps oder des Anforderungsniveaus in der Oberstufe. Diese Entscheide werden als Schullaufbahnentscheide bezeichnet.

Im geltenden Recht sind die Schullaufbahnentscheide in Art. 31 VSG (Beförderung und Übertritt) sowie in Art. 31bis VSG (Überspringen einer Klasse) geregelt.

3.7.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Bei einer konsequenten Anwendung des geltenden Rechts müsste der Schulträger den Wechsel der Schülerin oder des Schülers in die nächsthöhere Klasse (Promotion) in jedem Fall formell verfügen. Das gilt auch dann, wenn die Promotion im Einvernehmen von Eltern und Lehrperson erfolgt. In solchen Fällen stellt der Erlass einer anfechtbaren formellen Verfügung ein unnötiger administrativer Aufwand dar. Daher wird neu in Art. 32 Abs. 2 Bst. a des neuen Volksschulgesetzes der Grundsatz festgelegt, dass Übertritt und Promotion formlos erfolgen, sofern zwischen Lehrperson und Eltern Einvernehmen besteht. Dieser verfahrensökonomische Grundsatz reduziert den Aufwand für die Schulträger und entspricht dem Leitgedanken der «Entschlackung» und Vereinfachung.

Weiterhin verfügt wird der Übertritt in den dritten Zyklus und die Promotion im dritten Zyklus (Art. 32 Abs. 2 Bst. b neues Volksschulgesetz).

Abgesehen vom Wechsel in die nächsthöhere Klasse werden die weiteren Schullaufbahnentscheide weiterhin formell verfügt. Dies hat zwei Gründe. Schullaufbahnentscheide können sich negativ auf die Interessen- oder Rechtslage der betroffenen Schülerin oder des betroffenen Schülers auswirken.

Die Zuweisung zu einem Leistungsprofil bzw. zum Niveauunterricht hat beispielsweise Auswirkungen auf die Möglichkeiten, die der betreffenden Schülerin oder dem betreffenden Schüler in der Ausbildung auf der Sekundarstufe II (Mittelschule oder berufliche Grundbildung) und auf dem weiteren Bildungsweg dereinst offenstehen.

Ein anderes Beispiel ist die Repetition einer Klasse. Diese führt dazu, dass sich die Volksschulpflicht um ein Jahr verlängert. Zudem wechselt die betreffende Schülerin oder der betreffende Schüler die Klasse. Daher soll bei Schullaufbahnentscheiden, die sich negativ auf die Interessen- oder Rechtslage der betroffenen Schülerin oder des betroffenen Schülers auswirken können, die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung offenstehen.

Das Gleiche gilt für das Überspringen einer Klasse, wodurch sich die Dauer der Volksschulpflicht verkürzt. Dieser Entscheid ist für ausserordentlich begabte und sozial reife Schülerinnen und Schüler vorgesehen. Es ist angezeigt, das Überspringen einer Klasse auch dann mit einer formellen Verfügung anzuordnen, wenn sich Eltern und Lehrperson einig sind. Das der Verfügung zugrunde liegende Verfahren stellt sicher, dass zusätzlich zur Lehrperson eine weitere Stelle des Schulträgers prüft und entscheidet, ob die strengen Voraussetzungen erfüllt sind oder nicht.

Allen Schullaufbahnentscheiden ist gemeinsam, dass sie auf einer Gesamteinschätzung beruhen. Das bedeutet, dass nicht nur die in Noten festgehaltenen schulischen Leistungen massgebend sind, sondern beispielsweise auch die vergangene und die prognostische Lernentwicklung.

3.8 Schulpsychologische Versorgung

3.8.1 Ausgangslage

Schulpsychologische Dienste unterstützen mit ihren Abklärungen und Beratungen Schülerinnen und Schüler bei Lern- und Verhaltensproblemen in der Schule. Für bestimmte Massnahmen ist eine schulpsychologische Abklärung (Gutachten) erforderlich. So setzt beispielsweise der Antrag auf eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme (Sonderschulung) ein Standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV) voraus.

Im Kanton St.Gallen werden zwei schulpsychologische Dienste betrieben:

– Der Schulpsychologische Dienst des Kantons St.Gallen (kantonaler SPD) wird als Verein vom Kanton St.Gallen und dem SGV getragen. Er wurde im Jahr 1939 gegründet und führt heute sieben Regionalstellen. Die Organisation stützt sich auf Art. 43 VSG. Diese Bestimmung schreibt vor, dass Kanton und Schulträger gemeinsam für die schulpsychologische Versorgung sorgen (Abs. 1). Weiter wird in Abs. 2 geregelt, dass Kanton und Schulträger die Kosten der Grundleistungen hälftig tragen, während die Schulträger auf eigene Kosten Zusatzleistungen erwerben können. Zusätzlich zu den Abklärungen und Beratungen betreibt der kantonale SPD als weitere Dienstleistung die interdisziplinäre Einsatzgruppe für Krisenintervention, die auch eine psychologische und psychosoziale Begleitung umfasst. Sie kann von den Schulträgern zur Unterstützung des schulischen Krisenmanagements bei ausserordentlichen Ereignissen (Unfälle, Todesfälle, Mobbing, Delikte usw.) beigezogen werden.
– Der Schulpsychologische Dienst der Stadt St.Gallen (städtischer SPD) besteht seit dem Jahr 1967. Seine explizite gesetzliche Verankerung erfolgte mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 19. November 2013 (nGS 2014-061) im Rahmen der Neuausrichtung der Sonderpädagogik infolge der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA). Damals wurde Art. 43bis VSG eingefügt, wonach die Stadt St.Gallen selbständig für ihre schulpsychologische Versorgung sorgen kann. Der städtische SPD führt Abklärungen und Beratungen durch. Für die Krisenintervention können die städtischen Schulen bei Bedarf auf die interdisziplinäre Einsatzgruppe des kantonalen SPD zurückgreifen.

3.8.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Im Zwischenbericht des BLD vom 24. April 2024 wird die Handlungsabsicht formuliert, dass der kantonale SPD künftig auch die Stadt St.Gallen versorgen soll.

Die beiden schulpsychologischen Dienste wurden vor der Vernehmlassung zur Stellungnahme eingeladen. Die nachfolgenden Ausführungen und Erwägungen stützen sich auf ihre Eingaben.

Die Stadt St.Gallen sprach sich für die Beibehaltung des städtischen SPD aus. Sie begründet dies mit ihrem hohen Sozialindex, der hohen Sonderschulquote und den damit verbundenen Herausforderungen im Bereich der Sonderpädagogik. Für die 20 Schuleinheiten mit rund 900 Lehrpersonen sei eine gute Vernetzung mit den Fachdiensten der Schulpsychologie, der Logopädie, der Psychomotorik und der Schulsozialarbeit von hoher Bedeutung. Die Zusammenarbeit im städtischen Netzwerk von Schulen und Fachdiensten sei koordiniert, funktioniere gut und solle beibehalten werden. Zudem sei der Verzicht auf einen eigenen SPD für die Stadt St.Gallen mit Mehrkosten verbunden.

Die Handlungsoptionen mit ihren Vor- und Nachteilen wurden im Rahmen der Projektarbeiten geprüft und gegeneinander abgewogen. Gestützt darauf soll in Zukunft der kantonale SPD für alle Schulträger im Kanton die schulpsychologische Versorgung abdecken. Ausschlaggebend waren insbesondere die Vorteile für die neu ausgerichtete Sonderpädagogik: Mit der Ermöglichung der integrierten Sonderschulung steigt die Notwendigkeit, bei schulpsychologischen Abklärungen einheitliche Kriterien anzuwenden. Diese Anforderung lässt sich mit einem Dienst für alle Schulträger besser umsetzen als mit zwei voneinander unabhängigen Diensten. Zudem erfordert die neu ausgerichtete Sonderpädagogik eine grosse Unabhängigkeit der Schulpsy-

chologie. Ein schulpsychologischer Dienst eines einzelnen Schulträgers ist nicht in gleichem Masse unabhängig wie der kantonale SPD, der als Verein von Kanton und Schulträgern gemeinsam getragen wird. Schliesslich vereinfacht ein einheitlicher SPD für alle Schulträger im Kanton auch die Steuerung im Bereich der Sonderpädagogik. Abschnitt 3.11.6 stellt die Neuausrichtung der Steuerung vor. Eine zentrale Rolle nimmt dabei der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik ein. Dieser erlässt das Versorgungskonzept, verfügt über ein Antragsrecht an das BLD und wird vor der Änderung kantonaler Grundlagen im sonderpädagogischen Bereich angehört. Dies gilt auch für die Grundlagen der schulpsychologischen Versorgung. Die Koordination und Steuerung der Sonderpädagogik wird wesentlich vereinfacht, wenn künftig ein einheitlicher Dienst alle Schulträger im Kanton schulpsychologisch versorgt.

Der kantonale SPD beurteilt die Integration des städtischen SPD als gut durchführbar. Naheliegend erscheint, dass für die Stadt St.Gallen zukünftig eine zusätzliche achte Regionalstelle im kantonalen SPD gebildet wird, die im Vergleich zu den bestehenden Regionalstellen eine mittlere Grösse aufweist.

3.9 Landeskirchlicher Religionsunterricht

3.9.1 Ausgangslage

Der landeskirchliche Religionsunterricht fällt in die Zuständigkeit der Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften (Art. 16 Abs. 1 VSG). Er wird als Wahlfach in die Lektionentafel aufgenommen. Für die zweite bis sechste Klasse der Primarschule sind maximal zwei Lektionen je Unterrichtswoche vorgesehen, für alle anderen Klassen maximal eine Lektion je Unterrichtswoche (ohne Kindergarten). Eltern können ihr Kind bei der betreffenden Landeskirche für den Religionsunterricht anmelden. Der Unterricht wird von Personen erteilt, die bei den Landeskirchen angestellt sind. Der Schulträger stellt die Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung und nimmt die im Lehrplan vorgesehenen Lektionen in den Stundenplan auf (Art. 16 Abs. 2 VSG).

Nicht alle Schülerinnen und Schüler einer Klasse besuchen den landeskirchlichen Religionsunterricht. Findet dieser in einer Randstunde des Stundenplans statt, haben die übrigen Schülerinnen und Schüler keinen Unterricht. Sie kommen entsprechend später in die Schule bzw. verlassen diese früher. Der im Stundenplan vorgesehene landeskirchliche Religionsunterricht kann heute jedoch auch innerhalb der Blockzeiten stattfinden. In diesem Fall muss der Schulträger für Schülerinnen und Schüler, die den landeskirchlichen Religionsunterricht nicht besuchen, eine Betreuung gewährleisten. Das ist für ihn mit Aufwand und Kosten verbunden.

3.9.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Nach Art. 37 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes bleibt der landeskirchliche Religionsunterricht weiterhin Sache der Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften. Nach Abs. 2 der genannten Bestimmung stellen die Schulträger nach wie vor die Räumlichkeiten für die Erteilung des Religionsunterrichts unentgeltlich zur Verfügung. Insoweit entspricht die Regelung dem geltenden Recht.

Geändert werden die Vorgaben zur Einbettung in den Stundenplan. Nach Art. 37 Abs. 2 des neuen Volksschulgesetzes findet der landeskirchliche Religionsunterricht in der Primarschule neu ausserhalb der Blockzeiten statt. Damit fallen die Zwischenstunden für die Schülerinnen und Schüler weg, die den landeskirchlichen Religionsunterricht nicht besuchen. Für die Schulträger entfällt damit die Verpflichtung zur Sicherstellung der Betreuung der betreffenden Schülerinnen und Schüler in den Zwischenstunden oder während den Blockzeiten.

Die künftige Lösung stellt einen Kompromiss dar. Für die Schulträger bringt sie organisatorische Vereinfachungen und finanzielle Einsparungen. Gleichzeitig berücksichtigt der Lösungsvorschlag

auch die Anliegen der Landeskirchen, die sich für eine Beibehaltung der Rahmenbedingungen des landeskirchlichen Religionsunterrichts ausgesprochen hatten.

Die Blockzeit gilt im ersten und zweiten Zyklus (Kindergarten und Primarschule) am Vormittag von frühestens 8 Uhr bis spätestens 12 Uhr (Art. 3 Abs. 1 und 2 der Weisungen des Bildungsrates zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule[12]). Der gesamte Nachmittag liegt damit ausserhalb der Blockzeit. Im dritten Zyklus (Oberstufe) bestehen keine Blockzeiten.

Auch mit der Verschiebung des Religionsunterrichts auf Unterrichtszeiten ausserhalb der Blockzeiten spricht sich die Regierung dafür aus, dass die Schulträger den Religionsunterricht im Stundenplan möglichst günstig in dem Sinn platzieren, dass für die Schülerinnen und Schüler im Idealfall keine Freilektionen entstehen.

Die Landeskirchen und der SGV haben im Zusammenhang mit der Totalrevision des Volksschulgesetzes die Absicht erklärt, den im Rahmen des Stundenplans der Volksschule durchgeführte Religionsunterricht künftig ökumenisch zu erteilen. Dies wird für die Schulträger zu weiteren Vereinfachungen führen. Zudem soll der Informationsaustausch, insbesondere über Abwesenheiten von Schülerinnen und Schülern, zwischen der Volksschule und den Kirchen verbessert werden. Ein entsprechender Bedarf ergibt sich nicht zuletzt aus der Aufsichtspflicht der jeweiligen Lehrpersonen.

Zusätzliche Ausführungen zu diesem Thema wie auch zu organisatorischen Fragestellungen sollen in den Rahmenbedingungen zum Lehrplan Volksschule gemacht werden. Das gilt etwa für die Organisation des Religionsunterrichts auf der Oberstufe, die keine Blockzeiten kennt. Darüber hinaus haben die Kirchen in den erwähnten Gesprächen in Aussicht gestellt, dass inskünftig auch die Schulen bei Bedarf und entsprechender Verfügbarkeit in einem vergleichbaren Umfang Räumlichkeiten der Kirchen unentgeltlich nutzen können. Damit wird gegebenenfalls ein Gegenrecht zur Regelung der Raumnutzung im Volksschulgesetz installiert.

3.10 Bearbeitung und Verwendung von Personendaten

3.10.1 Ausgangslage

Damit die Volksschule ihre Aufgabe erfüllen kann, muss sie Informationen und Daten bearbeiten und weitergeben. Darunter fallen zwangsläufig auch personenbezogene Daten von Schülerinnen und Schülern sowie deren Eltern. Diese Daten haben unterschiedliche Schutzbedürftigkeit. In den Schulen werden Sachdaten (z.B. die Schulhausadresse), gewöhnliche Personendaten (z.B. Name, Vorname, Adresse, Geburtsdatum, Telefonnummer und Klassenzugehörigkeit) und besonders schützenswerte Personendaten (z.B. eine schulpsychologische Abklärung) bearbeitet und bekanntgegeben.

Die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten ist nicht Gegenstand des Berichts 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» oder des Auftrags zur Totalrevision des Volksschulgesetzes. Unabhängig davon besteht Handlungsbedarf. Denn moderne Informations- und Kommunikationstechnologien haben auch in den Schulen Einzug gehalten. Die Volksschule befindet sich in einem digitalen Wandel.

– Im Unterricht der Volksschule werden neben analogen Lehr- und Lernmedien zunehmend auch digitale Medien eingesetzt. Der Lehrplan beinhaltet unter anderem Lernziele zum Erwerb von Medien-, Informatik- und Anwendungskompetenz. Damit schafft die Volksschule Grundlagen, die die Schülerinnen und Schüler nach der obligatorischen Schulpflicht für ihre

[12] Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html.

weiterführende Ausbildung und für das gesellschaftliche Leben benötigen. Im Rahmen des Unterrichts werden zunehmend digitale Dienste für das Lehren und Lernen eingesetzt, die oft eine Online-Anmeldung der Nutzerinnen und Nutzer voraussetzen.
– Auch die Schuladministration befindet sich in einem Wandel. Digitale Systeme eröffnen neue Möglichkeiten zur Zusammenarbeit und Vereinfachung der Administration. Zwischen 2023 und 2025 führten alle Volksschulträger im Kanton St.Gallen schrittweise den obligatorischen E-Government-Service mit der Bezeichnung «PUPIL@SG» ein, den sie seither verpflichtend nutzen. Ziel ist es, staatsebenenübergreifend Prozesse zu optimieren und zu harmonisieren sowie Schnittstellen zu minimieren. PUPIL@SG unterstützt die Digitalisierung vieler Prozesse im Schulalltag. Damit werden unter anderem auch besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeitet.

3.10.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

In der Volksschule werden unter anderem auch besonders schützenswerte Personendaten von Schülerinnen und Schülern sowie deren Eltern bearbeitet. Dazu gehören Informationen über die Religionszugehörigkeit, über den Gesundheitszustand, über Fördermassnahmen in der Volksschule mit entsprechenden zugrunde liegenden Diagnosen sowie über Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Das gesamte Dossier einer Schülerin oder eines Schülers, das auch die Daten der Beurteilung (Noten, Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten usw.) umfasst, stellt ein Persönlichkeitsprofil nach Art. 1 Bst. d des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) dar.

Zwar erlauben die allgemeinen Regeln des Datenschutzgesetzes die Datenbearbeitung durch die Schulen grundsätzlich. Dennoch erscheint es angezeigt, im neuen Volksschulgesetz eine ausdrückliche und spezifische gesetzliche Grundlage vorzusehen.

Anlass dazu geben insbesondere die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sowie die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen. Nach Art. 5 Abs. 2 Bst. b DSG ist die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen zulässig, wenn sie zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich ist. Diese Formulierung lässt Raum für Interpretationen. Bei einer restriktiven Auslegung des Begriffs der Unentbehrlichkeit könnte bei einem Teil der in der Volksschule bearbeiteten Daten Zweifel daran entstehen, ob die allgemeine Grundlage des Datenschutzgesetzes eine hinreichend klare und bestimmte gesetzliche Grundlage darstellt.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit wird im neuen Volksschulgesetz eine explizite gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung verankert. Art. 5 Abs. 1 regelt die Bearbeitung von Personendaten, einschliesslich der besonders schützenswerten Personendaten und der Persönlichkeitsprofile, soweit deren Bearbeitung für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Schule erforderlich ist. Art. 5 Abs. 2 bestimmt, welche besonders schützenswerte Daten die Schulen bearbeiten dürfen.

Art. 6 des neuen Volksschulgesetzes hat die Datensammlung zum Gegenstand, die der Kanton und die Schulträger gemeinsam betreiben. Dabei handelt es sich um den im vorstehenden Abschnitt genannten obligatorischen E-Government-Service PUPIL@SG. Konkret wird bestimmt, dass der Kanton und die Schulträger zum Zweck der Schuladministration eine elektronische Datensammlung führen. Diese Daten beinhaltet auch die Personaladministration.

Art. 6 Abs. 2 regelt die automatisierte Datenbekanntgabe im Abrufverfahren über eine Schnittstelle zur elektronischen Datensammlung von Kanton und Schulträgern. Für die grundsätzlichen Voraussetzungen wird auf Art. 5 DSG verwiesen. Nach dieser Bestimmung setzt das Abrufverfahren bei besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen voraus, dass sie für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der empfangenden Stelle unentbehrlich

sind (Art. 5 Abs. 2 Bst. b DSG). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, können elektronische Daten im Abrufverfahren bekanntgeben werden an die Schulträger (Abs. 2 Bst. a), öffentliche Organe des Kantons (Abs. 2 Bst. b), öffentliche Organe des Bundes (Abs. 2 Bst. c), die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften zur Organisation des Religionsunterrichts (Abs. 2 Bst. d) sowie an Dritte, die Aufgaben nach diesem Erlass erfüllen (Abs. 2 Bst. e).

Die Regierung regelt die Einzelheiten der Datenbekanntgabe durch Verordnung (Abs. 3).

In den Mittelschulen und Berufsfachschulen des Kantons St.Gallen wird die Schuladministrationsapplikation «Nesa» eingesetzt. Diese dient insbesondere der Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Personalien, Abschlussprüfungen, Fächerbelegungen, Klassen, Lehrpersonen, Noten sowie Zeugnissen.

Für Mittel- und Berufsfachschulen bestehen aktuell datenschutzrechtliche Regelungen auf Verordnungsstufe (Art. 16bis der Mittelschulverordnung [sGS 215.11] bzw. Art. 41 und Art. 41bis der Berufsbildungsverordnung [sGS 231.11]). Zur Schaffung von Rechtssicherheit wird mit Drittänderungen im neuen Volksschulgesetz eine Grundlage im MSG sowie im EG-BB geschaffen. Diese orientiert sich am Wortlaut der Regelung für die Volksschule.

Mit Art. 7 des neuen Volksschulgesetzes wird zudem eine gesetzliche Grundlage für die Nutzung einer digitalen Bildungsidentität geschaffen. Die EDK hat im Rahmen ihrer Digitalisierungsstrategie die digitale Bildungsidentität «Edulog» eingeführt. Der Kanton St.Gallen ist der betreffenden Föderation beigetreten.

Die Bildungsidentität bezweckt, den Nutzerinnen und Nutzer einen vereinfachten, sicheren und einheitlichen Zugang zu digitalen Dienstleistungen zu ermöglichen. Die von der Schule zur Verfügung gestellte Bildungsidentität verhindert, dass Schülerinnen und Schüler für die Nutzung elektronischer Online-Dienste jeweils Profile erstellen und dabei persönliche Daten preisgeben. Die zuständige Stelle des Schulträgers kann die Schülerinnen und Schüler sowie die Mitarbeitenden der Schulen nach Art. 7 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes mit einer Bildungsidentität ausstatten.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit wird mit Drittänderungen im Volksschulgesetz eine gesetzliche Grundlage für die Verwendung der Bildungsidentität im Bereich der Mittelschulen und Berufsfachschulen geschaffen.

3.11 Sonderpädagogisches Angebot

3.11.1 Einleitung

Die Sonderpädagogik richtet sich an Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf aufgrund von Schulschwierigkeiten, Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung oder Behinderungen. Nach geltendem Recht zählen auch die besonderen Begabungen zu den sonderpädagogischen Massnahmen.

Es wird zwischen einfachen und verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen unterschieden:

– Einfache sonderpädagogische Massnahmen werden in der Regelschule erbracht. Dazu zählen die Integrierte schulische Förderung (ISF), die Logopädie oder die Psychomotoriktherapie die Legasthenie- und Dyskalkulietherapie, die Rhythmik sowie der Besuch einer Kleinklasse.
– Verstärkte sonderpädagogische Massnahmen werden heute konzeptionell in separativen Settings durchgeführt. Kinder und Jugendliche, die aufgrund einer Behinderung oder aufgrund von Lern- oder Verhaltensschwierigkeiten einen intensiven oder spezifischen Förder-

und Unterstützungsbedarf haben, werden in erster Linie in spezialisierten Sonderschulen unterrichtet. Der Kanton St.Gallen kennt – anders als andere Kantone – keine gesetzliche Regelung für die integrierte Sonderschulung in Regelschule. Auf eine solche Regelung wurde bei der Neuordnung der Sonderpädagogik im Jahr 2014 bewusst verzichtet. Im Laufe der Zeit haben die Schulträger dennoch in Ausnahmefällen eine integrierte Sonderschulung in der Regelschule ermöglicht. Seit August 2025 beteiligt sich der Kanton mit einem jährlichen Pauschalbeitrag von Fr. 15'000.– an den Kosten einer solchen Beschulung, wenn für eine Schülerin oder einen Schüler mit Sonderschulbedarf kein Platz in einer Sonderschule zur Verfügung steht. Diese Form der Beschulung wird als «Beschulung im Einzelfall» bezeichnet.

Im Zentrum der Sonderpädagogik stehen Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter. Darüber hinaus richtet sie sich auch an jüngere Kinder vor dem Schuleintritt (heilpädagogische Frühförderung) sowie an ältere Jugendliche (fortgesetzte Sonderschulung bis zum vollendeten 20. Altersjahr, Art. 62 Abs. 2 BV).

Im Rahmen des Postulats 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» wurde der Bericht «Sonderpädagogik der St.Galler Volksschule»[13] erstellt (abgekürzt Bericht Sonderpädagogik). Dieser Bericht informiert über die Ergebnisse der Evaluation des kantonalen Sonderpädagogik-Konzepts, präsentiert Studienresultate zur Integration und Separation von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bildungsbedürfnissen und zeigt mögliche Themenfelder sowie den Handlungsbedarf bezüglich der Totalrevision des Volksschulgesetzes und der nachgelagerten Arbeiten auf.

Zusammengefasst kommt der Bericht zu den folgenden Ergebnissen:
- Der bisherige Grundsatz «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» soll im Sinne einer Parallelität von Integration und Separation beibehalten werden. Die beiden Systeme sollen miteinander verflochten und die Durchlässigkeit erhöht werden.
- Ein bei der Hochschule für Heilpädagogik in Zürich in Auftrag gegebenes Gutachten kommt zum Schluss, dass Kinder mit besonderem Bildungsbedarf im Umfang einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme unter gewissen Bedingungen oft erfolgreich in der Regelschule integriert werden können.
- Die Flexibilität bei der Anordnung und Umsetzung der sonderpädagogischen Massnahmen soll gestärkt werden.
- Die Finanzierung der Sonderpädagogik soll überprüft werden, insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis der Finanzierungsanteile der Staatsebenen, die Behebung allfälliger Fehlanreize und die Mitsteuerung der Staatsebenen in Abhängigkeit des Finanzierungsgrads.
- Die Versorgung mit Sonderschulplätzen soll laufend überprüft werden.

Der Bericht Sonderpädagogik zeigt auf, dass sich die Sonderschulquote an der Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler in den letzten zehn Jahren stabil zwischen 2,5 und 2,7 Prozent bewegte. Zwischen den Schuljahren 2015/16 und 2023/24 stieg die Anzahl Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schulzeit um rund 11 Prozent auf etwa 62'000. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich in den Sonderschulen die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Volksschulalter von 1'451 um 287 auf 1'738.

Kurz- und mittelfristig ist damit zu rechnen, dass die Sonderschulquote nicht stabil bei 2,5 bis 2,7 Prozent gehalten werden kann.

Es stellt sich die Frage, wie die für den Kanton St.Gallen ausgewiesene Sonderschulquote im gesamtschweizerischen Vergleich zu werten ist. Die Schulsysteme der Kantone sind unter

---

13 Sonderpädagogik der St.Galler Volksschule, Amt für Volksschule, 10. Dezember 2024, S. 45; abrufbar unter www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2024/12/bericht--sonderpaedagogik-der-st-galler-volksschule-

schiedlich ausgestaltet, was sich insbesondere in der Sonderpädagogik zeigt. Daher ist der Vergleich der Zahlen eines Kantons mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt mit Unschärfen behaftet. Die Vergleichbarkeit ist entsprechend eingeschränkt.

Das Bundesamt für Statistik weist die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulklassen aus. Dabei handelt es sich um Klassen, die einen angepassten Unterricht für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen, grossen Lernschwierigkeiten oder starken Verhaltensauffälligkeiten anbieten. Im Kanton St.Gallen entspricht dies der Zahl der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen.

Während die Sonderschulquote im Kanton St.Gallen – wie bereits erwähnt – in den letzten zehn Jahren zwischen 2,5 und 2,7 Prozent lag, bewegte sie sich gesamtschweizerisch im Zeitraum der Schuljahre 2017/18 bis 2023/24 zwischen 1,8 und 2,0 Prozent.14 Dass die Sonderschulquote im Kanton St.Gallen über dem schweizerischen Durchschnitt liegt, ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die geltenden Grundlagen des Kantons St.Gallen die integrierte Sonderschulung im Unterschied zu vielen anderen Kantonen nicht vorsehen.

Die Herausforderungen im Bereich der Volksschule sind in den letzten Jahren komplexer und vielschichtiger geworden. Dies zeigt sich auch in der Regelschule. So lässt sich im Rahmen der jährlichen Erhebung zum Personalpool Sonderpädagogik der Regelschulen ein Anstieg der eingesetzten Vollzeitäquivalente von Fachpersonen der Sonderpädagogik beobachten. Dies bedeutet, dass in den Regelschulen ein zunehmender Bedarf an einfachen sonderpädagogischen Massnahmen besteht und dass Schulträger bereits heute verstärkte Massnahmen in Regelschule umsetzen.

Der Bedarf nach sonderpädagogischen Massnahmen nimmt insbesondere im ersten Zyklus zu. Wie im Bericht Sonderpädagogik ausgeführt, sind die Gründe dafür vielschichtig. Dazu zählen entwicklungshemmende Faktoren, wie zunehmend fragile Familiensysteme sowie die fortschreitende Digitalisierung, die neben positiven Aspekten auch Risiken und Herausforderungen mit sich bringt.

Für die Beschulung in einer Sonderschule liegt eine aktuell grosse Herausforderung bei der Zahl der Sonderschulplätze. Die Raumsituation an den St.Galler Sonderschulen ist sehr angespannt, und der zusätzliche Bedarf erfordert zusätzliche Kapazitäten. Die Regierung hat im September 2025 mit einem Nachtrag zur Sonderschulverordnung eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es dem Kanton ermöglicht, bei Ersatz- und Neubauten oder beim Erwerb von Liegenschaften finanzielle Unterstützung zu leisten (Darlehen oder Pauschalen zur Deckung von Amortisation und Verzinsung des Fremdkapitals). Voraussetzung ist, dass der Bedarf im Raumprogramm ausgewiesen und für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung erforderlich ist. Das BLD hat Kenntnis von vierzehn geplanten Umbau- oder Bauprojekten von privaten Sonderschulträgern.

Das breit abgestützte Teilprojekt Sonderpädagogik, in dem unter anderem Vertretungen des Bildungsrates, des SGV, des KLV, von Visenti SG[15] sowie des Schulpsychologischen Dienstes (SPD), Einsitz hatten, erarbeitete gestützt auf diese Erkenntnisse die nachfolgenden Lösungsvorschläge.

---

14 Die gesamtschweizerische Sonderschulquote wurde auf Basis der vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Zahlen berechnet, vgl. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung/obligatorische-schule/sonderpaedagogik.html.

15 Bis Juli 2026: Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter St.Gallen (VSLSG).

Zusätzlich hinzuweisen ist auf das Projekt «FIMU – Finanzierung der Unterbringung Minderjähriger» unter Federführung des Departementes des Innern. Dieses Projekt verfolgt das Ziel, Fehlanreize bei den Finanzierungsmechanismen der unterschiedlichen Unterbringungsformen zu minimieren.

3.11.2 Integrierte Sonderschulung

3.11.2.a Ausgangslage

Verstärkte sonderpädagogische Massnahmen werden heute in der Regel separativ in spezialisierten Sonderschulen durchgeführt. Der Kanton St.Gallen hat – anders als andere Kantone – keine Rechtsgrundlage für eine integrierte Sonderschulung in der Regelschule. Darauf wurde bei der Neuordnung der Sonderpädagogik im Jahr 2014 verzichtet.

Es besteht ein zunehmendes Bedürfnis, Kinder mit Sonderschulbedarf in der Regelschule zu unterrichten. In den vergangenen Jahren haben deshalb einzelne Schulträger auf eigene Initiative damit begonnen, Kinder in der Regelschule zu beschulen, bei denen ein Bedarf nach verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen vermutet oder ausgewiesen wurde.

Wie bereits in Abschnitt 3.11.1 ausgeführt wurde, sieht die geltende Volksschulgesetzgebung des Kantons St.Gallen vor, dass Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen in erster Linie in Sonderschulen unterrichtet werden. Seit August 2025 richtet der Kanton für die Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit ausgewiesenem Sonderschulbedarf in der Regelschule einen jährlichen Pauschalbeitrag von Fr. 15’000.– aus, sofern für die betroffenen Schülerinnen und Schüler kein Sonderschulplatz zur Verfügung steht (Beschulung im Einzelfall).

Seit längerer Zeit beschulen zudem einige Schulträger aus eigenem Antrieb und auf eigene Kosten weitere Schülerinnen und Schüler mit Sonderschulbedarf in der Regelschule. Diese Fälle werden statistisch nicht vollständig erfasst, weshalb bei der Sonderschulquote von einer gewissen Dunkelziffer auszugehen ist.

Schülerinnen und Schüler mit mehrfachen oder schweren Beeinträchtigungen sind in den meisten Fällen auf die Beschulung in einer spezialisierten Sonderschule angewiesen. Für Kinder und Jugendliche mit weniger schwerwiegenden Beeinträchtigungen kann hingegen die integrierte Sonderschulung in der Regelschule mit geeigneten unterstützenden Massnahmen eine sachgerechte Lösung darstellen. Dies gilt beispielsweise für Schülerinnen und Schüler mit einer Hör- oder Sehbehinderung oder mit Lernschwierigkeiten. Im Verlauf einer integrierten Sonderschulung kann sich zeigen, dass aufgrund der steigenden schulischen Anforderungen ein Wechsel an eine Sonderschule angezeigt ist.

Bei der Ausgestaltung der sonderpädagogischen Regelungen sind auch die bundesrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen. So verpflichtet etwa Art. 20 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3; Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) die Kantone die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in die Regelschule durch geeignete Schulungsformen zu fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl der betroffenen Kinder und Jugendlichen dient.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes haben Kinder und Jugendliche mit einem besonderen Bildungsbedarf, der verstärkte sonderpädagogische Massnahme erfordert, zwar keinen absoluten Anspruch auf eine Integration in die Regelschule. Der integrierten Sonderschulung kommt gegenüber der separativen Sonderschulung jedoch grundsätzlich Vorrang zu. Massgebend für die Wahl der Schulungsform ist insbesondere das Wohl des betroffenen Kindes.

Das zeigt sich unter anderem im Urteil des Bundesgerichtes 2C_227/2023 vom 29. September 2023, das die Sonderschulung eines Schulträgers aus dem Kanton St.Gallen zum Gegenstand hatte. Streitig war, ob das Kind integriert in die Regelschule oder separativ in einer spezialisierten Sonderschule unterrichtet werden sollte. Das Bundesgericht hielt fest, dass Kinder nicht generell aufgrund schematischer Grundlagen ohne Prüfung des Einzelfalls einer Sonderschule zugewiesen werden dürfen. Pauschale Regelungen vermögen dem Kindeswohl und den besonderen Umständen des Einzelfalls nicht angemessen Rechnung zu tragen.

Mit Blick auf die geltende Volksschulgesetzgebung und das Sonderpädagogik-Konzept des Kanton St.Gallen führte das Bundesgericht aus, dass eine Regelung, die Kinder mit geistiger Behinderung grundsätzlich vom Zugang zur Regelschule ausschliesst, gegen das Diskriminierungsverbot verstösst.

Der Bericht Sonderpädagogik verortet Handlungsbedarf an den Schnittstellen zwischen Sonderschulen und Regelschulen und sieht Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Durchlässigkeit der beiden Systeme. Weiter wird ausgeführt, dass die schulische Integration die Leistungsentwicklung begünstigt, eine wohnortsnahe Beschulung ermöglicht und damit die soziale Kompetenzentwicklung und den Anschluss in die Berufswelt fördert.

Sofern die Integration mit Mass umgesetzt wird, ergeben sich für Regelschülerinnen und -schüler ohne besonderen Bildungsbedarf weder in Bezug auf die Leistung noch auf das Wohlbefinden Nachteile bei der Integration von Kindern oder Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf.

3.11.2.b Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Mit dem neuen Volksschulgesetz wird eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung verstärkter sonderpädagogischer Massnahmen in der Regelschule geschaffen. Art. 51 Abs. 2 nennt die Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen.

Erstens muss die Schülerin oder der Schüler vom Besuch der Regelschule profitieren (Art. 51 Abs. 2 Bst. a). Die integrierte Sonderschulung muss dem Wohl der Schülerin oder des Schülers dienen. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, muss im Einzelfall beurteilt werden und kann auch bei vergleichbaren Beeinträchtigungen unterschiedlich ausfallen. So kann eine integrierte Sonderschulung bei einem Kind angezeigt sein, während sie bei einem anderen Kind mit vergleichbarer Beeinträchtigung – etwa aufgrund ausgeprägter Ängstlichkeit – nicht dem Wohl entspricht.

Zweitens muss der besondere Bildungsbedarf mit geeigneten und angemessenen Massnahmen der Regelschule erfüllt werden können (Art. 51 Abs. 2 Bst. b). Bei mehrfachen und schweren Beeinträchtigungen oder Behinderungen sind die Kriterien der Angemessenheit und Geeignetheit in der Regel nicht erfüllt. In diesen Fällen erfolgt weiterhin der Besuch einer spezialisierten Sonderschule.

Drittens dürfen keine überwiegenden Interessen der betreffenden Klasse der Regelschule der integrierten Sonderschulung entgegenstehen (Art. 51 Abs. 2 Bst. c). Dabei kann es sich um eine Regelklasse oder eine Kleinklasse handeln. Massgeblich ist die Tragfähigkeit der konkreten Klassenkonstellation. In einer grossen Primarschulklasse mit 23 Kindern mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Kindern mit bereits bestehenden einfachen sonderpädagogischen Massnahmen (Integrierte schulische Förderung, Logopädie, Psychomotoriktherapie usw.) kann die Tragfähigkeit beispielsweise fehlen.

Der Schulträger erhält zum Zweck der Durchführung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahme ein Ressourcenpaket, mit dem das individuelle Fördersetting ausgestaltet wird. Dieses ermöglicht eine spezifische Förderung beispielsweise durch Schulische Heilpädagogik,

Logopädie, Psychomotoriktherapie oder behinderungsspezifischer Beratung und Unterstützung. Zudem sind weitere Massnahmen möglich, beispielsweise der Einsatz einer Assistenzperson oder die Erteilung zusätzlicher Unterrichtslektionen im Teamteaching.

Das Ressourcenpaket trägt dazu bei, dass der ausgewiesene Förderbedarf im Rahmen der verstärkten sonderpädagogischen Massnahme gedeckt werden kann. Gleichzeitig wird gewährleistet, dass die integrierte Sonderschulung keine Ressourcen beansprucht, die für die Regelschülerinnen und -schüler vorgesehen sind. Wie im gesamten System der Volksschule sind auch in diesem Bereich die Schulträger für die Schulqualität zuständig. Der Schulträger hat folglich sicherzustellen, dass die Ressourcen zweckgerichtet eingesetzt werden. Ein kantonales Controlling ist nicht vorgesehen.

Das Ressourcenpaket besteht aus zwei Elementen:

Grundpaket
Gestützt auf Erfahrungswerte deckt das Grundpaket den Förderbedarf einer bestimmten Zielgruppe ab. Die Zielgruppen werden einerseits nach der Art der Beeinträchtigung (Kognition, Sprache, Lernen und Verhalten, körperliche Beeinträchtigung) und anderseits nach dem Zyklus (Schulstufe) unterschieden.

Das Grundpaket umfasst insbesondere die Personalressourcen, die für die Umsetzung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahme in der Regelschule erforderlich sind. Dazu zählen beispielsweise Arbeitsstunden von Fachlehrpersonen der integrierten schulischen Förderung, der Logopädie oder der Psychomotoriktherapie sowie des Assistenzpersonals. Diese Ressourcen dienen in erster Linie der Förderung und Begleitung der betroffenen Schülerin oder des betroffenen Schülers. Darüber hinaus stellen sie sicher, dass den verantwortlichen Lehrpersonen die notwendige Zeit für die Fallführung sowie für die interdisziplinäre Zusammenarbeit zur Verfügung steht.

Vor diesem Hintergrund werden im ersten Zyklus sämtliche Ressourcenpakete ungeachtet der Art der Beeinträchtigung mit demselben Betrag finanziert. Ab dem zweiten Zyklus erfolgt eine Differenzierung nach der Zielgruppe.

Zusatzpaket
Das zuständige Departement (BLD) prüft auf Antrag des Schulträgers im Einzelfall, ob für die Umsetzung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahme in der Regelschule zusätzliche Ressourcen erforderlich sind, die über das Grundpaket hinausgehen. Gegebenenfalls werden entsprechende Leistungen ungeachtet des Zyklus und der Zielgruppe individuell als Zusatzpaket gesprochen.

Zusatzpakete können unter anderem die folgenden Elemente enthalten:
– unterstützte Kommunikation: Dabei handelt es sich um eine Methode, die bei der Kommunikation mit Schülerinnen und Schülern mit eingeschränkter Lautsprache angewendet wird. Sie beinhaltet Bilder, Symbole, Gebärden oder spezifische Sprachcomputer.
– zusätzliche Logopädie;
– zusätzliche Psychomotoriktherapie;
– zusätzliche Beratung und Unterstützung (für weiterführende Informationen zum Thema Beratung und Unterstützung wird auf die Bemerkungen zu Art. 47 in Abschnitt 5 verwiesen);
– zusätzliche personelle Ressourcen für Assistenzpersonen, Teamteaching usw.;
– Ressourcen für die Berufsfindung für den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt.

Das Zusatzpaket wird vom zuständigen Departement (BLD) mit einem Pauschalbetrag beziffert und längstens für ein Schuljahr bewilligt.

Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Anordnung bzw. Verfügung von verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen liegt weiterhin bei der zuständigen Stelle des Schulträgers (Art. 42 Abs. 2). Diese Stelle prüft, ob die Voraussetzungen für eine integrierte Sonderschulung erfüllt sind. Dabei kommt dem Gutachten der zentralen Abklärungsstelle (SPD) eine zentrale Rolle zu.

Hinsichtlich der Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen wird nach Art. 42 Abs. 1 bei der heilpädagogischen Frühförderung vor der Schulpflicht und bei der fortgesetzten Sonderschulung nach der Schulpflicht vom vorstehend genannten Grundsatz abgewichen. In diesen Fällen ordnet weiterhin eine kantonale Behörde die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen an.

Wird im Rahmen eines Standardisierten Abklärungsverfahrens ein entsprechender Bedarf festgestellt, beantragt der SPD die Anordnung einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme. Das Gutachten enthält zudem einen Antrag zum Durchführungsort (spezialisierte Sonderschule oder Durchführung integriert in der Regelschule). Im Fall einer integrierten Sonderschulung macht es ferner Angaben zum erforderlichen Ressourcenpaket.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kriterien für die integrierte Sonderschule so ausgestaltet sind, dass deren Umsetzung mit Mass erfolgt. Es werden Rahmenbedingungen geschaffen, die eine Überforderung des Systems der Regelschulen verhindern. Eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme soll nur dann in der Regelschule umgesetzt werden, wenn dies dem Wohl des betreffenden Kindes dient, die Umsetzung mit geeigneten und angemessenen Massnahmen möglich ist und die Tragfähigkeit der aufnehmenden Klasse gewährleistet bleibt.

3.11.3 Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen

3.11.3.a Ausgangslage

Das geltende Recht regelt die Finanzierung der Sonderschulmassnahmen während der obligatorischen Schulzeit wie folgt.

– Die Kosten für einfache sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule tragen grundsätzlich die kommunalen Schulträger. In diesem Bereich übernimmt der Kanton einzig die Kosten für die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung.
– Die Sonderschulplätze werden durch den Kanton vorfinanziert. Er leistet den privaten Sonderschulen gestützt auf die Leistungsvereinbarung Beiträge. Die Schulträger beteiligen sich ihrerseits mit einem Pauschalbeitrag, den sie dem Kanton jährlich ausrichten. Dieser lag in den letzten Jahren bei Fr. 40'000.– je Schuljahr. Der Kantonsrat hat im Rahmen des Entlastungspakets 2026 einer Erhöhung des jährlichen Pauschalbeitrags für die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen auf Fr. 42'000.– auf das Schuljahr 2026/27 zugestimmt. Gemäss Budget 2026 trägt der Kanton rund 53 Prozent der Kosten der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen und die Schulträger rund 47 Prozent.
– Die Eltern entrichten dem Kanton einen Beitrag für die Einsparungen, die ihnen infolge der Verpflegung und Betreuung ihres Kindes in der Sonderschule entstehen.
– Die Kosten für die heilpädagogische Frühförderung, für die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung in der Regelschule sowie für die nach der obligatorischen Schulzeit fortgesetzte Sonderschulung trägt der Kanton vollumfänglich.
– Seit August 2025 ist mit der Beschulung im Einzelfall (BiE) eine Form der integrierten Sonderschulung möglich. Sie erfolgt dann, wenn trotz rechtskräftiger Verfügung kein Sonderschulplatz zur Verfügung steht. In diesem Fall erhält der Schulträger einen Kantonsbeitrag von Fr. 15'000.– je Schuljahr. Der Beitrag des Kantons stellt eine Mitfinanzierung dar. Der Schulträger setzt seinerseits finanzielle Mittel für die Beschulung im Einzelfall ein. Dazu werden keine Daten erhoben, weshalb die durchschnittlichen Kosten der Schulträger nicht bekannt sind. Der bei einer Beschulung in einer privaten Sonderschule geschuldete Pauschalbeitrag des Schulträgers entfällt.

– Unabhängig von den seit August 2025 im Einzelfall ermöglichten integrierten Sonderschulungen haben die Schulträger in den vergangenen Jahren aus eigener Initiative fallweise Kinder mit Sonderschulbedarf eine Integration vor Ort ermöglicht. Diese Kosten tragen die Schulträger vollumfänglich. Über die Anzahl solcher integrierten Sonderschulungen sowie über deren durchschnittliche Kosten liegen keine Daten vor.

3.11.3.b Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Die Kosten sämtlicher einfacher sonderpädagogischer Massnahmen, etwa für die integrierte schulische Förderung, die Logopädie oder die Psychomotoriktherapie, trägt der Schulträger (Art. 48 neues Volksschulgesetz). Eine Ausnahme besteht einzig bei der behinderungsspezifischen Beratung und Unterstützung. Die entsprechenden Kosten übernimmt der Kanton. Diese Grundsätze entsprechen dem geltenden Recht.

Im Bereich der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen gilt neu der Grundsatz der hälftigen Kostentragung durch Kanton und Schulträger (Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 neues Volksschulgesetz). Von diesem Grundsatz ausgenommen sind die heilpädagogische Frühförderung vor der Schulpflicht sowie die nach der Schulpflicht fortgesetzte Sonderschulung.

Bei Massnahmen mit hälftiger Kostenaufteilung sorgt der Kanton für die Vorfinanzierung (Art. 53 Abs. 2 neues Volksschulgesetz). Gestützt auf die Leistungsvereinbarung richtet der Kanton den anerkannten privaten Sonderschulen Beiträge aus. Dies entspricht der geltenden Praxis. Neu kommt die Vorfinanzierung auch bei der integrierten Sonderschulung zur Anwendung. Der Kanton zahlt dem Schulträger im Einzelfall die Kosten für die Umsetzung des Ressourcenpakets. Der Schulträger entrichtet in beiden Fällen einen jährlichen Pauschalbeitrag in gleicher Höhe. Im geltenden Recht handelt es sich dabei um den jährlichen Pauschalbeitrag, der auf Beginn des Schuljahres 2026/27 gemäss dem Entlastungspaket 2026 von Fr. 40'000.– um Fr. 2'000.– auf Fr. 42'000.– erhöht wurde.

Die Pauschalbeiträge der Schulträger für die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen werden künftig jährlich anhand der Rechnungsabschlüsse neu berechnet. Dazu werden die vom Kanton im jeweiligen Rechnungsjahr vorfinanzierten Beiträge an die Sonderschulen und die Kosten der Ressourcenpakete für die integrierte Sonderschulung zusammengezählt. Davon in Abzug gebracht werden die Einnahmen des Kantons im Zusammenhang mit den verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen, beispielsweise die Elternbeiträge für die Verpflegung ihrer Kinder in der Sonderschule (vgl. Art. 97 neues Volksschulgesetz).

Die gesamten Nettokosten der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen werden durch die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit solchen Massnahmen geteilt. Die Hälfte des so ermittelten Betrags entspricht dem jährlichen Pauschalbeitrag, den die Schulträger dem Kanton je betroffene Schülerin oder betroffenen Schüler ausrichten. Der Kanton, der die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen vorfinanziert, stellt jedem Schulträger den Betrag in Rechnung, der sich aus der Multiplikation des jährlichen Pauschalbeitrags mit der Anzahl der betroffenen Schülerinnen und Schüler des jeweiligen Schulträgers ergibt.

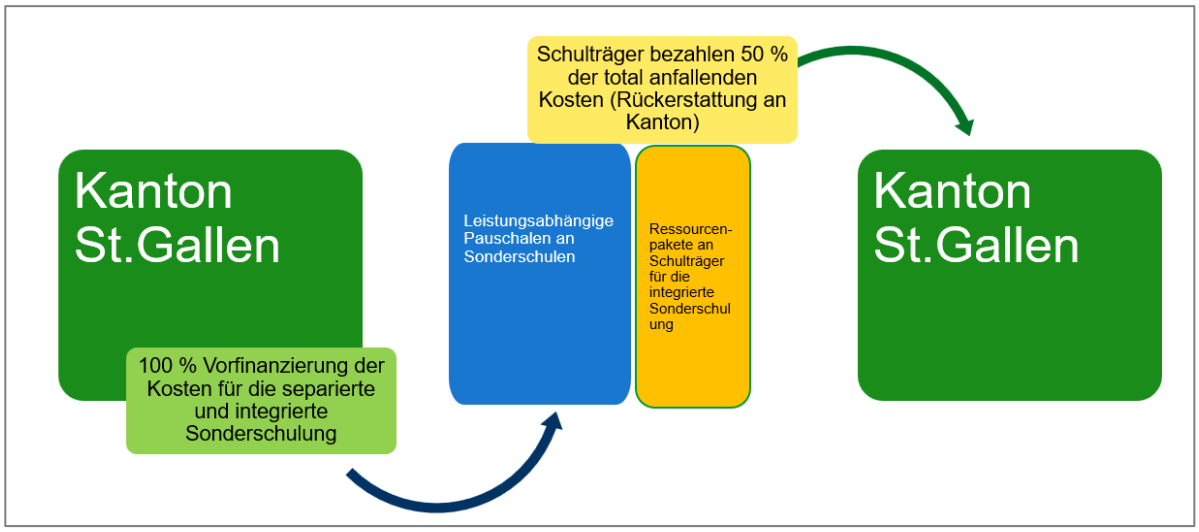


Abb. 1: Finanzierung der verstärkten Massnahmen

Das neue Volksschulgesetz sieht vor, dass die Regierung durch Verordnung für die Bemessung des hälftigen Kostenanteils der Schulträger ein teilsolidarisches Berechnungsmodell festlegt. Die Einführung eines solchen Modells wurde von einem Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert.

Die solidarische Komponente wird damit begründet, dass die Unterschiede in der Sonderschulquote zwischen den einzelnen Schulträgern teilweise auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind. So weisen Schulträger, auf deren Gebiet oder in deren näherer Umgebung sich eine Sonderschule befindet, erfahrungsgemäss eine höhere Sonderschulquote auf. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Familien mit Kindern mit einer Beeinträchtigung oder Lernbehinderung ihren Wohnsitz häufig in der Nähe einer entsprechenden Einrichtung nehmen. Zudem beeinflusst auch die soziodemografische Zusammensetzung der Wohnbevölkerung die Sonderschulquote.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen des VSGP, des SGV und des AVS hat ein teilsolidarisches Berechnungsmodell erarbeitet. Dieses sieht vor, dass sich der pauschale Beitrag des einzelnen Schulträgers aus einem Sockelanteil und einem Restanteil zusammensetzt.

– Der Sockelanteil wird nach der Anzahl Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen des jeweiligen Schulträgers bemessen. Er entspricht höchstens dem Betrag, der sich bei Anwendung der durchschnittlichen kantonalen Sonderschulquote ergibt.
– Die Restanteile werden auf alle Schulträger verteilt. Die Regierung legt durch Verordnung das Berechnungsmodell fest. Die Arbeitsgruppe mit Vertretungen des VSGP, des SGV und des AVS schlägt vor, die Restanteile zu 70 Prozent nach der Gesamtzahl der Volksschülerinnen und Volksschüler und zu 30 Prozent nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen auf die Schulträger aufzuteilen.

Das erste Element bildet ein Sockelbeitrag. Dieser berechnet sich aus der Multiplikation des jährlichen Pauschalbeitrags des Schulträgers mit der Anzahl der Schülerinnen und Schüler des jeweiligen Schulträgers mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen. Dabei wird höchstens diejenige Anzahl an Schülerinnen und Schülern berücksichtigt, die sich bei der Anwendung der durchschnittlichen kantonalen Sonderschulquote ergibt.

Die zwei weiteren Elemente regeln die Verteilung der verbleibenden Kosten, die über die Summe aller Sockelbeiträge hinausgehen. Diese Kosten werden auf alle Schulträger verteilt. Dabei werden 70 Prozent im Verhältnis der Gesamtzahl der Volksschülerinnen und Volks-

schüler verteilt und 30 Prozent im Verhältnis der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen.

Aufgrund der teilsolidarischen Berechnung können auch Schulträger beitragspflichtig werden, die keine Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen haben.

Die Regierung wird das vorgestellte Modell zur teilsolidarischen Berechnung der Pauschalbeiträge der Schulträger unter Einbezug des Lenkungsausschusses Sonderpädagogik vor dem Vollzugsbeginn des neuen Volksschulgesetzes prüfen und Beschluss fassen. Dabei werden auch die weiteren Abrechnungsmodalitäten des neuen Modells geprüft.
Bisher fand im Finanzausgleich über den Sonderlastenausgleich Schule ein gewisser solidarischer Ausgleich statt. Deshalb muss bei der Einführung des teilsolidarischen Finanzierungsmodells das Finanzausgleichssystem der Volksschule insgesamt geprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Bei der Berechnung des jährlichen Pauschalbeitrags der Schulträger werden die Kleinklassen nicht mitberücksichtigt. Die Kleinklassen zählen unverändert zu den einfachen sonderpädagogischen Massnahmen, die durch den Schulträger finanziert werden.

Die Höhe des jährlichen Pauschalbeitrags für die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen wird den Schulträgern kommuniziert. Auf dieser Basis stellt der Kanton jedem Schulträger Rechnung für dessen gesamte Zahl an Schülerinnen und Schülern, welche in der relevanten Bemessungsperiode der Rechnungsstellung eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme in einer Sonderschule oder in einer Regelschule absolvieren.

Es ist von grosser Bedeutung, dass die Bestimmungen zur finanziellen Ausgestaltung der integrierten Sonderschulung keine Fehlanreize setzen. Aus diesem Grund leistet der Schulträger für eine Schülerin oder einen Schüler unabhängig vom Beschulungsort denselben jährlichen Pauschalbeitrag. Die Höhe des jährlichen Pauschalbeitrags des Schulträgers ist somit nicht davon abhängig, ob die Beschulung in der Sonderschule erfolgt oder in Form einer integrierten Sonderschulung in der Regelschule.

Bei einer integrierten Sonderschulung erhält der Schulträger für das Bereitstellen der erforderlichen Ressourcen zur Umsetzung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahme einen Beitrag des Kantons gemäss dem jeweiligen Ressourcenpaket. Diesen Einnahmen stehen entsprechende Ausgaben für die Sicherstellung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahme gegenüber.

Damit führt die integrierte Sonderschulung für den Schulträger unter dem Strich annähernd zu denselben Kostenfolgen wie eine Beschulung in einer privaten Sonderschule.

Die Ausgaben des Schulträgers für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen sind gebunden, wenn sie den kantonalen Vorgaben entsprechen (Art. 53 Abs. 7 neues Volksschulgesetz).

Für die Klärung der möglichen Auswirkungen der neuen Bestimmungen des Volksschulgesetzes wurde eigens eine Arbeitsgruppe «Finanzen Sonderpädagogik» gebildet. Diese Arbeitsgruppe mit Vertretungen des VSGP, des SGV und des AVS hat sich zu verschiedenen finanziellen Aspekten ausgetauscht und dabei gemeinsame Lösungen gefunden, welche Zahlen in welchen Bereichen angenommen werden können. Diese Arbeitsgruppe erstellte eine Prognose zur künftig zu erwartenden Anzahl von Schülerinnen und Schülern in der integrierten Sonderschulung. Zu diesem Zweck zog sie die Erfahrungswerte anderer Kantone bei, welche die integrierte Sonderschulung bereits eingeführt haben. Bei der Erstellung der Prognose orientierte sich die Arbeitsgruppe insbesondere an Kantonen, die im Bereich der Sonderpädagogik über Strukturen

verfügen, wie sie mit dem neuen Volksschulgesetz im Kanton St.Gallen vorgesehen sind. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass zusätzlich zu den Schülerinnen und Schülern in Sonderschulen mit Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes mit weiteren rund 380 integrierten Sonderschulungen zur rechnen ist. Dies entspricht ungefähr einem Anteil von 20 Prozent aller verstärkten Massnahmen.

In dieser Zahl sind die 55 integrierten Sonderschulungen im Einzelfall enthalten, die auf Beginn des Schuljahres 2025/26 jenen Schülerinnen und Schülern ermöglicht wurden, für die trotz rechtskräftiger Verfügung kein Sonderschulplatz zur Verfügung stand.

Das neue Volksschulgesetz führt im Bereich der Sonderpädagogik zu zwei Kosteneffekten, die nachfolgend näher anhand von zwei vereinfachten grafischen Darstellungen erläutert werden.

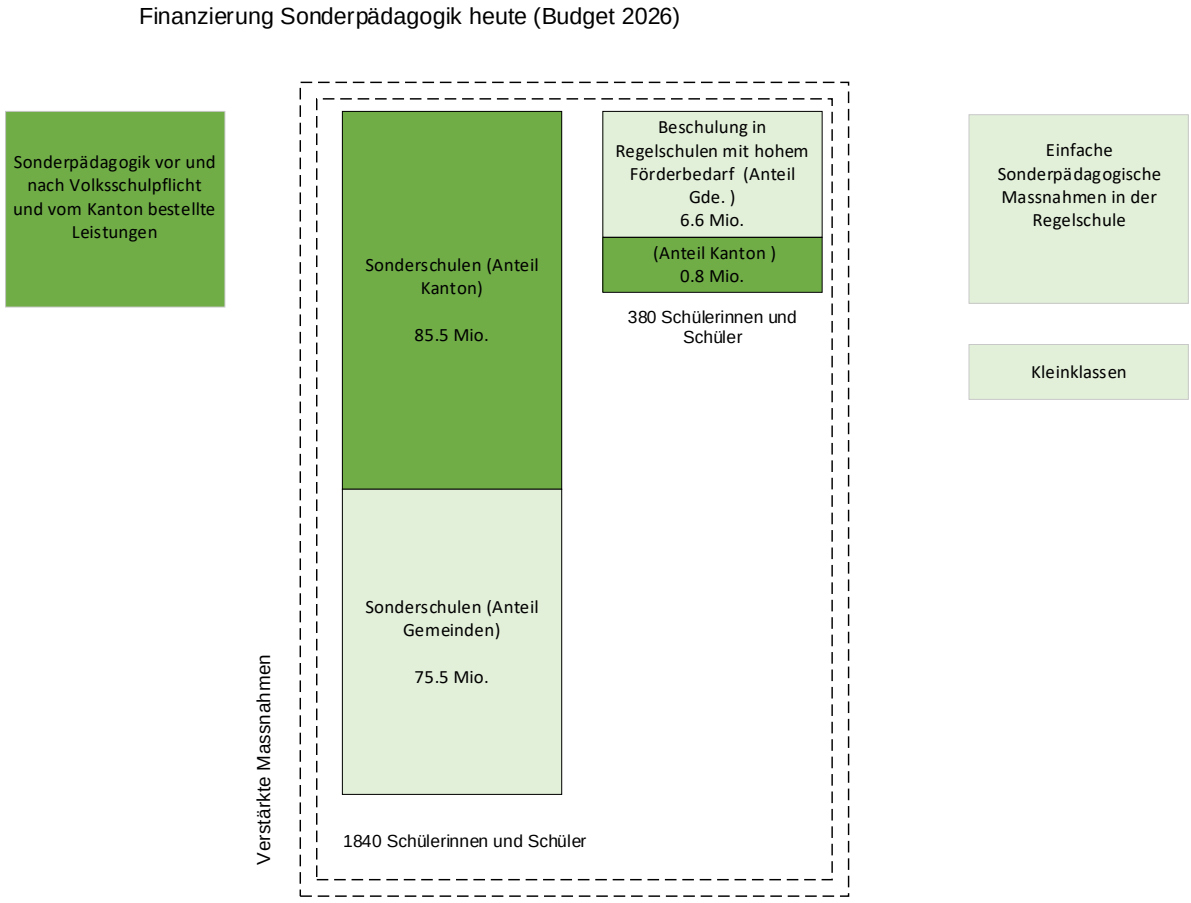


Abb. 2 Vereinfachte Übersicht zur Finanzierung der Sonderpädagogik heute

Das neue Volksschulgesetz führt in den Bereichen der Sonderpädagogik vor und nach der Volksschulpflicht einerseits, dargestellt auf der linken Seite der Grafik, und im Bereich der einfachen sonderpädagogischen Massnahme anderseits, dargestellt auf der rechten Seite der Grafik, zu keinen Kostenveränderungen. Demgegenüber kommt es im Bereich der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen, die in der Mitte der Grafik dargestellt sind, zu Veränderungen in der Finanzierung.

Der erste Teilbereich betrifft die Sonderschulen. Die Schulträger tragen diesbezüglich gemäss Budget 2026 einen Kostenanteil in der Höhe von 75,5 Mio. Franken, was einem Anteil von 47 Prozent entspricht. Der Kanton trägt demgegenüber Kosten in der Höhe von 85,5 Mio. Franken. Das entspricht einem Anteil von 53 Prozent.

Der zweite Teilbereich hat die integrierte Sonderschulung zum Gegenstand. Der Kanton trägt gemäss Budget 2026 für die 55 integrierten Sonderschulungen im Einzelfall Kosten von rund 0,8 Mio. Franken. Die Kosten der Gemeinden werden im Sinne einer Annäherung mit 6,6 Mio. Franken beziffert. Diese kosten fallen für die 380 integrierten Sonderschulungen an, welche die vorstehend erwähnte Arbeitsgruppe in Erfahrung gebracht hat.

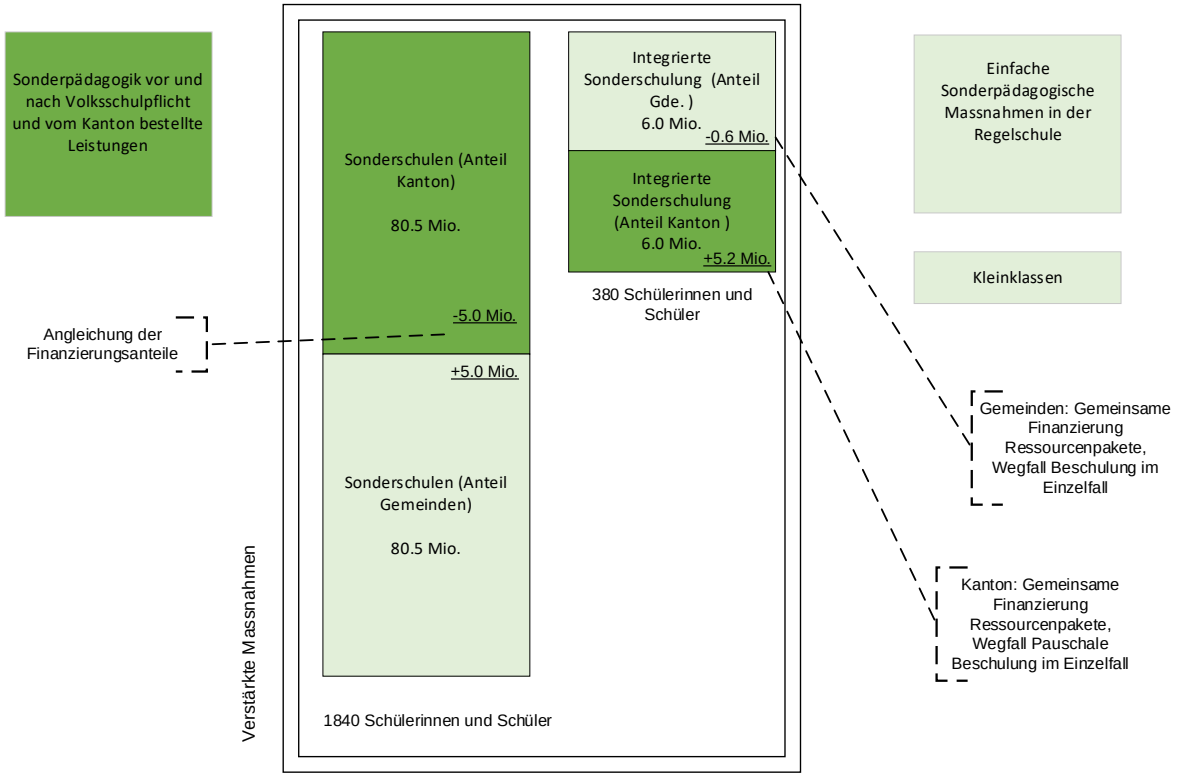


Abb. 3 Vereinfachte Übersicht zur Finanzierung der Sonderpädagogik nach der Totalrevision

Wie bereits erwähnt wurde, führt das neue Volksschulgesetz im Bereich der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen, welche in der Mitte der Grafik dargestellt sind, zu Veränderungen in der Finanzierung. Dabei sind zwei Effekte zu verzeichnen.

Der erste Effekt hat seinen Grund in der Änderung des Kostenschlüssels für die Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen. Diese Kosten werden gemäss neuem Volksschulgesetz je hälftig durch Kanton und Schulträger getragen. Dadurch erhöht sich der Anteil der Schulträger im Rahmen der Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes von 47 auf 50 Prozent. Demgegenüber reduziert sich der Anteil des Kantons im gleichen Umfang von 53 auf 50 Prozent. Dieser Effekt führt zu einer Kostenverlagerung: Während sich die Kosten der Schulträger für die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen um rund 5 Mio. Franken erhöhen, reduzieren sie sich im gleichen Umfang beim Kanton.

Der zweite Kosteneffekt geht auf die Ermöglichung der integrierten Sonderschulung zurück. Die Gesamtkosten werden nach Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes im Sinne einer Annäherung rund 12 Mio. Franken je Jahr betragen. Davon tragen Kanton und Schulträger je einen hälftigen Teilbetrag in der Höhe von 6 Mio. Franken. Für die Schulträger, die heute einen grossen Teil der Kosten der 380 integrierten Sonderschulung tragen, führt die Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes zu einem jährlich wiederkehrenden Minderaufwand von rund 0,6 Mio. Franken. Der Kanton trägt in diesem Bereich heute die Kosten für seine Pauschalbeiträge für 55 integrierte Sonderschulungen im Einzelfall. Die Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes führt für den Kanton zu jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von rund 5,2 Mio. Franken.

Zusammenfassend wird festgehalten, dass die beiden vorstehend dargelegten Kosteneffekte im Bereich der Sonderpädagogik mit Einführung des neuen Volksschulgesetzes für den Kanton zu einer marginalen jährlich wiederkehrenden Mehrbelastung in der Höhe von rund 0,2 Mio. Franken führt und für die Schulträger zu solchen in der Höhe von rund 4,4 Mio. Franken.

Diese Kostenfolgen sind im Zusammenhang dem gesamten Nettoaufwand von Schulträgern und Kanton für die Regelschule und die Sonderpädagogik zu sehen. Gemäss der Eidgenössischen Finanzstatistik beliefen sich die Gesamtkosten im Jahr 2023 auf insgesamt 1,372 Mrd. Franken.

3.11.4 Kleinklassen

3.11.4.a Ausgangslage

Den Schulträgern steht es heute offen, im Rahmen ihres lokalen Förderkonzepts nebst Regelklassen mit integrierter schulischer Förderung (ISF) auch Kleinklassen zu führen. Der Kleinklassenbesuch wird als sonderpädagogische Massnahme für Kinder mit Lern-, Leistungs- und Sozialschwierigkeiten verfügt. Die Zuweisung setzt heute zwingend eine vorgängige Abklärung durch den SPD voraus.

3.11.4.b Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Das Führen von Kleinklassen ist weiterhin möglich. Im nachgelagerten Recht erlässt die Regierung die Bestimmungen betreffend Vorgaben zur Zuweisung zu den unterschiedlichen Formen der Kleinklasse. Dabei wird die starre geltende Vorgabe, wonach die Zuweisung zur Kleinklasse eine Abklärung des SPD voraussetzt, gelockert. Auf eine Abklärung soll neu beispielsweise dann verzichtet werden können, wenn der Besuch einer Kleinklasse als befristete Massnahme von geringer Dauer geplant ist (z.B. für drei Monate infolge einer akuten Lernblockade). Mit dieser Regelung wird die Flexibilität erhöht.

3.11.5 Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung

3.11.5.a Ausgangslage

Die Begabungs- und Begabtenförderung bezweckt, besondere Begabungen frühzeitig zu erkennen, zu wecken und gezielt weiterzuentwickeln. Sie erfolgt individuell und orientiert sich an den Fähigkeiten, den Interessen und dem Entwicklungsstand der einzelnen Schülerinnen und Schüler.

Der Kantonsrat hat mit dem IX. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 21. November 2006 die gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung und Führung von Talentschulen oder Talentklassen in den Bereichen Sport, Musik und Gestaltung geschaffen. Zudem beinhaltet die Vorlage eine Regelung für Schulen für intellektuell Hochbegabte. Die Regelungen werden in Art. 11^{bis} ff. der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) konkretisiert. Unter anderem legte die Regierung in der Verordnung das Schulgeld fest.

Im Kanton St.Gallen führen zehn Schulträger eine anerkannte Talentschule für Sport, sechs Schulträger eine solche für Musik und drei Schulträger eine solche für Gestaltung.

Eine intellektuelle Hochbegabung wird konzeptionell zunächst mit niederschwelligen Massnahmen innerhalb der Regelschule gefördert. Dazu zählen insbesondere individualisierte oder erweiterte Lernformen, eigenständiges, kooperatives oder interaktives Lernen sowie angereicherter Unterricht. Kann die intellektuelle Hochbegabung auf diese Weise nicht ausreichend gefördert werden, stehen dem Schulträger einfache sonderpädagogische Massnahmen offen. Er kann etwa ein Lernatelier errichten oder Angebote für vertieftes, forschend-entdeckendes Lernen führen.

Viele Schülerinnen und Schülern mit intellektueller Hochbegabung können mit diesen niederschwelligen Massnahmen angemessen gefördert werden. In einzelnen Fällen erweisen sich die Angebote der Regelschulen als nicht ausreichend. Dies kann namentlich dann zutreffen, wenn eine Hochbegabung mit Begabungsverzerrungen oder mit erheblichen Schulschwierigkeiten einhergeht. In solchen Fällen ermächtigt oder verpflichtet das BLD den Schulträger, den Besuch eines Angebots einer spezialisierten Schule zu gestatten. Zudem legt es die Höhe des Schulgeldes fest[16].

3.11.5.b Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Im Bereich der besonderen Begabungen wird mit dem neuen Volksschulgesetz eine systematische Präzisierung vorgenommen. Inhaltlich wird die bestehende Regelung jedoch übernommen.

Das geltende Recht verwendet in Art. 34 Abs. 1 VSG im Zusammenhang mit sonderpädagogischen Massnahmen den offen gehaltenen Begriff der «besonderen Begabungen». Darunter fallen einerseits besondere Begabungen in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst und anderseits besondere Begabungen im intellektuellen Bereich. Diese beiden Formen besonderer Begabung unterscheiden sich indes hinsichtlich der Massnahmen und Vorkehrungen, welche die Schule zu ihrer Förderung ergreift.

Talentschulen in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst ergreifen in der Regel keine spezifischen pädagogischen Massnahmen zur Deckung eines besonderen Bildungsbedarfs. Der Unterricht wird vielmehr organisatorisch auf die spezifischen Bedürfnisse der begabten Schülerinnen und Schüler ausgerichtet. Die Förderung der besonderen Begabung bzw. des eigentlichen Talents erfolgt grundsätzlich ausserhalb des ordentlichen Volksschulunterrichts. Der Besuch einer Talentschule stellt damit einen Spezialfall des auswärtigen Schulbesuchs dar.

Demgegenüber erfordert eine besondere Begabung im intellektuellen Bereich spezifische pädagogische Massnahmen im Unterricht der Volksschule. Schülerinnen und Schüler mit besonderer intellektueller Begabung werden zunächst im Unterricht der Regelschule gefördert. Bei Bedarf stehen – wie oben dargelegt – einfache sonderpädagogische Massnahmen offen. Erweisen sich auch diese als unzureichend, kann der Schulträger den Besuch einer Talentschule für Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung im intellektuellen Bereich bewilligen.

Vor diesem Hintergrund wird mit dem neuen Volksschulgesetz eine systematische Anpassung vorgenommen. Im Grundsatzartikel zu den sonderpädagogischen Massnahmen (Art. 39 neues Volksschulgesetz) werden ausdrücklich besondere Begabungen im intellektuellen Bereich genannt. Damit wird klargestellt, dass besondere Begabungen in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst nicht zur Sonderpädagogik zählen.

Inhaltlich werden die Regelungen des geltenden Rechts weitgehend übernommen. Damit kann die bisherige Praxis im Bereich der besonderen Begabungen weitergeführt werden.

Die einzige inhaltliche Neuerung besteht darin, dass die Führung einer Talentschule im Bereich der besonderen intellektuellen Begabung neu eine Bewilligung des zuständigen Departementes (BLD) voraussetzt (Art. 62 Abs. 1 neues Volksschulgesetz) und die Regierung das Schulgeld durch Verordnung festlegt (Art. 63 Abs. 2 neues Volksschulgesetz). Damit wird eine Gleichbehandlung aller Talentschulen sichergestellt. Für Talentschulen in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst bestehen diese Regelungen bereits nach geltendem Recht.

16 Art. 11quater der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12).

3.11.6 Sonderpädagogik als Verbundaufgabe

3.11.6.a Ausgangslage

Der Auftrag des Kantonsrates verlangt, dass im Bereich der Steuerung des Volksschulwesens die Verantwortlichkeiten klar geregelt werden und die Schulträger im Bereich der Sonderpädagogik in die Steuerung einbezogen werden. Der Beitrag der Schulträger zur Steuerung des Bereichs der Sonderpädagogik ist unter Berücksichtigung ihres Finanzierungsanteils zu prüfen. Bezüglich der Steuerung der Sonderpädagogik muss im geltenden Recht wie folgt differenziert werden:

– Im Bereich der einfachen sonderpädagogischen Massnahmen der Regelschule (Integrierte schulische Förderung, Logopädie, Psychomotoriktherapie usw.) liegt die Steuerung bei den kommunalen Schulträgern. Sie entscheiden im Einzelfall auf der Grundlage ihres lokalen Förderkonzepts, welche Massnahmen ergriffen werden. Bezüglich der verfügbaren Ressourcen besteht eine kantonale Vorgabe. Das Sonderpädagogik-Konzept sieht für die Regelschule einen Ressourcenpool Sonderpädagogik vor, der das Grundangebot umfasst. Die Höhe des Pools richtet sich nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler. Zusätzlich kommt ein Sozialindex zur Anwendung.
– Im Bereich der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen ist die Steuerung komplexer ausgestaltet. Art. 37bis VSG hält fest, dass der Kanton ein Sonderpädagogik-Konzept sowie ein Versorgungskonzept erstellt. Damit liegt die Steuerung grundsätzlich bei den kantonalen Behörden. Im Einzelfall werden die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen jedoch von den Schulträgern verfügt. Art. 35bis Abs. 3 VSG schreibt vor, dass für jede Schülerin und jeden Schüler mit einem entsprechenden Bedarf ein Platz in einer Sonderschule zur Verfügung stehen muss. Die kantonalen Behörden, die grundsätzlich für die Steuerung zuständig sind, haben keine Einflussmöglichkeit auf die Zahl der Anordnungen von verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen durch die Schulträger. Damit verfügt der Kanton faktisch über keine wirksamen Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich der Nachfrage nach Sonderschulplätzen.

3.11.6.b Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Die Verbundaufgabe von Kanton, Schulträgern und Sonderschulen wird mit der Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes gestärkt. Mit dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik (vgl. Art. 104 und Art. 105 neues Volksschulgesetz) wird ein Gremium geschaffen, das eine gemeinsame Steuerung ermöglicht.

Der Lenkungsausschuss wird paritätisch aus je vier Vertretungen der Gemeinden und der Schulträger einerseits und Vertretungen des Kantons anderseits zusammengesetzt. Darüber hinaus nimmt mit beratender Stimme namentlich eine Vertretung der privaten Sonderschulen sowie der zentralen Abklärungsstelle Einsitz (Art. 105 Abs. 3 neues Volksschulgesetz).

Die vier Mitglieder, welche den Kanton vertreten, werden von der Regierung gewählt (Art. 105 Abs. 1 Bst. a). Es ist vorgesehen, den Vorsitz dem Leiter oder der Leiterin des AVS zu übertragen. Das AVS sorgt für das Sekretariat.

Die vier Mitglieder, welche die Gemeinden und Schulträger vertreten, werden von diesen bestimmt (Art. 105 Abs. 1 Bst. b neues Volksschulgesetz).

Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik behandelt Themen der Koordination im Bereich der Sonderpädagogik. Vor jeder Änderung von Grundlagen im Bereich der Sonderpädagogik (Gesetz, Verordnung und Sonderpädagogik-Konzept) wird er angehört und kann damit Einfluss nehmen auf Erarbeitung und Beschluss. Erarbeitet die Regierung beispielsweise eine Revision des Volksschulgesetzes, welche die Sonderpädagogik betrifft, so hört sie den Lenkungsausschuss Sonderpädagogik an.

Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik verfügt über ein Antragsrecht. Seine Anträge richtet er an das BLD. In Angelegenheiten, in denen das BLD zuständig ist, entscheidet dieses abschliessend und ohne Weiterleitung an die Regierung. Liegt die Zuständigkeit bei der Regierung oder beim Kantonsrat, so trägt das BLD den Antrag in geeigneter Form in die Regierung. Das BLD informiert den Lenkungsausschuss Sonderpädagogik über die Ergebnisse.

Fasst der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik beispielsweise einen Antrag zu einer anstehenden Gesetzesrevision, nimmt das federführende BLD diesen entgegen und prüft ihn. Folgt es dem Antrag, übernimmt es dessen Stossrichtung in die weitere Gesetzgebungsarbeit. Folgt es dem Antrag nicht, legt es in der Vorlage an die Regierung die entsprechenden Gründe dar. Teilt die Regierung diese ablehnende Haltung, begründet sie dies in ihrer Vorlage an den Kantonsrat. Andernfalls weist sie die Vorlage an das BLD zur Überarbeitung zurück.

Der Lenkungsausschusses Sonderpädagogik hat ein breit gefasstes Antragsrecht. Es reicht von grundsätzlichen Themen im Bereich der Abläufe bis hin zu den rechtlichen Grundlagen im Bereich der Sonderpädagogik.

Zudem erlässt der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik das Versorgungskonzept (Art. 104 Abs. 3 neues Volksschulgesetz). Das Versorgungskonzept erfasst mit Blick auf den Vollzug der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen die Planung des Bedarfs, des Angebots, der Standorte und der Belegung. Es bildet eine Grundlage für die Leistungsvereinbarungen mit privaten Sonderschulen. Das Versorgungskonzept ist somit ein zentrales Planungsinstrument.

Die Umsetzung obliegt nicht dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik, sondern der Regierung und der Verwaltung. Beschreibt das Versorgungskonzept beispielsweise eine Erhöhung der Plätze, prüfen die zuständigen Behörden oder Stellen die weiteren Schritte und leiten gegebenenfalls die notwendigen Massnahmen ein. Die entsprechenden Beschlüsse werden von den zuständigen Behörden gefasst. Somit ergeben sich aus dem Versorgungskonzept keine direkten Kostenfolgen. Durch die Steuerung des Angebots kann der Lenkungsausschuss die Kostenfolgen jedoch indirekt beeinflussen.

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung im Zusammenhang mit dem Entlastungspaket 2026, innerhalb von drei Jahren einen Aufgaben- und Verzichtsplan in Zusammenarbeit mit den Gemeinden vorzulegen. Dabei sollen insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sowie die Strukturen der Aufgabenerfüllung auf Ebene von Kanton und Gemeinden überprüft werden. Im Bereich der Sonderpädagogik stellen die im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes unter Einbezug der Schulträger und der weiteren Anspruchsgruppen erarbeiteten Lösungsvorschläge eine Grundlage für die Überprüfung der Aufgabenteilung dar.

3.12 Privatschulen und privater Einzelunterricht

3.12.1 Ausgangslage

Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) garantiert das Recht, Privatschulen zu gründen, zu führen sowie zu besuchen (sogenannte Privatschulfreiheit). Errichtung und Führung einer Privatschule bedürfen der Bewilligung des Bildungsrates (Art. 116 VSG). Privatschulen unterstehen wie die öffentlichen Schulen der Aufsicht des Kantons. Im Bericht 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» wird ausgeführt, dass der Anteil der Schülerinnen und Schüler, welche eine Privatschule im Kanton St.Gallen besuchen, im interkantonalen Vergleich eher gering ist (Schuljahr 2019/20: CH 5,9 Prozent, SG 2,8 Prozent).

Nach Art. 123 VSG erteilt der Bildungsrat die Bewilligung zu privatem Einzelunterricht («Homeschooling»), wenn die für die Privatschulen geltenden Vorschriften erfüllt und zudem die Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit sichergestellt ist.

Die Möglichkeit zu privatem Einzelunterricht fällt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht unter die Privatschulfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a KV. Auch aus Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 19 BV lässt sich kein Anspruch auf privaten Einzelunterricht ableiten.[17] Der private Einzelunterricht spielt sich im Elternhaus der betreffenden Kinder ab. Der Bezug zu anderen Kindern ist nur schwach oder fehlt gänzlich, weshalb der Sicherstellung der Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit (Art. 123 Abs. 2 VSG) besonderes Augenmerk zu schenken ist.

Bezüglich des privaten Einzelunterrichts ist die Bewilligungspraxis des Bildungsrates traditionell zurückhaltend. Im Jahr 2022 erteilte der Bildungsrat erstmals entsprechende Bewilligungen, nachdem das Verwaltungsgericht die restriktive Praxis als prohibitiv gewertet hatte. Damit auch beim privaten Einzelunterricht die Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit gewährleistet bleibt, verlangt der Bildungsrat, dass der Lerngruppenunterricht wenigstens 70 Prozent der Unterrichtszeit umfasst und die Lerngruppen dabei je Schulzyklus wenigstens drei Kinder aufweisen. Der Unterricht in den Lerngruppen muss durch Personen mit einem anerkannten Lehrdiplom für den entsprechenden Zyklus erfolgen.

Weder im Bericht 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» noch im Auftrag des Kantonsrates zur vorliegenden Totalrevision des Volksschulgesetzes werden die Privatschulen und der Privatunterricht thematisiert. Ein Handlungsbedarf ergibt sich einerseits aus der Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission (StwK) zur Domino Servite Schule vom 24. April 2025 (82.25.03), welche eine Intensivierung der Aufsicht über die Internate von Privatschulen verlangt. Im nachfolgenden Abschnitt werden weiterführende Aussagen dazu gemacht. Zudem zeigte sich im Laufe der Projektarbeit ein Handlungsbedarf im Bereich des privaten Einzelunterrichts.

3.12.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

3.12.2.a Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Domino Servite Schule

In diesem Abschnitt wird die Berichterstattung der StwK vom 24. April 2025 Domino Servite Schule in Kaltbrunn zusammengefasst. Sie stellte eine wesentliche Grundlage für die Erarbeitung der künftigen Regelung im totalrevidierten Volksschulgesetz dar.

Im Jahr 1995 wurde von einigen Eltern die Privatschule Domino Servite mit Internat gegründet. Die Schule stand in engem Kontakt zur Mission Kwasizabantu Schweiz. Im Jahr 2019 erfolgte eine vollständige organisatorische und personelle Trennung der religiösen Gemeinschaft und der Schule von der in Südafrika beheimateten Mission Kwasizabantu. Die Schule trägt heute den Namen Christliche Schule Linth (CSL).

Ursprünglich als reine Primarschule gegründet, wurde die Domino Servite Schule ab dem Schuljahr 1997/98 um eine integrierte Oberstufe erweitert. Im Jahr 2002 wurde der Internatsbetrieb der kantonalen Aufsicht unterstellt. Im Jahr 2012 wurde das Internat jedoch aufgrund geringer Belegung wieder geschlossen.

Im Zusammenhang mit der Domino Servite Schule wurden Vorwürfe betreffend einer auf Angst basierenden Lehre und von körperlicher und religiös legitimierter Züchtigung laut. Die Betreiber

[17] Urteil des Bundesgerichtes 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011.

der christlichen Schule Linth beschlossen im Jahr 2021, die Vergangenheit ihrer Vorgängerorganisationen im Rahmen einer externen und unabhängigen Untersuchung aufzuarbeiten. Der Schlussbericht stellt Fehlverhalten fest.

In der Folge prüfte die StwK, ob durch die staatlichen Aufsichtsbehörden Fehler gemacht worden sind. Zusammengefasst stellte sie fest, dass keine Hinweise für Verletzung von Berichtspflichten oder für eine mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens Domino Servite Schule vorliegen und die Arbeit der Aufsichtsbehörden den gesetzlichen Vorgaben entsprach.

Die StwK hält jedoch fest, dass die Aufsicht über Privatschulen und Internate einen hohen Ressourcenaufwand erfordern, der derzeit noch nicht vollständig erbracht werden kann. Im Hinblick auf die Schaffung des neuen Volksschulgesetzes formulierte sie entsprechende Empfehlungen. Diese werden in den nachfolgenden zwei Abschnitten zusammen mit den erarbeiteten Lösungsansätzen dargestellt.

3.12.2.b Bewilligungskriterien für Privatschulen

Die StwK formulierte im Hinblick auf die Schaffung des neuen Volksschulgesetzes die Empfehlungen, dass einerseits eine punktuelle Verschärfung der Aufsicht über die Privatschulen und anderseits eine angemessene Überprüfung der weltanschaulichen Ausrichtung als Teil des Bewilligungsverfahrens geprüft werden soll.

Die Überprüfung, die im Projekt zur Erarbeitung des neuen Volksschulgesetzes erfolgte, hat ergeben, dass die Bewilligungsvoraussetzungen für Privatschulen verschärft werden sollen. In Art. 63 Abs. 2 Bst. d des neuen Volksschulgesetzes wird deshalb verlangt, dass eine Privatschule weltanschaulich im Einklang mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung und den Zielen der Volksschule ausgerichtet sein muss. Das bedeutet, dass eine Privatschule mit extremistischer Ausrichtung keine Bewilligung erhält oder die zuvor erteilte Bewilligung verliert. Das Gleiche gilt für Privatschulen, welche grundlegende Ziele und Grundsätze der Volksschule ablehnen. So verlangt das Bundesgericht bei religiös geprägten Privatschulen, dass weltliche und religiöse Unterrichtsinhalte in genügender Weise getrennt werden. Das Konzept einer religiös geprägten Privatschule darf den humanistischen und demokratischen Grundsätzen der Volksschule nicht fundamental entgegenstehen, indem es auf der Haltung beruht, dass religiöses «Wissen» die Basis von allem später Erlernten und Erlebten bildet.[18]

Art. 63 Abs. 5 des neuen Volksschulgesetzes verpflichtet Privatschulen, ihre Verbindungen zu ideellen Vereinigungen und die personelle Besetzung der leitenden Funktionen offenzulegen. Die zuständige Behörde kann weiterführende Auskünfte verlangen, insbesondere über die Eigentumsverhältnisse. Entsprechende Auskünfte kann die Bewilligungsbehörde jederzeit verlangen, beispielsweise weil sie Anhaltspunkte für eine mögliche Verbindung zu einer ideellen Gruppierung erhalten hat, deren Gesinnung einer Bewilligung entgegensteht. Das gleiche gilt auch für den Fall, dass die Bewilligungsbehörde Anhaltspunkte über mögliche Entwicklungen hin zu einer bewilligungswidrigen weltanschaulichen Ausrichtung hat.

Die Regelung des neuen Volksschulgesetzes ist so ausgestaltet, dass ein Kaskadenmodell angewendet wird. In Verdachtsfällen können Massnahmen oder Kontrollen eingeleitet werden, deren Intensität mit dem Grad der Erhärtung steigt oder fällt.

3.12.2.c Aufsicht über die Internate von Privatschulen

Die StwK empfahl in ihrer Berichterstattung zur Domino Servite Schule eine Prüfung der Intensivierung der Aufsicht über die Internate von Privatschulen, verbunden mit einer allfälligen Angliederung an das Departement des Innern, welches u.a. aufgrund der im Amt für Soziales

[18] Urteil des Bundesgerichtes 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 Erw. 4.2.4.

angegliederten Aufsicht über die stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen über entsprechendes Know-how verfügt. Im Rahmen der Prüfung zeigte sich, dass die Frage der Ansiedelung der Aufsichtszuständigkeit nicht nur für die Privatschulinternate geprüft werden muss, sondern auch für die Sonderschulinternate.

Im Kanton St.Gallen bestehen elf stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen, die vom Amt für Soziales beaufsichtigt werden. Weiter werden im Kanton St.Gallen elf Sonderschulinternate und drei Privatschulinternate geführt, für welche das AVS im Auftrag des Bildungsrates die operative Aufsicht sicherstellt.
Hinsichtlich der Grundlagen der Aufsicht bestehen deutliche Unterschiede. Für die stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen bestehen umfassende Grundlagen, beispielsweise Mindeststandards betreffend den Personalschlüssel und die Räumlichkeiten sowie Grundlagen für das Betriebskonzept, die Finanzierung und die Meldung von ausserordentlichen Ereignissen. Die Grundlagen der Internate von Sonderschulen und Privatschulen gehen deutlich weniger weit. So gibt es zu den Sonderschul- und Privatschulinternaten beispielsweise keine Grundlagen zum Personalschlüssel und zu den Räumlichkeiten oder zur Meldung von ausserordentlichen Ereignissen.

Auch bezüglich Tiefe und Umfang unterscheiden sich die Betriebskonzepte der einzelnen Institutionen. Sonderschulen und Privatschulen verfügen über eine interne Aufsicht, welche regelmässig prüft und Bericht erstattet. Die Sonderschulen verfassen zudem zuhanden der kantonalen Aufsichtsbehörde (Bildungsrat) einmal jährlich einen Tätigkeitsbericht.

Das AVS als vom Bildungsrat für die operative Durchführung der Aufsicht beauftragte Stelle führt Jahres- und Controlling-Gespräche mit einem jeweiligen Schwerpunktthema durch. Alle drei Jahre erfolgen zusätzliche Prüfungen durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität. Aktuell finden in der Aufsicht über die Sonderschulinternate keine Beobachtungssequenzen vor Ort statt.

Die Regierung plant, die Aufsicht über die Privat- und Sonderschulinternate gemäss der StwK-Empfehlung zu intensivieren. In einem ersten Schritt sollen die Grundlagen überprüft und soweit nötig vervollständigt werden. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob auch für die Privatschulinternate die Grundlagen vervollständigt werden müssen. Nach Abschluss der Grundlagenerarbeitung soll dem Amt für Soziales die Beaufsichtigung über die Sonderschulinternate übertragen werden. Gegebenenfalls gilt das Gleiche auch für die drei Privatschulinternate. Um sowohl die genannten Grundlagenarbeiten und im Anschluss daran die entsprechende Aufsichtstätigkeit zu erbringen, soll eine unbefristete 80-Prozent-Stelle geschaffen werden. Weiterführende Aussagen dazu werden in Abschnitt 9.2 gemacht.

3.12.2.d Privater Einzelunterricht

Die öffentliche Volksschule leistet einen entscheidenden Beitrag für die gesellschaftliche Integration, indem sie die Gemeinschaftsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler fördert und entwickelt. Diese Funktion kann sie erfüllen, weil alle Kinder eines Jahrgangs unabhängig von ihrer sozialen Herkunft gemeinsam beschult werden. Aus diesem Grund sieht das neue Volksschulgesetz den privaten Einzelunterricht nicht mehr vor.

In der Projektarbeit kristallisierte sich die Lösung heraus, den seit dem Jahr 2022 im Kanton St.Gallen gestützt auf Art. 123 VSG bewilligten «privaten Gruppenunterricht» (vorstehend Abschnitt 3.12.1) im neuen Volksschulgesetz nicht als eigene Kategorie zu führen. Familien, die im Verbund mit anderen Familien ihre Kinder selbst beschulen möchten, haben die Möglichkeit, eine Privatschule zu gründen, sofern sie die entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen. Die Mindestgrösse einer Privatschule beträgt derzeit fünf Kinder je Schulzyklus. Für eine

Privatschule im Familienverbund gilt ebenfalls das in Abschnitt 3.12.2.b dargestellte Bewilligungs- und Aufsichtskriterium der weltanschaulichen Ausrichtung.

Das Weglassen des privaten Einzelunterrichts als eigene Beschulungskategorie steht im Einklang mit dem übergeordneten Recht. In einem neueren Urteil, das nicht den Kanton St.Gallen betrifft (2C_1005/2018 vom 22. August 2019), setzte sich das Bundesgericht mit der Frage auseinander, ob das elterliche Erziehungsrecht einen grundrechtlich geschützten Anspruch auf Homeschooling begründet. Es verneinte dies mit der Begründung, dass das Erziehungsrecht unter dem Vorbehalt des kantonalen Schulrechts und des Kindeswohls steht.

Bereits in einem früheren Urteil zum Kanton St.Gallen hielt das Bundesgericht fest, dass weder Art. 62 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 19 BV noch Art. 3 Abs. 1 Bst. a KV einen Anspruch auf privaten Einzelunterricht begründen (Urteil des Bundesgerichtes 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011).

3.13 Spitalschulen

3.13.1 Ausgangslage

Im Kanton St.Gallen werden vier Spitalschulen betrieben (am Ostschweizer Kinderspital in St.Gallen, am Kinder- und Jugendpsychiatrischen Zentrum Sonnenhof in Ganterschwil sowie an den Tageskliniken der Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste in St.Gallen und Wattwil). Im Jahr 2003 legte die Regierung die Finanzierung der spitalpädagogischen Angebote im Kanton St.Gallen fest. Im Vollzug zeigte sich, dass der schulrechtliche Grundsatz, wonach die obligatorische Volksschule durch die Gemeinden finanziert wird, bei den Spitalschulen nicht konsequent angewendet wurde. Insbesondere wurden die entsprechenden Kosten den kommunalen Schulträgern nicht in Rechnung gestellt.

Im Jahr 2024 erstellte das Gesundheitsdepartement unter Einbezug des BLD, des SGV und der Leistungserbringer eine Auslegeordnung zu den spitalpädagogischen Angeboten im Kanton St.Gallen. Gestützt darauf erliess die Regierung am 23. September 2025 eine Regelung über die Abgeltung der Spitalschulung für St.Galler Patientinnen und Patienten. Sie trat am 1. Januar 2026 in Kraft und gilt als Übergangsregelung bis zum Vollzugsbeginn des neuen Volksschulgesetzes.

3.13.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Dem Kantonsrat wird gleichzeitig mit dem neuen Volksschulgesetz eine Vorlage zum Beitritt des Kantons St.Gallen zur ISV unterbreitet (vgl. Abschnitt 9.4). Diese Vereinbarung ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen Kantonen im Sinne von Art. 48 BV. Sie regelt den interkantonalen Lastenausgleich für schulische Angebote in Spitälern. Für weiterführende Ausführungen zum Beitritt zur ISV wird auf die Abschnitte 8 und 9.4.2 verwiesen.

Die innerkantonale Regelung der Spitalschulung wird in Art. 71 bis 73 des neuen Volksschulgesetzes verankert. Art. 71 Abs. 1 bestimmt, dass die Führung einer Spitalschule eine entsprechende Grundlage in der Leistungsvereinbarung zwischen der betreffenden Institution und dem Kanton voraussetzt. Die Leistungsvereinbarung dient dem Kanton als Instrument zur Steuerung der Spitalschulung.

Hinsichtlich des schulischen Angebots verweist Art. 71 Abs. 3 auf die Interkantonale Spitalschulvereinbarung. Nach Art. 2 ISV sorgen die Spitalschulen für ein ausreichendes schulisches Angebot und unterstützen nach Möglichkeit die Reintegration der hospitalisierten Schülerinnen und Schüler in die Herkunftsklasse oder in die Herkunftsschule.

Der Gesundheitszustand der Patientinnen und Patienten lässt es häufig nur eingeschränkt zu, den während des Spitalaufenthalts verpassten Unterrichtsstoff der Herkunftsschule aufzuarbeiten. Entsprechende Lücken lassen sich daher oft nicht vermeiden. Eine Spitalschule kann die Vorgaben des Lehrplans und der Lektionentafel als dessen integriertem Bestandteil deshalb nicht vollumfänglich einhalten. Aus diesem Grund erlässt das zuständige Departement ein Schulkonzept, das Abweichungen von kantonalen Vorgaben vorsehen kann (Art. 71 Abs. 3 neues Volksschulgesetz).

In diesem Sinn unterstützt die Spitalschule nach Möglichkeit die Reintegration der Schülerin oder des Schülers in die Herkunftsschule. Sie ist jedoch nicht verpflichtet, eine erfolgreiche Reintegration zu gewährleisten.
Für die Kostenverlegung der Spitalschulung gelten folgende Zuständigkeiten:
– Für Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Volksschule: Die Kosten trägt der zuständige Schulträger.
– Schülerinnen und Schüler in Privatschulen: Die Kosten trägt der kommunale Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts. Diese Lösung knüpft an den Umstand an, dass die Eltern in der Regel am schulrechtlichen Aufenthaltsort Steuern zahlen.
– Schülerinnen und Schüler mit einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme (Sonderschulbesuch und integrierte Sonderschulung): Der Kanton trägt die Kosten im Sinne einer Vorleistung. Die Gemeinden beteiligen sich über die hälftige Aufteilung der Kosten für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen nach Art. 53 des neuen Volksschulgesetzes.
– Schülerinnen und Schüler in Schulen in Zentren des Asylbereichs: Der Kanton trägt die Kosten für Schülerinnen und Schüler aus Asylzentren des Bundes oder des Kantons. Die Gemeinden tragen die Kosten für Schülerinnen und Schüler aus den vom Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) geführten Asylzentren.
– Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II: Die Kostentragung erfolgt durch den Kanton (vgl. die Änderungen von Art. 12bis Abs. 4 MSG und Art. 20a Abs. 4 EG-BB).

Die Ausgestaltung der Abgeltung erfolgt in Übereinstimmung mit der Interkantonalen Spitalschulvereinbarung und lehnt sich an die von der Regierung beschlossene Übergangsregelung (vorstehend Abschnitt 3.13.1) an.

Im Sinne einer Vorfinanzierung vergütet der Kanton den Einrichtungen des Gesundheitswesens, die gestützt auf eine Leistungsvereinbarung eine Spitalschule führen, im ersten Quartal des Kalenderjahres die voraussichtlichen Kosten der Spitalschulung für das gesamte Jahr. Nach Ablauf des Kalenderjahres melden die Einrichtungen des Gesundheitswesens der Zahlstelle die tatsächlich erteilten Unterrichtslektionen. Gestützt darauf nimmt die Zahlstelle die Schlussabrechnung vor.

Bei Schülerinnen und Schülern mit schulrechtlichem Aufenthalt im Kanton St.Gallen gelten die vorstehend dargestellten Zuständigkeiten. Bei ausserkantonalen Patientinnen und Patienten aus Kantonen, die der ISV beigetreten sind und für das betreffende Angebot ihre Zahlungsbereitschaft erklärt haben, erfolgt die Rechnungsstellung an die zuständige Zahlstelle des jeweiligen Kantons.

Das Angebot der Spitalschulen richtet sich zunächst an Schülerinnen und Schüler, die die obligatorische Schule besuchen. Darüber hinaus steht es auch bestimmten Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe II offen. Der Geltungsbereich orientiert sich an der ISV. Diese erfasst auf der Sekundarstufe II die allgemeinbildenden Angebote (vgl. Art. 1 Abs. 3 ISV). Darunter fallen die Ausbildungsgänge der Gymnasien, Fachmittelschulen, Wirtschaftsmittelschulen, Informatikmittelschulen oder vollschulische Berufsmaturitätslehrgänge. Davon abzugrenzen sind die berufskundlichen Angebote der Berufsbildung. Diese fallen nicht in den Geltungsbereich der Spitalschulvereinbarung.

Die innerkantonale Rechtsgrundlage für die Spitalschulung auf der Sekundarstufe II wird mit je einer Drittänderung des MSG (neuer Art. 12bis) und des EG-BB (neuer Art. 20a) geschaffen. Diese beiden neuen Bestimmungen sind identisch aufgebaut. Sie sehen vor, dass die Spitalschulen in sachgemässer Anwendung der ISV ein allgemeinbildendes schulisches Angebot für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II bereitstellen.

3.14 Schulaufsicht, Schulentwicklung und Schulqualität

3.14.1 Ausgangslage

Grundlage für die kantonale Aufsicht bilden das VSG sowie das im November 2015 vom Bildungsrat erlassene Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität Kanton St.Gallen». Im Mittelpunkt stehen die Prüfung der Einhaltung kantonaler Vorgaben mit verbindlichen Verfahren und Instrumenten, die Prüfung geregelter Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Intervention bei Missständen.

Die Schulträger legen anhand von schriftlichen Unterlagen und im mündlichen Austausch Rechenschaft darüber ab, wie sie die Einhaltung der Vorgaben, die ordnungsgemässen Prozesse und Abläufe in ihren Schuleinheiten sicherstellen. Am Ende des Aufsichtsprozesses erhält jeder Schulträger eine schriftliche Zusammenstellung der Ergebnisse, Erkenntnisse, Empfehlungen und Massnahmen.

Im Jahr 2013 entschied der Kantonsrat bei der Beratung des Entlastungsprogramms 2013, auf eine flächendeckende obligatorische Fremdevaluation zu verzichten. Im Jahr 2020 wurde das Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität Kanton St.Gallen einer Evaluation bei allen Schulträgern der Regelschule unterzogen.[19] Die Ergebnisse zeigen, dass sich diese Grundlage in der Praxis und in der Umsetzung mehrheitlich bewährt hat. Der im Rahmen der Evaluation geäusserte Wunsch nach Fremdevaluation oder nach einer Beurteilung des Unterrichts mittels Unterrichtsvisitation durch die Aufsicht wurde mit Blick auf die anstehende Totalrevision des Volksschulgesetzes nicht umgesetzt.

Im Bericht 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» wurde dargelegt, dass andere Instrumente und Kanäle geschaffen und genutzt werden müssen, um verlässliche Aussagen über die Unterrichtsqualität und somit zum Kerngeschäft der Schule zu erhalten. Eine solide und verbindliche Basis für eine Weiterentwicklung der Aufsicht bilden die lokalen Qualitätskonzepte der einzelnen Schulträger.

Gestützt auf diese Ausführungen formulierte der Kantonsrat für die Totalrevision des Volksschulgesetzes den Auftrag, dass Massnahmen zu ergreifen sind, um die Schulaufsicht zu verbessern und dadurch die Schulqualität zu steigern. Die Arbeit der Schulaufsicht soll sich auf Qualitätskriterien und nicht auf verwaltungsbezogene Kriterien stützen.

3.14.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Mit dem neuen Volksschulgesetz soll die Schulaufsicht als erforderlicher «Administrativakt» durch einen neuen Prozess mit einem Fokus auf der Schulqualität und der Qualitätsentwicklung ergänzt werden. Dementsprechend werden im neuen Volksschulgesetz zwei Artikel verankert:

– In Art. 74 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes wird geregelt, dass die zuständige Stelle des Kantons (AVS im Auftrag des BLD) die Schulen beaufsichtigt und dabei insbesondere die Einhaltung der kantonalen Vorgaben überwacht. Die aufsichtsrechtliche Prüfung im Sinne eines «Administrativakts» soll etwa alle vier Jahre erfolgen. Dabei wird die Einhaltung der Vorgaben der Gesetze und der nachgelagerten Erlasse geprüft. Die kantonale Aufsichtsbehörde teilt den Schulträgern die Ergebnisse in einem Bericht mit.

[19] Der Bericht ist abrufbar unter https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/aus-dem-amt/berichte/.

– Art. 76 regelt die Schulqualität und die Schulentwicklung. Diese Aufgabe obliegt weiterhin den Schulträgern. Neu ist, dass die kantonalen Behörden diesen Prozess mit Beratung und Daten unterstützen. Dafür wird ein zeitlich vom «Administrativakt» getrennter neuer Prozess implementiert, der auf die Schulqualität (einschliesslich Unterrichtsqualität) und die Qualitätsentwicklung fokussiert. Die Basis für die Unterstützung des AVS bilden in erster Linie die verfügbaren Daten, beispielsweise die Leistungsdaten aus der Überprüfung der Grundkompetenzen (ÜGK), aus dem Monitoringbericht oder aus Längsschnittanalysen im Bildungsbereich. Ergänzend stellen die kantonalen Behörden dem Schulträger weitere verfügbare spezifische Daten zur Verfügung (z.B. Sozialindex). Der Schulträger kann die Datensammlung mit eigenen Daten ergänzen (z.B. Schulabgängerbefragung). Die Schulträger analysieren und interpretieren die Daten, unterstützt vom AVS. Gestützt auf die Erkenntnisse erstellen die Schulträger eine Entwicklungsplanung mit konkreten Massnahmen (z.B. Schulprogramm).
– Das Schulprogramm dient dem Schulträger als Steuerungsinstrument. Der Inhalt wird zwischen AVS und Schulträger besprochen. Im Resultat ergibt sich daraus die Basis für eine datengestützte Schulentwicklung. Je nach konkreter Ausgestaltung der Instrumente für die Datenerfassung können die Schulträger eine Ausrichtung an den Ergebnissen ihrer Beschulungs- und Organisationsformen vornehmen. Es wird somit u.a. auch eine Outputsteuerung ermöglicht.

Art. 76 Abs. 3 des neuen Volksschulgesetzes nimmt die bereits heute bestehende Vorgabe (Art. 111 Abs. 3 VSG) auf, wonach die Schulträger ein lokales Qualitätskonzept erstellen. Gegebenenfalls wird das Qualitätskonzept im Rahmen des wiederkehrenden Prozesses zur Sicherung der Schulentwicklung und der Schulqualität aktualisiert. Schliesslich wird in Art. 76 Abs. 4 geregelt, dass das zuständige Departement Qualitätsstandards festlegen kann.

Den Prozessen zur Beaufsichtigung der Schulen und zur Sicherung der Schulentwicklung und der Schulqualität liegt das Verständnis des Qualitätsmanagements als Verbundaufgabe von Kanton und Schulträger zu Grunde, welches ein koordiniertes Zusammenspiel voraussetzt. Der Kanton hat dabei zwei Rollen. Einerseits nimmt er im Bereich der Aufsicht eine hoheitliche Kontrollfunktion ein, indem er die Einhaltung der Vorgaben prüft. Anderseits berät und begleitet er die Schulträger bei der Entwicklung und Sicherung der Schulqualität. In diesen Bereichen kommt den Schulträgern eine hohe Autonomie zu.

In der Projektarbeit wurde die flächendeckende Verankerung einer externen Schulevaluation im Sinne einer kantonalen Vorgabe geprüft. Bei der externen Evaluation wird die pädagogische Arbeit einer Schule durch eine spezialisierte und von der Aufsichtsbehörde unabhängige Organisation systematisch bewertet. Auf der Grundlage der Bewertungsergebnisse leitet der Schulträger Massnahmen zur Sicherung der Schul- und Unterrichtsqualität ab.

Die Projektarbeiten kamen zum Schluss, auf eine flächendeckende externe Evaluation zu verzichten. Von einer durch den Schulträger verantworteten Qualitätsentwicklung, die gestützt auf Daten und in einer Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden vorangetrieben wird, wird ein höherer Nutzen und eine höhere Effektivität erwartet als von der externen Schulevaluation.

Den Schulträgern bleibt es aber unbenommen, bei Bedarf und auf eigene Kosten externe Evaluationskompetenz beizuziehen.

3.15 Lehrpersonen und Mitarbeitende der Schulen

3.15.1 Ausgangslage

Für den individuellen Erfolg des Lernens ist die Arbeit der Lehrpersonen von zentraler Bedeutung. Die Aufgaben der Lehrpersonen sind im Berufsauftrag geregelt (Art. 78ter ff. VSG). Der Kantonsrat erliess diese Bestimmungen am 16. September 2014 mit dem XVI. Nachtrag zum VSG (2015-057). Der Vollzug erfolgte ab 1. August 2015.

Die Besoldung der Lehrpersonen ist im Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.51; abgekürzt LLG) geregelt. Weitere Anstellungsbedingungen sind in der Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.14) festgelegt. Darüber hinaus enthält das geltende Volksschulgesetz weitere Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der Lehrpersonen.
Der Berufsauftrag der Lehrpersonen und die Regelungen zu den Anstellungsbedingungen und den Rechten und Pflichten der Lehrpersonen haben sich bewährt. Aktuell besteht kein Handlungsbedarf. Dementsprechend beinhaltet der Auftrag für die vorliegende Totalrevision keinen Prüfauftrag in diesem Bereich.

Ein punktueller Handlungsbedarf wurde im Rahmen der Beratung des Berichts 40.25.03 «Ursachen des Lehrpersonenmangels und der Belastung durch unterrichtsfremde Aufgaben» festgestellt. Dabei beauftragte der Kantonsrat der Regierung, im Rahmen der vorliegenden Totalrevision des Volksschulgesetzes die Kündigungsfrist der Lehrpersonen (Art. 67bis VSG) von drei auf vier Monate zu erhöhen.

Darüber hinaus zeigten sich im Rahmen der Projektarbeit weitere vereinzelte Themen mit Handlungsbedarf.

3.15.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Die Kündigungsfrist für Lehrpersonen, welche nach geltendem Recht (Art. 67bis VSG) drei Monate beträgt, wird mit Art. 87 Abs. 2 des neuen Volksschulgesetzes gemäss Auftrag des Kantonsrates auf vier Monate ausgedehnt. Die Ausdehnung der Kündigungsfrist bedeutet eine Angleichung an die Regelung anderer Kantone. So gilt unter anderem in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Schwyz und Zürich eine Kündigungsfrist von vier Monaten.

Mit einer Angleichung der Kündigungsfrist erhalten die Schulträger im Kanton St.Gallen die gleichen Chancen wie die Schulträger in den vorstehend genannten Kantonen. Steht nach einer Kündigung für die Suche einer Nachfolge eine um einen Monat längere Frist zur Verfügung, stellt dies aus Sicht des Schulträgers einen erheblichen Vorteil dar. Dies gilt insbesondere in Phasen eines Lehrpersonenmangels.

Ein weiterer punktueller Anpassungsbedarf hat sich im Rahmen der Projektarbeit bei der lokalen Mitwirkung der Lehrpersonen und der Schulleitungen ergeben. Das geltende Recht sieht vor, dass eine Vertretung der Lehrpersonen (Art. 91 Abs. 1 VSG) bzw. der Schulleitung (Art. 114bis Abs. 3 VSG) an den Sitzungen von Rat und Kommissionen mit schulrätlichen Befugnissen teilnehmen. Die Gemeinden haben unterschiedliche Bedürfnisse und Möglichkeiten für den Ein bezug von Schulleitung und Lehrpersonen. Insbesondere unterscheiden sich in diesem Punkt die Schulträger in ihren Strukturen. Neu wird keine generelle und einheitliche Regelung vorgegeben. Nach Art. 90 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes gewährleisten die Schulträger die lokale Mitwirkung und Mitverantwortung von Schulleitung und Lehrpersonen in ihrer Schulordnung oder in einem anderen allgemein verbindlichen Reglement.

3.16 Schulleitungen und Assistenzpersonen

3.16.1 Schulleitung

Das geltende Volksschulgesetz regelt die Hauptaufgaben der Schulleitungen in Art. 114bis. Die Schulträger sind gehalten, Schulleitungen einzusetzen. Für kleine Schulträger kann der Kanton Ausnahmen bewilligen. Das geltende Gesetz beinhaltet keine weitergehende Beschreibung der Aufgaben der Schulleitungen.

Der Schulleitung kommt bei der Führung der Schule und namentlich bei der Sicherung und Entwicklung der Schulqualität eine wichtige Rolle zu. Mit der Schaffung der Möglichkeit der spezifischen Zuteilung von Pensen über den Personalpool wurde die Personalführungsfunktion der Schulleitung in den vergangenen Jahren ausgebaut und gestärkt. Der Schulleitung wurde namentlich die Qualifikation und die Leistungsbewertung für den Lohnanstieg im Rahmen des Mitarbeitendengesprächs zugeordnet.

Die Regelung der Anstellungsbedingungen ist Sache der Schulträger. Der SGV, Visenti und der VSGP haben dazu ein Grundlagenpapier erstellt.

3.16.2 Assistenzpersonen

Assistenzpersonen sind Personen ohne pädagogische Ausbildung, welche die Lehrperson auf vielfältige Weise im Unterricht oder in der Führung der Klasse unterstützen. Sie arbeiten dabei im Auftrag der Lehrperson oder der Schulleitung. Assistenzpersonen sind abzugrenzen von Personen mit pädagogischer Ausbildung und einem pädagogischen Auftrag in der Klasse.

Im Kanton St.Gallen setzen 88 von 90 Schulträgern Assistenzpersonen zur Unterstützung der Lehrpersonen ein. Gleich wie bei den Schulleitungen ist die Regelung der Anstellungsbedingungen auch für die weiteren Mitarbeitenden der Schulen Sache der Schulträger.

3.16.3 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

3.16.3.a Schulleitung

Im Zwischenbericht des BLD vom 24. April 2024 wird die Handlungsabsicht formuliert, dass für die Schulleitungen die Mindestanforderung bzw. die Ausbildung umschrieben werden sollen. Zudem soll das neue Volksschulgesetz die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Schulführungen im Grundsatz regeln.

In Art. 108 Abs. 2 des neuen Volksschulgesetzes werden die Hauptaufgaben geklärt. Die Schulleitung ist verantwortlich für die pädagogische, die organisatorische und die personelle Führung der Volksschule. Zudem leitet sie die Arbeiten betreffend Schulqualität und Schulentwicklung.

Jeder Schulträger bestimmt in der Schulordnung oder in einem anderen allgemein verbindlichen Reglement die Zuständigkeit seiner Schulleitung. Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 114bis Abs. 2 VSG).

Darüber hinaus werden im neuen Volksschulgesetz keine kantonalen Vorgaben zur Ausbildung und zu den Anstellungsbedingungen gemacht. Das entspricht den Leitprinzipien der Revision. Der Subsidiaritätsgrundsatz besagt, dass so viel kommunale Autonomie wie möglich zugelassen werden soll und nur so viel kantonale Vorgaben zu verankern sind wie nötig. Die Lösung entspricht auch dem Leitgedanken, wonach die Regelungskompetenz soweit möglich mit der Finanzierungszuständigkeit in Übereinstimmung gebracht wird.

Die Schulleitungen gehören dem kommunalen Verwaltungspersonal an. Dementsprechend obliegt es den Schulträgern, die Anstellungsbedingungen zu regeln. Sie sind dafür verantwortlich,

geeignete und entsprechend ausgebildete Personen als Schulleitungen anzustellen. Dies kommt im neuen Volksschulgesetz durch die Vorgabe zum Ausdruck, dass die Schulträger qualifizierte Schulleitungen einsetzen müssen. Als qualifiziert gelten Personen, die über die erforderlichen Fähigkeiten und Kompetenzen verfügen, um die gesetzlich festgelegten Aufgaben zu erfüllen. Bei der Beurteilung der Qualifikation berücksichtigen die Schulträger die unterschiedlichen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Schulleitungen.

3.16.3.b Assistenzpersonen

Neu wird mit Art. 91 ein Artikel zu den Assistenzpersonen ins Volksschulgesetz aufgenommen. Die Schulträger können Assistenzpersonen einsetzen, die im Auftrag der Lehrperson unterstützende Aufgaben wahrnehmen. Die Regelung der Ausbildung und der Anstellungsbedingungen obliegt – gleich wie bei der Schulleitung – den Schulträgern.

Der Einsatz von Assistenzpersonen hat sich bei St.Galler Schulträgern in den vergangenen Jahren im schulischen Alltag faktisch etabliert. Sie tragen weder Klassen- noch Unterrichtsverantwortung. Diese Verantwortung verbleibt bei der Klassen- oder Fachlehrperson. Die Assistenzpersonen unterstützen im Schulalltag. Der Assistenzperson darf keine Verantwortung für die individuelle Förderung einzelner Schülerinnen und Schüler übertragen werden.

3.17 Schülerinnen und Schüler

3.17.1 Ausgangslage

Das geltende Volksschulgesetz führt ergänzend zu den von der Bundes- und Kantonsverfassung garantierten Rechte der Schülerinnen und Schüler (ausreichender Grundschulunterricht, unentgeltlicher Grundschulunterricht, Schulbesuch am Aufenthaltsort, konfessionell neutraler Unterricht und Besuch einer Privatschule) keine weiteren Rechte auf.

Das geltende Volksschulgesetz normiert ausdrückliche Pflichten der Schülerinnen und Schüler, namentlich die Pflicht zum Besuch der Schule (Art. 45 bis 48 VSG), die Verpflichtung zu anständigem und rücksichtsvollem Verhalten (Art. 54 VSG) und zur korrekten Kleidung (Art. 54bis VSG).

3.17.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Schülerinnen und Schüler besteht kein grundsätzlicher Handlungsbedarf. Soweit das nötig und sinnvoll ist, werden die betreffenden Bestimmungen redaktionell neu gefasst. Die explizit im Gesetz aufgeführten Rechte und Pflichten haben insofern einen besonderen Stellenwert, als sie justiziabel sind und zum Gegenstand von Disziplinar- oder Rechtsmittelverfahren gemacht werden können. Im Sinne einer schlanken Gesetzgebung wird auf die deklaratorische Verankerung von allgemein gehaltenen Rechten und Pflichten verzichtet. Vielmehr werden die folgenden ausdrücklichen Regelungen getroffen:

– Im Bereich der Rechte regelt Art. 78 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes den Anspruch der Schülerinnen und Schüler auf unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Lehrplan.
– Der Umfang der explizit geregelten Pflichten wird etwas verkleinert. In Art. 78 Abs. 2 des neuen Volksschulgesetzes wird in einer kompakten Bestimmung festgelegt, dass Schülerinnen und Schüler den Unterricht und die als obligatorisch erklärten Schulveranstaltungen besuchen (Bst. a), sich aktiv und kooperativ am Schulbetrieb beteiligen (Bst. b), ihrem Entwicklungsstand entsprechend Verantwortung für den eigenen Lernprozess übernehmen (Bst. c) und sich anständig und rücksichtsvoll verhalten (Bst. d).

3.18 Eltern

3.18.1 Ausgangslage

Das geltende Recht regelt bezüglich der Eltern die folgenden Bereiche:

– Zusammenarbeit: Die Schule und die Eltern arbeiten in Erziehung und Ausbildung zusammen. Sie richten ihr Verhalten auf die Wahrung des Schulfriedens und des ungestörten Unterrichts aus (Art. 92 Abs. 1 VSG).
– Information: Die Schule informiert die Eltern in geeigneter Weise über wichtige Schulangelegenheiten und über besondere Schulanlässe (Art. 92 Abs. 2 VSG). Sie gibt den Eltern Gelegenheit zur Aussprache, wenn besondere Massnahmen zu treffen sind oder wenn die Leistung oder das Verhalten des Kindes zu Bemerkungen Anlass gibt (Art. 94 Abs. 1 VSG). Die Eltern können Auskunft über Leistung und Verhalten des Kindes verlangen und in dessen Arbeiten Einsicht nehmen (Art. 94 Abs. 2 VSG).
– Schulbesuche: Die Eltern können nach Absprache mit der Lehrperson jederzeit Unterrichtsstunden des Kindes besuchen (Art. 95 Abs. 1 VSG). Der Schulträger ordnet jährlich einen oder mehrere Besuchstage an (Art. 95 Abs. 2 VSG).
– Mitwirkungspflichten: Die Eltern haben das Kind zum regelmässigen Schulbesuch und zur Befolgung von Anordnungen anzuhalten (Art. 96 Abs. 1 VSG). Weiter stehen sie der Schule für Gespräche und weitere Kontakte zur Verfügung und informieren über Kind und Familie, soweit dies für den Erziehungs- und Bildungsauftrag erforderlich ist (Art. 96bis Abs. 1 Bst. a VSG). Sie unterstützen Lehrperson und Schule in Erziehung und Bildung sowie bei der Umsetzung schulischer Massnahmen (Art. 96bis Abs. 1 Bst. b VSG) und halten das Kind zur Wahrung des Schulfriedens, zur Befolgung der Schulordnung und zu korrekter Bekleidung an (Art. 96bis Abs. 1 Bst. b VSG).
– Kostentragungspflichten: Die Weisungen zu den besonderen Unterrichtsveranstaltungen[20] regeln, dass die Schule den Eltern aus dem Wegbleiben des Kindes vom Elternhaus erwachsende Einsparungen bei Lagern usw. als Kostenbeitrag erheben darf, was auf 16 Franken je Tag und Schülerin oder Schüler limitiert wird. Falls eine Wahlpflicht zwischen mehreren, gleichwertigen Angeboten besteht, kann für eine Veranstaltung mit ausserordentlichem finanziellem Aufwand wie ein Skilager ein höherer Beitrag verlangt werden.
– Ordnungsbusse: Art. 97 VSG sieht vor, dass Eltern, die ihr Kind an der Erfüllung der Schulpflicht hindern, es nicht zum Schulbesuch anhalten oder die ihre Mitwirkungspflichten erheblich verletzen, mit wenigstens Fr. 200.– und insgesamt höchstens Fr. 1'000.– gebüsst werden können.

3.18.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Inhaltlich besteht kein grundlegender Handlungsbedarf. Die geltenden Regelungen werden im Kern übernommen und teilweise redaktionell überarbeitet.

Materiell geändert wird einzig der Rahmen für die Ordnungsbussen, der aus den 1980er-Jahren stammt und Bussen zwischen Fr. 200.– und Fr. 1'000.– vorsieht. Während die untere Schranke von Fr. 200.– unverändert bleibt, wird die Maximalbusse von bisher Fr. 1'000.– auf neu Fr. 2'000.– angehoben (Art. 99 Abs. 1 neues Volksschulgesetz). Im interkantonalen Vergleich liegt die Maximalbussenhöhe des neuen Volksschulgesetzes im unteren Bereich.[21]

---

20 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html

21 Interkantonaler Vergleich der maximalen Bussenwerte im Volksschulbereich: Zürich, Graubünden, Freiburg, Schwyz, Basel-Landschaft, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden: Fr. 5'000.–; Jura: Fr. 4'000.–); Bern, Luzern: Fr. 3'000.–; Waadt, Genf, Appenzell Ausserrhoden: Fr. 2'000.–; Basel-Stadt, Solothurn, Wallis, Tessin, Schaffhausen: Fr. 1'000.–. Dieser Vergleich stützt sich auf eine unter https://edudoc.ch/ abrufbare Aufstellung (Stichwort «Bussen 2009») und auf die Volksschulerlasse der genannten Kantone.

3.19 Bildungsrat

3.19.1 Ausgangslage

Der Auftrag zur Totalrevision des Volksschulgesetzes beinhaltet unter anderem eine Überprüfung der Rolle des Bildungsrates des Kantons St.Gallen. Dieser erfüllt heute die Funktion einer Bildungskommission der Regierung im Bereich der Volks- und Mittelschule. Mit vielfältigen gesetzlichen Kompetenzen leitet und beaufsichtigt er die Schulen. Soweit die Regierung oder der Kantonsrat zuständig sind, nimmt er eine vorberatende Funktion wahr. Der Bildungsrat umfasst zehn vom Kantonsrat gewählte Mitglieder und wird durch die Vorsteherin bzw. den Vorsteher des BLD präsidiert. Einmal je Monat findet eine Sitzung statt. Für die Geschäftsführung des Bildungsrates ist das Generalsekretariat des BLD verantwortlich.

Dem Bildungsrat obliegen heute im Bereich der Volksschule viele Aufgaben und weitgehende Kompetenzen:

– Schulbetrieb: Auswärtiger Schulbesuch in Grenzgebieten, Unterrichtsbeginn im Semester, Verteilung der wöchentlichen Unterrichtszeit, Vorschriften über weitere Blockzeiten, Festlegung von Schulferienwochen, Bezeichnung des Normalinventars, Beförderung und Übertritt, Vorgaben für zentrale Abklärungsstelle bei individuellen Lernzielen oder Befreiung von Lehrplaninhalten, Bekleidung von Schülerinnen und Schülern, Ausführungsbestimmungen zum Berufsauftrag sowie Beurteilung;
– Erteilung des Grundauftrags der Schule und ihrer Ziele: Erlass des Lehrplans, Erlass des kantonalen Sonderpädagogik-Konzepts, Festlegung von Qualitätskriterien für Lehrmittel;
– Unterstützung bei der Schulentwicklung: Bewilligung, Befristung, Überwachung und Auswertung von Schulversuchen, Erteilung von Ausnahme-Bewilligung für altersdurchmischte Klassen auf der Oberstufe, Erteilung von Ausnahmebewilligungen im Bereich der Beurteilung, Kompetenz zur Einsetzung Pädagogischer Kommissionen;
– Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule: Bewilligungswesen im Bereich der Privatschulen und des Privatunterrichts, Diplomanerkennung, Konvente (Besuchsrecht, Einberufungsrecht, Festlegung der Teilnahmeverpflichtung), Wahl der Mitglieder der Rekursstellen sowie der Schlichtungsstelle.
– Beurteilung von Rekursen bei Zuweisung zu einer Kleinklasse oder Sonderschule, Rückversetzung aus einer Kleinklasse oder Sonderschule, Schulpflicht, auswärtiger Schulbesuch, Besuch einer Schule für Hochbegabte, Disziplinarmassnahmen der Schulbehörde, Kontakt zu den Eltern, Ordnungsstrafen.

Im Bereich der Mittelschulen sind dem Bildungsrat heute die folgenden Aufgaben und Kompetenzen zugeordnet:

– Schulbetrieb: Aufnahme, Beförderung, Übertritt und Abschlussprüfung, Festlegung des Unterrichtsbeginns und Schulferien, Berufsauftrag der Mittelschullehrpersonen;
– Erteilung des Grundauftrags der Mittelschulen und Festlegung ihrer Ziele: Erlass der Lehrpläne, Verbindlicherklärung von Lehrmitteln;
– Unterstützung bei der Schulentwicklung: Anordnung von Schulversuchen, Bestellung von Fachkommissionen;
– Leitung und Beaufsichtigung Mittelschule: Festlegung von Organisation und Aufgaben der Rektorenkonferenz, Erlass von Vorschriften zu Abteilungs- oder Klassenkonferenzen, Wahl der Rektorinnen und Rektoren, Genehmigung der Führungsstruktur, Genehmigung der Wahl der Rektorinnen und Rektoren sowie der Prorektorinnen und Prorektoren, Wahl der Mittelschul- und Sekundarlehrpersonen in die Aufnahmeprüfungskommissionen, Mitwirkung in der Prüfungskonferenz der Mittelschulen mit einer Delegation, Anerkennung von Abschlusszeugnissen;
– Behandlung von Beschwerden gegen die Rektorin bzw. den Rektoren.

3.19.2 Künftige Regelung gemäss totalrevidiertem Volksschulgesetz

Zu Beginn der Projektarbeit wurde ein allfälliger Verzicht auf den Bildungsrat geprüft. Im Verlauf der Arbeiten bestätigte sich jedoch die Stossrichtung, den Bildungsrat unter der neuen Bezeichnung «Bildungsbeirat» als beratendes Fachgremium weiterzuführen. Seine Aufgabe soll darin besteht, die Regierung und das zuständige Departement (BLD) in strategischen Fragen fachlich zu beraten und zu unterstützten. Die bisherigen Aufgaben und Kompetenzen in den Bereichen Rechtsmittel, Aufsicht und Führung sowie bei der Feststellung der Gleichwertigkeit einer Qualifikation mit einem anerkannten Lehrdiplom entfallen. Dasselbe gilt für seine bisherigen Erlasskompetenzen.

In der Vernehmlassung zeigte sich hinsichtlich der neu ausgerichteten Aufgaben und Kompetenzen des Bildungsrates ein kontroverses und uneinheitliches Bild. Die Regierung hält an der Neuausrichtung als strategisch-beratendes Gremium fest. Für die Begründung und die weiteren Einzelheiten wird auf Abschnitt 4.4 verwiesen.

Im Rahmen des VII. Nachtrags zum EG-BB wird die Schaffung eines Berufsbildungsrates und eines allfälligen Sekundarstufe-II-Rates geprüft. Ursprünglich sprach sich die Regierung dafür aus, dass nach Vorliegen der entsprechenden Grundlagen auch die Schaffung eines Gesamtbildungsrates in die Überlegungen einzubeziehen, der für die Volksschule, die Berufsbildung und die Mittelschulen zuständig wäre (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 1.5.3). Aufgrund der klaren Vernehmlassungsergebnisse zu dieser Frage soll diese Option jedoch nicht mehr weiterverfolgt werden. Für die Begründung und die weiteren Einzelheiten wird auf Abschnitt 4.4 verwiesen.

Es ist zu klären, welche Stellen bzw. welche Behörden die beim Bildungsrat wegfallenden Aufgaben und Zuständigkeiten mit der Umsetzung der Totalrevision übernehmen werden. Die Umsetzung der Anpassungen erfolgt einerseits im neuen Volksschulgesetz. Es sind andererseits aber auch Anpassungen in der Volksschulverordnung, im Mittelschulgesetz und einigen weiteren Erlassen notwendig.

Anhang 1 zeigt die vorgesehenen Verschiebungen von Aufgaben und Zuständigkeiten im Detail auf. An dieser Stelle werden die wesentlichen Punkte in zusammengefasster Form präsentiert.

– In Bezug auf die Volksschule werden im geltenden Volksschulgesetz insgesamt 38 konkrete Aufgaben und Zuständigkeiten des Bildungsrates aufgeführt. Davon können zwölf ersatzlos gestrichen werden. Neun Aufgaben und Zuständigkeiten werden neu der Regierung zugeordnet, 15 dem zuständigen Departement (BLD) und deren zwei dem zuständigen Amt (AVS).
– In Bezug auf die Mittelschule werden im geltenden Mittelschulgesetz 19 konkrete Aufgaben und Zuständigkeiten des Bildungsrates aufgeführt. Davon können fünf ersatzlos gestrichen werden. Fünf Aufgaben und Zuständigkeiten werden neu der Regierung, vier dem zuständigen Departement (BLD) und fünf dem Amt für Mittelschule zugeordnet.

Der Bildungsrat verfügt heute über elf Mitglieder. Das Gremium soll verkleinert werden. Das neue Volksschulgesetz sieht für den Bildungsbeirat im Interesse der Flexibilität keine fixe Mitgliederzahl vor, sondern eine Bandbreite von sieben bis neun Mitgliedern. Die reduzierte Mitgliederzahl trägt zu einer erhöhten Agilität in der Diskussion und in der Behandlung von Themen bei.

Die Zusammensetzung erfolgt nicht nach politischen, sondern nach fachlichen Kriterien. Die von der Regierung gewählten Mitglieder bringen ihre Expertise im Bereich des Volksschul- und Mittelschulwesens in die Beratung ein. Sie können aus den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Wirtschaft oder Gesellschaft stammen und sollen über einen Bezug zum Bildungswesen, idealerweise zur Volks- oder Mittelschule, verfügen.

Den Vorsitz führt weiterhin die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des zuständigen Departementes (BLD). Sie oder er bringt Themen und Fragestellungen aktiv in den Bildungsbeirat ein und stellt sicher, dass die Ergebnisse in geeigneter Weise in die weiteren Arbeiten des Departementes und der Regierung einfliessen.

Gegenstand der Behandlung des Bildungsbeirates können insbesondere in Erarbeitung stehende Konzepte, Gesetzgebungen oder politische Vorlagen von strategischer Bedeutung sein. Bei Bedarf kann der Bildungsbeirat befristet und für bestimmte Themen oder Aufgaben Arbeitsgruppen bilden.

Der Sitzungsrhythmus richtet sich nach der Anzahl der zu beratenden Geschäfte sowie nach dem zeitlichen Aufwand für deren Behandlung. Es ist davon auszugehen, dass der Bildungsbeirat mit seiner künftig ausschliesslich beratenden Funktion im Vergleich zu den bisherigen umfassenden Aufgaben des Bildungsrates weniger Sitzungen durchführen wird.

Heute bereitet das zuständige Departement (BLD) mit Unterstützung des Generalsekretariats und seiner Ämter die Beschlüsse und Sitzungen des Bildungsrates vor. Mit der neuen Neuausrichtung der Behörde als Bildungsbeirat verändern sich die entsprechenden Prozesse und die Vorbereitungsaufgaben. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Aufwand für die vom zuständigen Departement (BLD) und seiner Ämter zu leistenden Aufgaben unverändert bleiben wird. Für die benötigte Vorbereitungszeit ist es grundsätzlich unerheblich, welche Behörde oder welche Stelle den Entscheid fällt.

Ein Vorbehalt ist jedoch hinsichtlich der Mittelschulen anzubringen. Dort nimmt der Bildungsrat heute auch Aufgaben im Bereich der Führung und Aufsicht wahr. Infolge der Neuausrichtung des Bildungsrates wird das Amt für Mittelschulen zusätzliche Aufgaben übernehmen.

Mit dem Vollzugsbeginn des neuen Volksschulgesetzes stellt der Bildungsrat seine Tätigkeit ein. Mit der Aufhebung werden die entsprechenden Wahlbeschlüsse hinfällig.

3.20 Drittänderungen

3.20.1 Neuregelung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Bildungsbeirates

Der heutige Bildungsrat wird mit dem neuen Volksschulgesetz unter der Bezeichnung Bildungsbeirat als strategisch beratende Behörde ausgestaltet. Für allgemeine Ausführungen wird auf Abschnitt 3.19 verwiesen.

Mit der Ausgestaltung des Bildungsbeirates als beratende Behörde sind die heutigen Aufgaben des Bildungsrates neu zu regeln. Auf detaillierte Ausführungen wird an dieser Stelle mit Verweis auf Anhang 1 verzichtet. Dort wird aufgezeigt, welche Stellen oder Behörden im Übergang die heutigen Aufgaben und Zuständigkeiten des Bildungsbeirates übernehmen werden.

Ein wesentlicher Teil der Drittänderungen betrifft die Aufgaben und Kompetenzen, die nach geltendem Recht der Bildungsrat wahrnimmt. Diese Änderungen betreffen nicht ausschliesslich das Volksschulgesetz, weil der Bildungsrat auch Aufgaben im Bereich der Mittelschulen wahrnimmt. Dementsprechend werden im Mittelschulgesetz entsprechende Anpassungen vorgenommen.

3.20.2 Spitalschulbesuch durch Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II

Für allgemeine Ausführungen zu den Spitalschulen wird auf Abschnitt 3.13 verwiesen.

Neben den Schülerinnen und Schülern der Volksschule werden in Spitalschulen auch Lernende unterrichtet, die allgemeinbildende Angebote der Sekundarstufe II besuchen.

Vor diesem Hintergrund werden mit Drittänderungen im MSG sowie im EG-BB zwei inhaltlich gleich aufgebaute Bestimmungen mit der Artikelüberschrift «Spitalschulen» eingefügt (Art. 12bis MSG sowie Art. 20a EG-BB). Die beiden Bestimmungen schaffen die Rechtsgrundlage für allgemeinbildende schulische Angeboten der Sekundarstufe II an Spitalschulen.

Abs. 1 der beiden Bestimmungen legt fest, dass die Spitalschulen nach Art. 71 des neuen Volksschulgesetzes in sachgemässer Anwendung der ISV allgemeinbildende schulische Angebote der Sekundarstufe II bereitstellen. Das zuständige Departement erlässt für diese Angebote ein Schulkonzept, das von kantonalen Vorgaben abweichen kann (Art. 12bis MSG Abs. 3 und Art. 20a EG-BB Abs. 3).

Für Schülerinnen und Schüler, die im Kanton St.Gallen ein allgemeinbildendes Angebot der Sekundarstufe II besuchen, trägt der Kanton die Kosten der Spitalschulung (Art. 12bis MSG Abs. 4 und Art. 20a EG-BB Abs. 4). Bei ausserkantonalen Spitalaufenthalten richtet sich die Zahlungspflicht nach der ISV.
Für die Abgeltung der Leistungen der Spitalschulen kommen im innerkantonalen Verhältnis die Grundsätze der ISV sachgemäss zur Anwendung (Art. 12bis Abs. 2 MSG und Art. 20a Abs. 2 EG-BB). Der Aufwand einer Einrichtung des Gesundheitswesens für die Führung einer Spitalschule wird mit Stundenpauschalen abgegolten (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. a ISV). Die Abgeltung umfasst ausschliesslich Kosten des schulischen Angebots (Personal- und Betriebskosten, vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. b ISV).

3.20.3 Gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung an den Berufsfachschulen und Mittelschulen und die Verwendung der Bildungsidentität

In den Mittelschulen und Berufsfachschulen des Kantons St.Gallen wird die Schuladministrationsapplikation «Nesa» eingesetzt. Diese dient insbesondere der Bearbeitung von Personalien, Abschlussprüfungen, Fächerbelegungen, Klassen, Lehrpersonen, Noten sowie Zeugnissen.

Die Datenbearbeitung der Mittelschulen und der Berufsfachschulen ist derzeit auf Verordnungsstufe geregelt (Art. 16bis der Mittelschulverordnung [sGS 215.11] bzw. Art. 41 und Art. 41bis der Berufsbildungsverordnung [sGS 231.11]). Auf Stufe des formellen Gesetzes besteht jedoch keine ausdrückliche Grundlage.

Zur Schaffung der erforderlichen Klarheit und Rechtssicherheit werden im Rahmen der Drittänderungen zum neuen Volksschulgesetz gesetzliche Grundlagen für die Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe der Mittelschulen und der Berufsfachschulen geschaffen.

Art. 35bis MSG und Art. 14a EG-BB regeln die Bearbeitung von Personendaten. Sie entsprechen inhaltlich Art. 5 des neuen Volksschulgesetzes. Art. 35ter MSG und Art. 14ter EG-BB haben die Datensammlung und die Datenbekanntgabe zum Gegenstand und schaffen die gesetzliche Grundlage für den Einsatz der Schuladministrationsapplikation «Nesa» und den automatisierten Abruf von Personendaten im Abrufverfahren an öffentliche Organe des Kantons, öffentliche Organe des Bundes sowie an Dritte, die Aufgaben nach den genannten Erlassen erfüllen. Für weiterführende Informationen wird auf die Bemerkungen zu den entsprechenden Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes verwiesen.

Weiter wird mit Art. 35^{quater} MSG und Art. 14c EG-BB eine gesetzliche Grundlage für die Nutzung einer digitalen Bildungsidentität geschaffen. Diese dient im Schulalltag der sicheren Online-Authentifizierung und dem sicheren Zugang zu digitalen Dienstleistungen. Konkret handelt es sich um die digitale Bildungsidentität «Edulog», welche die EDK im Rahmen ihrer Digitalisie-

rungsstrategie eingeführt hat. Die beiden Bestimmungen entsprechen inhaltlich Art. 7 des neuen Volksschulgesetzes. Für weiterführende Informationen wird auf die Bemerkungen zu diesem Artikel verwiesen.

3.20.4 Finanzierung der Pflegekosten in Sonderschulen

Das Entlastungspaket 2026 umfasst unter anderem eine Massnahme zur Finanzierung der Pflegekosten in Sonderschulen. Im Anhang zur Botschaft zum Entlastungspaket 2026 vom 23. September 2025 (33.25.09) wird diese Massnahme unter der Nr. 27b wie folgt umschrieben:

«Die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung von medizinischen Leistungen soll kantonal vereinheitlicht werden. Somit soll diese analog der Pflegefinanzierung erfolgen. Bei der Stiftung Kronbühl wäre denkbar, dass eine Aufnahme zur Liste der Pflegeheime erfolgt. Grund dafür ist, dass es sich bei den Internatsplatzierungen um Kinder handelt, die teilweise einen intensiven medizinischen Pflegebedarf haben, der sowohl tagsüber wie auch in der Nacht medizinische Überwachung erfordert. Bei einer Aufnahme auf die Pflegeliste würden medizinische und pflegerische Leistungen (beispielsweise Grundpflege, Mobilisation, ärztliche Leistungen, Medikamente usw.) über das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) abgerechnet. Zu erwähnen ist, dass die medizinische Versorgung auch die Pauschale Schule betrifft, die in der Berechnung auch entsprechend berücksichtigt ist.»

In der Sammelvorlage II zum Entlastungspaket 2026 (22.26.05 bis 22.26.15) hielt die Regierung fest, dass die Umsetzung der Massnahme 27b im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes erfolgen soll.

Konkret ist eine Drittänderung des Gesetzes über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2; abgekürzt PFG) vorzusehen. Zu diesem Zweck wird Art. 9 PFG, der die Kostentragung durch das zuständige Gemeinwesen regelt, um einen neuen Abs. 4 ergänzt. Dieser bestimmt, dass der Kanton die Pflegekosten trägt, soweit diese nicht durch Sozialversicherungen gedeckt sind und das betreffende Pflegeheim als Sonderschule nach Art. 55 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes anerkannt ist. Voraussetzung für die Aufnahme einer Sonderschule in die Pflegeheimliste ist, dass die Leistungsvereinbarung nach Art. 55 des neuen Volksschulgesetzes Bestimmungen über die Anforderungen an die Pflegequalität enthält. Die vom Kanton getragenen Pflegekosten werden an die hälftige Aufteilung nach Art. 53 des neuen Volksschulgesetzes angerechnet.

Eine weitere gesetzliche Klärung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Massnahme 27b des Entlastungspakets 2026 erfolgt im Rahmen der Totalrevision des Gesundheitsgesetzes (22.26.17). Art. 6 Abs. 1 Bst. c des Entwurfs des neuen Gesundheitsgesetzes bestimmt, dass Betriebe, die der Volksschulgesetzgebung unterstehen, nicht als Pflegeheime im Sinn des Gesundheitsgesetzes gelten. In der Botschaft zum neuen Gesundheitsgesetz wird in den Erläuterungen zu Art. 6 (Abschnitt 3.1.1) ausdrücklich festgehalten, dass Betriebe, die der Volksschulgesetzgebung unterstehen, gleichwohl Pflegeplätze anbieten und in die Pflegeheimliste nach Art. 4b PFG aufgenommen werden können.

Vorgesehen ist, die Sonderschule der Stiftung Kronbühl in die Liste der Pflegeheime aufzunehmen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die in der Leistungsvereinbarung mit dem Bildungsdepartement definierte Zielgruppe Schülerinnen und Schüler mit Mehrfachbehinderungen und einem durchgehenden medizinischen Versorgungsbedarf, die einer intensiven medizinisch-therapeutischen Unterstützung bedürfen, umfasst. Diese benötigen eine intensive pflegerische Betreuung, die in einzelnen Fällen auch eine Überwachung während der Nacht einschliesst.

Die vorstehend vorgestellte Regelung für Pflegeplätze in Sonderschulen entspricht derjenigen, die bereits heute für Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung nach Art. 9 Abs. 3 PFG gilt.

Die Kosten für die pflegerischen und medizinaltechnischen Leistungen, die der Sonderschule der Stiftung Kronbühl entstehen, werden heute vom Kanton im Rahmen der leistungsabhängigen Pauschalen abgegolten. In einzelnen besonders komplexen Fällen erfolgt zudem eine vorübergehende Unterstützung durch die Kinderspitex. Mit dem neuen Art. 9 Abs. 4 PFG werden die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, damit diese Leistungen künftig im Rahmen der Pflegefinanzierung und nach den Vorgaben des KVG finanziert werden können.

Die zuständigen kantonalen Stellen haben mit der Stiftung Kronbühl Gespräche über die Rahmenbedingungen der Umsetzung geführt. Gestützt darauf wird in einem nächsten Schritt ein Umsetzungskonzept erarbeitet.

Damit die Sonderschule pflegerische und medizinaltechnische Leistungen über die Sozialversicherungen abrechnen kann, müssen zunächst die erforderlichen organisatorischen, personellen und fachlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Dabei sind insbesondere verschiedene Rechtsgrundlagen von Bund und Kanton zu berücksichtigen sowie Fragen im Zusammenhang mit den Anstellungsbedingungen des betroffenen Personals zu klären. Zudem ist die Dokumentation der pflegerischen Leistungen an die Anforderungen der Pflegefinanzierung anzupassen. Zu diesem Zweck ist unter anderem die Beschaffung eines geeigneten Dokumentationssystems erforderlich, was mit zusätzlichen Kosten verbunden ist.

Im Bereich der Pflegeleistungen sind sowohl die bundesrechtlichen als auch die kantonalrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Die Umsetzung erweist sich deshalb als aufwändiger als zunächst erwartet. Vor diesem Hintergrund kann die im Rahmen des Entlastungspakets 2026 in Aussicht gestellte Entlastung (Minderaufwand von anfänglich 1,5 Mio. Franken, ansteigend auf 3,7 Mio. Franken) nicht vollumfänglich realisiert werden. Im Zeitpunkt der Verabschiedung der vorliegenden Botschaft lässt sich der tatsächlich zu erwartende Minderaufwand noch nicht verlässlich beziffern.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass Volk und Stände am 24. November 2024 die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung zur einheitlichen Finanzierung der Leistungen angenommen haben. Mit dieser Reform sollen sämtliche Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) unabhängig davon, ob sie ambulant, stationär oder in einem Pflegeheim erbracht werden, nach einem einheitlichen Verteilschlüssel finanziert werden.

Im Rahmen der Umsetzung der neuen bundesrechtlichen Vorgaben wird zu prüfen sein, ob die Regelung zur Finanzierung von pflegerischen und medizinaltechnischen Leistungen in den Sonderschulen des Kantons St.Gallen unverändert beibehalten werden kann oder ob sich Anpassungen am kantonalen Recht aufdrängen.

3.20.5 Weitere Drittänderungen

Im Bereich der Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche besteht im geltenden Recht eine Doppelspurigkeit.

– Einerseits enthält das Volksschulgesetz Bestimmungen zu Integrationskursen (vgl. Art. 114ter und 114^{quater}), die mit Kantonsratsbeschluss vom 8. November 2001 eingeführt wurden. Diese richten sich an Jugendliche, die das 17. Altersjahr noch nicht vollendet haben.
– Anderseits hat der Kantonsrat am 23. September 2007 – und damit zu einem späteren Zeitpunkt – im Rahmen der Berufsbildungsgesetzgebung eine Regelung zum Integrationskurs geschaffen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c EG-BB). Diese Bestimmung bezweckt, Jugendlichen nach Abschluss der Volksschule mit ungenügenden Deutschkenntnissen oder anderen Schwierigkeiten den Einstieg in die Arbeitswelt zu erleichtern.

Integrationskurse gestützt auf die Volksschulgesetzgebung werden heute nicht mehr durchgeführt. Jugendliche im volksschulpflichtigen Alter besuchen die Volksschule. Schülerinnen und Schüler mit ungenügenden Deutschkenntnissen werden in der Volksschule gezielt gefördert, namentlich durch den Besuch einer Deutschklasse (Intensivklasse) oder durch zusätzlichen Intensivunterricht in der deutschen Sprache (Deutsch als Zweitsprache, DaZ).

Besuchen fremdsprachige Jugendliche im Anschluss an die Volksschule einen Integrationskurs, erfolgt dies ausschliesslich im Rahmen der Berufsbildungsgesetzgebung (Art. 5 Abs. 1 Bst. c EG-BB).

Vor diesem Hintergrund wird im neuen Volksschulgesetz auf eine entsprechende Regelung verzichtet. In der Folge ist in Art. 5 Abs. 1 Bst. c EG-BB der Verweis auf den Integrationskurs nach der Volksschulgesetzgebung zu streichen. Der Integrationskurs gemäss Berufsbildungsgesetzgebung bleibt davon unberührt und besteht unverändert weiter.

Mit dem neuen Volksschulgesetz wird für ausgewählte Begriffe eine neue Nomenklatur eingeführt. Das gilt beispielsweise für die Gliederung der Volksschule. Diese erfolgt neu in drei Zyklen. Soweit andere Gesetze die betreffenden Begriffe verwenden, wird im Rahmen der Drittänderungen im neuen Volksschulgesetz die neue Nomenklatur in den betreffenden Bestimmungen von anderen Gesetzen angepasst. Darüber hinaus werden – insbesondere in Fussnoten – die geänderten Nummern von Artikeln des neuen Volksschulgesetzes genannt.

Der Bildungsbeirat berät die Regierung und das zuständige Departement in strategischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (Art. 102 Abs. 1). Er befasst sich insbesondere mit Konzepten, Gesetzgebungsvorhaben und politischen Vorlagen von strategischer Bedeutung.

Eine Beratung im Sinn des Einbezugs der Aussensicht ist nicht nur bei strategischen Fragestellungen zweckmässig, sondern kann auch die operative Aufgabenerfüllung unterstützen. Das zuständige Departement (BLD) soll deshalb im Bereich der Mittelschulen zur Unterstützung seiner operativen Aufgaben sowie derjenigen der zuständigen Stelle (Amt für Mittelschulen) Kommissionen einsetzen können.

4 Vernehmlassungsverfahren

4.1 Einleitung

Die Vernehmlassung wurde über die elektronische Partizipations-Plattform «Demokratis»[22] durchgeführt. Insgesamt wurden 766 Stellungnahmen eingereicht. Davon stammten 137 von Organisationen und 629 von Privatpersonen. 44 Stellungnahmen wurden ohne Inhalt eingereicht.

Von den auf kantonaler Ebene aktiven Parteien beteiligten sich EDU, EVP, FDP, GLP, Grüne, Die Mitte, SP und SVP an der Vernehmlassung. Von Seiten der Gemeinden nahmen der VSGP, der SGV und vereinzelt politische Gemeinden oder Schulgemeinden zur Vorlage Stellung. Zudem beteiligten sich elf Berufsverbände und Lehrpersonen-Konvente an der Vernehmlassung, darunter der KLV und Visenti. Von den Landeskirchen reichten das Bistum St.Gallen (Bistum), die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons St.Gallen (REF SG) sowie diverse Pfarreien, Seelsorgeeinheiten und Kirchgemeinden eine Stellungnahme ein.

22 Demokratis.ch stellt den Behörden von Bund und Kantonen eine kostenpflichtige digitale Online-Plattform für die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren zur Verfügung.

4.2 Zusammenfassendes Gesamtergebnis

Insgesamt wird die Totalrevision des Volksschulgesetzes breit getragen. Im Rahmen des vorangestellten Fragebogens wurde in einer abschliessenden Würdigung gefragt, wie hoch die Zustimmung zur Vorlage insgesamt sei. Vollumfängliche Zustimmungen wurden keine abgegeben. 24 von 25 der zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen und 32 von 36 weiteren Organisationen stimmten der Vorlage mehrheitlich zu. Auch bei den teilnehmenden Privatpersonen überwog die Zustimmung. 52 stimmten der Vorlage mehrheitlich zu, während 11 sie mehrheitlich und 12 vollumfänglich ablehnten. Die eingebrachten Änderungsanträge und Anregungen betrafen nahezu durchwegs Einzelheiten der Ausgestaltung und Umsetzung der Vorlage, während deren grundlegende Stossrichtung weitgehend unbestritten blieb.

4.3 Ergebnisse in den sechs Kernthemen

In der Vernehmlassung standen sechs Kernthemen besonders im Fokus. Die Vernehmlassungsergebnisse zu diesen Themen, die Erwägungen der Regierung sowie die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Anpassungen an der Vorlage werden nachfolgend näher dargelegt.

– *Dritter Zyklus (Oberstufe***):** Die Flexibilisierung der Organisation der Oberstufe stiess auf breite Zustimmung. Die Befristung der leistungsgetrennten Oberstufe (Sek und Real) wurde hingegen unterschiedlich beurteilt: Während die zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen ihr knapp zustimmten, lehnten die weiteren Organisationen und die Privatpersonen diese deutlich ab. Ein Teil der Teilnehmenden sprach sich für die Zulassung der gemischten Oberstufe aus, in der die Schülerinnen und Schüler in sämtlichen Fächern unabhängig von den jeweiligen Leistungsanforderungen gemeinsam unterrichtet werden.

  Ergebnis: Nachdem sich eine überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden dafür ausgesprochen hat, soll die leistungsgetrennte Organisationsform (bisher Sek und Real) weiterhin unbefristet zur Verfügung stehen. Die von einigen Teilnehmenden[23] geforderte gemischte Organisationsform, in der die Schülerinnen und Schüler in sämtlichen Fächern unabhängig von ihrem Leistungsprofil gemeinsam unterrichtet werden, soll hingegen nicht zugelassen werden. Die Regierung erachtet es als sachgerecht, dass die Schülerinnen und Schüler in den letzten drei Jahren der Volksschule zumindest in einem Teil der Fächer nach Leistungsanforderungen getrennt unterrichtet werden.

– *Sonderpädagogik:* Sowohl die integrierte Sonderschulung als auch die Schaffung des Lenkungsausschusses Sonderpädagogik stiessen bei den Teilnehmenden insgesamt auf breite Zustimmung. Auch die hälftige Finanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen durch Kanton und die Schulträger fand mehrheitlich Zustimmung. Von einem Teil der Teilnehmenden wurde dabei ein Finanzierungsmodell bevorzugt, bei dem der auf die Schulträger entfallende Kostenanteil nicht ausschliesslich nach der Zahl der Schülerinnen und -schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen auf die einzelnen Schulträger verteilt wird, sondern ein teilsolidarisches Finanzierungsmodell angewendet wird. Die in der Vernehmlassung eingebrachten Änderungsvorschläge betrafen einzelne Aspekte der Modalitäten der integrierten Sonderschulung. So wurde insbesondere eine Reduktion der Klassengrössen vorgeschlagen.

  Erwägungen: Insbesondere wird der obere Bandbreitenwert für die Klassengrössen nicht generell reduziert. Den diesbezüglich geäusserten Bedenken trägt Art. 51 Abs. 2 Bst. c des neuen Volksschulgesetzes ausreichend Rechnung. Danach ist eine integrierte Sonderschulung nur zulässig, wenn ihr keine überwiegenden Interessen der Klasse entgegenstehen. Bei

[23] Für die Zulassung der gemischten Oberstufe haben sich ausgesprochen: SP, Verband St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP), KLV, Visenti sowie NetzSG.

dieser Beurteilung können insbesondere die Grösse und die Zusammensetzung der betreffenden Klasse berücksichtigt werden.

Ergebnis: Aufgrund der breiten Zustimmung wird an der integrierten Sonderschulung und deren grundlegenden Rahmenbedingungen festgehalten. Neu wird für die Verteilung des hälftigen Kostenanteils der Schulträger für die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen ein teilsolidarisches Berechnungsmodell vorgesehen.

– *Lenkungsausschuss Sonderpädagogik:* Der Verband privater Sonderschulträger (VPS) und der SPD beantragten, dass ihnen im Lenkungsausschuss Sonderpädagogik ein volles Stimmrecht und nicht lediglich eine beratende Stimme eingeräumt wird.

  Erwägungen: Das Anliegen ist grundsätzlich nachvollziehbar. Eine Erweiterung der Stimmrechte würde jedoch die bestehenden Mehrheitsverhältnisse verändern. Kanton und Schulträger tragen gemeinsam die gesamten Kosten der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen. Bei unterschiedlichen Positionen von Kanton und Schulträgern könnten VPS und

  SPD mit ihren Stimmen den Ausschlag geben, obwohl sie die entsprechenden Kosten nicht tragen.

  Ergebnis: Vor diesem Hintergrund wird an der vorgesehenen Ausgestaltung der Stimmrechte festgehalten.

– *Religionsunterricht:* Die grundsätzlich unveränderte Einbindung des landeskirchlichen Religionsunterrichts in die Volksschule fand in der Vernehmlassung breite Zustimmung. So blieben die Modalitäten des landeskirchlichen Religionsunterrichts (Aufnahme in den Stundenplan, Freiwilligkeit des Besuchs, Datenbekanntgabe an die Landeskirchen und unentgeltliche Bereitstellung von Räumlichkeiten durch die Schulträger) weitgehend unbestritten. Kontrovers beurteilt wurde einzig die Frage, ob der Religionsunterricht neu ausserhalb der Blockzeiten stattfinden soll oder nicht. Während die zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen diese Frage deutlich bejahten, lehnten die weiteren Organisationen und die teilnehmenden Privatpersonen diese Änderung mehrheitlich ab.

  Erwägungen: Kontrovers diskutiert wurde einzig die Verlagerung des landeskirchlichen Religionsunterrichts aus den Blockzeiten. Bei der zeitlichen Einordnung sind unterschiedliche Interessen gegeneinander abzuwägen. Während die Landeskirchen bei einer Verlagerung aus den Blockzeiten eine Abwertung des Religionsunterrichts befürchten, führt dessen Durchführung während der Blockzeiten für die Schulträger zu zusätzlichem Betreuungsaufwand, da nicht alle Kinder den Religionsunterricht besuchen. Die Regierung erachtet diesen zusätzlichen Aufwand als unverhältnismässig. Gleichzeitig begrüsst sie den landeskirchlichen Religionsunterricht und spricht sich dafür aus, dass dieser weiterhin in den Stundenplan der Schule aufgenommen wird. Auch ausserhalb der Blockzeiten bestehen Möglichkeiten für eine geeignete Platzierung im Stundenplan. Die Blockzeiten gelten lediglich im ersten und zweiten Zyklus und erstrecken sich am Vormittag von frühestens 8 Uhr bis spätestens 12 Uhr. Der gesamte Nachmittag steht damit für eine Platzierung ausserhalb der Blockzeiten zur Verfügung. Die Regierung erwartet, dass die Schulträger den bestehenden Gestaltungsspielraum so nutzen, dass der landeskirchliche Religionsunterricht möglichst keine Attraktivitätseinbusse erfährt.

  Was die Verschiebung des landeskirchlichen Religionsunterrichts aus den Blockzeiten betrifft, soll auf eine «In-der-Regel»-Bestimmung verzichtet werden. Die Regierung spricht sich für eine kantonsweit einheitliche Regelung aus. Die Möglichkeit, Ausnahmen vorzusehen,

würde bei den einzelnen Schulträgern zu wiederkehrenden Diskussionen über deren Zulässigkeit und Ausgestaltung führen. Würden einzelne Schulträger Ausnahmen zulassen, andere hingegen nicht, entstünden unterschiedliche Regelungen innerhalb des Kantons. Eine solche Situation erscheint nicht sachgerecht.

Ergebnis: Eine klare kantonale Vorgabe schafft demgegenüber Rechtssicherheit und gewährleistet einen einheitlichen Vollzug.

– *Privatschulen und privater Einzelunterricht:* Die Verschärfung der Aufsicht über die Privatschulen findet in der Vernehmlassung insgesamt deutliche Zustimmung, wobei diese bei den Privatpersonen weniger ausgeprägt ausfällt. Uneinheitlicher wird der Wegfall des privaten Einzelunterrichts beurteilt. Während die Organisationen dem Wegfall mehrheitlich zustimmen, lehnen ihn die teilnehmenden Privatpersonen mehrheitlich ab. Letztere kritisierten diesen Schritt als unverhältnismässig und als nicht erforderlich.

  Erwägungen: Die zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen stimmen dem Wegfall des privaten Einzelunterrichts deutlich, die weiteren Organisationen stimmten mehrheitlich zu. Demgegenüber lehnen die teilnehmenden Privatpersonen den Wegfall des privaten Einzelunterrichts deutlich ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass deren Stellungnahmen kein repräsentatives Stimmungsbild der Bevölkerung darstellen, weil davon auszugehen ist, dass sich Personen, die dem Homeschooling nahestehen, überdurchschnittlich häufig an der Vernehmlassung beteiligt haben. Der Wegfall des privaten Einzelunterrichts entspricht zudem den Ergebnissen der breit abgestützten Projektarbeit und wurde in der Vernehmlassung von den Organisationen mehrheitlich bestätigt.

  Ergebnis: Die verschärfte Aufsicht über die Privatschulen und die vorgeschlagenen Modalitäten wurden in der Vernehmlassung bestätigt; daran wird festgehalten. Auch am Wegfall des privaten Einzelunterrichts wird festgehalten.

– *Bildungsrat:* Die Umwandlung des Bildungsrates in ein rein beratendes strategisches Gremium wurde kontrovers diskutiert. Von den zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen sprachen sich drei Teilnehmende vollumfänglich (darunter FDP und SGV) sowie vier weitere Teilnehmende mehrheitlich (darunter EVP und SP) für eine Umwandlung in ein rein beratendes strategisches Gremium aus. Demgegenüber äusserten acht Teilnehmende mehrheitliche (darunter der KLV) und zwölf Teilnehmende vollumfängliche (darunter Die Mitte, GLP, GRÜNE, SVP, EDU) Ablehnung. Von den weiteren Organisationen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, waren 15 Teilnehmende für eine Umwandlung in ein rein beratendes strategisches Gremium und 21 Teilnehmende dagegen. Ein anderes Bild zeigt sich bei den teilnehmenden Privatpersonen: 88 Teilnehmende unterstützten die Umwandlung in ein rein beratendes strategisches Gremium, während 58 Teilnehmende dies ablehnten.

  Erwägungen: In der Vernehmlassung zeigte sich hinsichtlich der künftigen Stellung und Aufgaben des Bildungsrates ein kontroverses und uneinheitliches Bild. Bevor die Vernehmlassungsergebnisse gewürdigt werden, erscheint es angezeigt, zunächst einen Blick auf die Ursprünge des Bildungsrates und die seither eingetretenen Entwicklungen zu werfen.

  Im Zuge der Gründung des Kantons St.Gallen wurde im Jahr 1803 ein Erziehungsrat eingesetzt. Damit gehört diese Behörde zu den ältesten kantonalen Institutionen. Hintergrund seiner Einsetzung war das Bestreben, das Bildungswesen aus der kirchlichen Aufsicht zu lösen und zunehmend als staatliche Aufgabe zu organisieren. Tatsächlich wurde das Schulwesen damals noch weitgehend kirchlich bestimmt. Der Erziehungsrat nahm vor diesem Hintergrund eine vermittelnde Funktion zwischen Regierung, Kantonsrat, Kirchen und Schulpraxis wahr.

Er trug dazu bei, dass grundlegende Entscheide im Bildungswesen, insbesondere zu Lehrplänen und Lehrmitteln, fachlich und institutionell breit abgestützt wurden.

Im 19. Jahrhundert waren Erziehungsräte in den Kantonen weit verbreitet. Die Rahmenbedingungen haben sich seither grundlegend verändert. Heute ist die Bildung als staatliche Aufgabe unbestritten. Den politischen Behörden auf kommunaler und kantonaler Ebene stehen – anders als zur Zeit der Kantonsgründung – professionelle Verwaltungen mit entsprechendem Fachwissen zur Seite. Vor diesem Hintergrund wurden Stellung, Aufgaben und Zuständigkeiten der Erziehungs- und Bildungsräte in vielen Kantonen im Laufe der Zeit angepasst.

Erziehungs- oder Bildungsräte mit hoheitlichen Entscheidkompetenzen bestehen heute noch in sechs Kantonen[24]. Weitere vier Kantone[25] verfügen über vergleichbare Bildungsbehörden mit strategisch-beratender Funktion, denen teilweise noch einzelne Vollzugskompetenzen zugeordnet sind. In den weiteren Kantonen gab es entweder nie einen Erziehungs- oder Bildungsrat oder die Behörde wurde im Laufe der Zeit aufgehoben.

Die Vernehmlassungsergebnisse zeigen ein kontroverses Bild. Eine Mehrheit der teilnehmenden Organisationen sprach sich für die Beibehaltung eines Bildungsrates mit hoheitlichen Entscheidkompetenzen aus, während eine Mehrheit der teilnehmenden Privatpersonen die Neuausrichtung zu einem strategisch-beratenden Fachgremium befürwortete.

Ergebnis: Die Regierung ist überzeugt, dass die vorliegende Totalrevision des Volksschulgesetzes den richtigen Zeitpunkt bietet, Stellung und Aufgaben des Bildungsrates grundlegend neu auszurichten. Sie hält deshalb am vorgeschlagenen Modell fest. Der heutige Bildungsrat soll unter der neuen Bezeichnung «Bildungsbeirat» als strategisch-beratendes Fachgremium für das Bildungsdepartement und die Regierung weitergeführt werden. Seine bisherigen Entscheidkompetenzen und operativen Aufgaben sollen der Regierung beziehungsweise dem Bildungsdepartement übertragen werden.

Das kontroverse Ergebnis der Vernehmlassung zeigt, dass die Neuausrichtung des Bildungsrates zu einem strategisch-beratenden Fachgremium politisch möglicherweise keine Mehrheit finden wird. Sollte dies der Fall sein, spricht sich die Regierung für eine Schärfung und Neuausrichtung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Bildungsrates aus. Seine Entscheidkompetenzen sollen sich diesfalls auf strategische und übergeordnete pädagogische Fragen konzentrieren.

Auch bei einer allfälligen Beibehaltung eines Bildungsrates mit Entscheidkompetenzen soll dieser künftig nicht mehr für Einzelfallentscheide (Rekurse, Berufsverbote, Aufsichtsbeschwerden usw.) zuständig sein. Dasselbe soll für weitere operative Aufgaben gelten, die sich auf individuelle Gesuche beziehen, wie zum Beispiel bei der Feststellung der Gleichwertigkeit einer Qualifikation mit einem anerkannten Lehrdiplom. Zudem sollen dem Bildungsrat keine Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Sonderpädagogik übertragen werden. Für diesen Bereich wird mit dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik ein spezifisches Gremium geschaffen. Mit dieser klaren Aufgabenteilung werden Überschneidungen und Kompetenzkonflikte zwischen den beiden Gremien vermieden.

– *Urlaub für eine Familienauszeit:* Der Urlaub für eine Familienauszeit sowie dessen Modalitäten finden in der Vernehmlassung insgesamt mehrheitliche Zustimmung. Eine vertiefte Betrachtung der politischen Positionierungen ergibt allerdings ein differenzierteres Bild: Zwei

24 Es handelt sich um die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Schwyz, St.Gallen, Zug und Zürich.

25 Es handelt sich um die Kantone Aargau, Obwalden, Uri und Wallis.

der im Kantonsrat vertretenen Parteien lehnen den Urlaub vollumfänglich und zwei weitere mehrheitlich ab.

Erwägungen und Ergebnis: Die Regierung anerkennt, dass viele Familien kein Bedürfnis nach einer Familienauszeit haben oder eine solche aus anderen Gründen nicht in Frage kommt. Gleichwohl hält sie an der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung fest. Für einen Teil der Familien stellt die Möglichkeit einer Familienauszeit ein Bedürfnis dar. Die Schulträger sind bereits heute mit entsprechenden Gesuchen konfrontiert. Ohne kantonale Regelung wäre es den einzelnen Schulträgern überlassen, wie sie mit solchen Gesuchen umgehen. Dies könnte zu unterschiedlichen Regelungen und einer uneinheitlichen Bewilligungspraxis führen. Eine einheitliche kantonale Regelung schafft demgegenüber klare Rahmenbedingungen, entlastet die Schulträger bei der Behandlung entsprechender Gesuche und gewährleistet deren rechtsgleiche Behandlung. Damit wird zugleich die Rechtssicherheit für die Familien und die Schulträger gestärkt.

4.4 Ergebnisse zu weiteren Themen

Im vorstehenden Abschnitt wurden die sechs Kernthemen der Vernehmlassung näher behandelt. Nachfolgend werden die weiteren in der Vernehmlassung aufgeworfenen Themen aufgegriffen. Die entsprechenden Vernehmlassungsergebnisse, die Erwägungen der Regierung sowie die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Anpassungen werden in zusammengefasster Form dargestellt. Dabei wird jeweils kurz begründet, ob und inwieweit die eingebrachten Anliegen und Vorschläge berücksichtigt werden.

– Art. 4 (Begriffe): Auf Anregung des KLV sowie der Konferenz der Schulischen Heilpädagoginnen und -pädagogen St.Gallen (KSH) wurde neu eine Definition für die integrierte Sonderschulung eingefügt. Die Definition der Kleinklasse wurde auf Anregung des Schulpsychologischen Dienstes (SPD) präzisiert.
– Art. 5 (Datenbearbeitung) und Art. 6 (Datenbekanntgabe): Die Bestimmungen wurden aufgrund verschiedener Anregungen aus der Vernehmlassung grundlegend überarbeitet. Unter anderem wird auf Anregung der Landeskirchen sowie weiterer Teilnehmender eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es den Schulen ermöglicht, den Kirchgemeinden bzw. den mit dem Religionsunterricht betrauten Personen die für dessen Durchführung unentbehrlichen Informationen bekanntzugeben. Die Rechtsgrundlage umfasst auch die entsprechende Datenbekanntgabe über den E-Government-Service PUPIL@SG.
– Art. 13 Schulträger: Die GRÜNEN regten an, im Volksschulgesetz eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für Kathi und Maitlisek in Umsetzung der Motion 42.25.01 zu schaffen und auf eine Regelung in der Kantonsverfassung zu verzichten. Die Frage soll im Rahmen einer von der Totalrevision des Volksschulgesetzes unabhängigen Behandlung der Motion, diee explizit eine Verfassungsänderung verlangt, im Kantonsrat geklärt werden.
– Art. 17 Personalpool: Der Verband Schulführung St.Gallen (Visenti SG), die kantonale Unterstufenkonferenz (KUK) sowie der Fachverband von und für Mitarbeitende in Städten und Gemeinden, Ressort Schule (NetzSG) fordern eine Überprüfung bzw. Überarbeitung des Personalpools für die Volksschule. In der Botschaft wird neu festgehalten, dass die Regelungen zum Personalpool nachgelagert und gestützt auf das neue Volksschulgesetz überprüft und soweit erforderlich angepasst werden. Eine Anpassung des Gesetzes ist indes nicht nötig.
– Joker-Halbtage (Art. 22 Abs. 1): Die Teilnehmenden, die sich zur Erhöhung der Zahl der Joker-Halbtage von zwei auf vier geäussert haben, lehnen diese mehrheitlich ab. An der vorgeschlagenen Erhöhung wird dennoch festgehalten. Die geltende Regelung mit zwei Joker-Halbtagen entspricht nicht mehr den Bedürfnissen der Familien. Sie erscheint zudem im

interkantonalen Vergleich nicht mehr zeitgemäss. Mehrere Kantone räumen den Eltern weitergehende Möglichkeiten für den Bezug freier Tage ihrer Kinder ein.[26]

– Benützung Schulanlagen durch Dritte (Art. 25 Abs. 2): SGV und NetzSG lehnen die Verpflichtung der Schulträger ab, die Schulanlagen ausserhalb der Zeiten des Schulbetriebs Dritten zur Verfügung zu stellen. Sie vertreten die Auffassung, dass die Gemeinden selbst über die ausserschulische Nutzung ihrer Schulanlagen entscheiden sollen. An der Verpflichtung nach Art. 25 Abs. 2 wird jedoch unverändert festgehalten. Sie besteht bereits nach geltendem Recht (Art. 11 Abs. 2 VSG). Schulanlagen werden im Wesentlichen aus Steuermitteln und damit durch die Allgemeinheit finanziert. Es erscheint deshalb sachgerecht, dass sie ausserhalb der Zeiten des Schulbetriebs im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten auch für ausserschulische Nutzungen zur Verfügung stehen. Der KLV fordert, dass bei der Nutzung von Schulzimmern durch Dritte aus Gründen des Datenschutzes Zurückhaltung zu üben ist. Es sei kaum möglich, in einem Schulzimmer sämtliche Daten über Schülerinnen und Schüler unkenntlich zu machen. In der Botschaft wurde ein entsprechender Hinweis aufgenommen.
– Qualitätskriterien für Lehr- und Lernmedien (Art. 29 Abs. 1): Die Mitte regt an, auf kantonale Qualitätskriterien und Empfehlungen für Lehr- und Lernmedien zu verzichten. Sie begründet dies mit dem damit verbundenen administrativen Aufwand, dem lediglich ein geringer Mehrwert gegenüberstehe. Der Hinweis wird aufgenommen. Die ursprünglich vorgeschlagene zweistufige Regelung für die Festlegung von Qualitätskriterien erscheint nicht mehr zeitgemäss. Sowohl das zuständige Departement als auch die Schulträger orientieren sich bei der Beurteilung von Lehr- und Lernmedien an den Kriterien der Interkantonalen Lehrmittelzentrale. Abs. 1 zu den Qualitätskriterien des zuständigen Departementes wurde gestrichen.
– Qualitätsanforderungen an die schulergänzende Betreuung (Art. 35): Der Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) sowie der Verband Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) fordern verbindliche Anforderungen an die Qualität der schulergänzenden Betreuung. Die Bedürfnisse und Rahmenbedingungen unterscheiden sich jedoch je nach Schulträger erheblich. So stellt sich die Ausgangslage in einer kleinen Landgemeinde anders dar als in einem städtischen Umfeld. Es erscheint deshalb sachgerecht, den Schulträgern wie bisher die Verantwortung zu überlassen, die Qualitätsanforderungen unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse festzulegen und deren Einhaltung zu gewährleisten. Zudem bestehen bereits kantonale Empfehlungen zur schulergänzenden Betreuung, die auch Qualitätsanforderungen thematisieren. Aus diesen Gründen wird auf eine Anpassung von Gesetz und Botschaft verzichtet.
– Ressourcen für die schulergänzende Betreuung bei integrierter Sonderschulung (Art. 39): kibesuisse weist darauf hin, dass die schulergänzende Betreuung auch Schülerinnen und Schülern mit integrierter Sonderschulung offensteht. Bei einer Inanspruchnahme des Angebots sollen die erforderlichen spezifischen Unterstützungs- und Fördermassnahmen auch im Rahmen der schulergänzenden Betreuung gewährleistet und finanziert werden. Der Hinweis wird berücksichtigt. Für Schülerinnen und Schüler mit integrierter Sonderschulung besteht in der schulergänzenden Betreuung grundsätzlich eine vergleichbare Ausgangslage wie im Unterricht. Auch dort sind Vorkehrungen erforderlich, um ihren spezifischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Der Hinweis wurde deshalb insofern aufgenommen, als in der Botschaft neu ausgeführt wird, dass im Rahmen der nachgelagerten Arbeiten zur Umsetzung der integrierten Sonderschulung ein Zusatzpaket «Betreuung» definiert werden soll. Eine Anpassung des Gesetzes ist hingegen nicht erforderlich.
– Ressourcenpaket bei integrierter Sonderschulung von Kindergartenkindern (Art. 50): Der Berufsverband KSH sowie die Kantonale Kindergartenkonferenz (KKgK) weisen darauf hin, dass Kinder bereits vor dem Kindergarteneintritt schulpsychologisch abgeklärt werden müssen, damit bei einer integrierten Sonderschulung die sonderpädagogischen Ressourcen

[26] Kanton Waadt: sechs Halbtage; Kanton Bern: fünf Halbtage; Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Thurgau, Uri und Zürich; zwei Kalendertage oder vier Halbtage. In einigen Kantonen, darunter Basel-Stadt, Glarus, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Wallis, besteht keine ausdrückliche kantonale Regelung zu Joker-Tagen.

(Ressourcenpaket) bereits zu Beginn des ersten Kindergartenjahres bereitstehen oder zeitnah ermöglicht werden. Das Anliegen wird aufgenommen und die Botschaft entsprechend präzisiert; eine Anpassung des Gesetzes ist nicht erforderlich. Eine schulpsychologische Abklärung ist vor Beginn der Schulpflicht möglich, was auch heute schon so gehandhabt wird. Im Sonderpädagogik-Konzept sollen dementsprechende Prozesse definiert werden.
- Einer integrierten Sonderschulung entgegenstehende Interessen der betreffenden Klasse der Regelschule (Art. 51 Abs. 2 Bst. c): SPD und KLV regen an, die Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Beurteilung der Interessen der Klasse der Regelschule vor Anordnung einer integrierten Sonderschulung näher zu klären. Dieses Kriterium wird als schwer beurteilbar und konfliktanfällig erachtet. Diese Einschätzung ist nachvollziehbar. Eine Anpassung von Gesetz und Botschaft ist jedoch nicht angezeigt. Die Beurteilung obliegt der Stelle, die nach der Kompetenzordnung des jeweiligen Schulträgers für die Anordnung verstärkter sonderpädagogischer Massnahmen zuständig ist. Weitergehende Präzisierungen gehören nicht auf Gesetzesstufe. Die erforderliche Konkretisierung erfolgt nachgelagert auf Verordnungsstufe und im Sonderpädagogik-Konzept.
- Bewilligungskriterien für Privatschule: (Art. 64 [Art. 63 in der Vernehmlassungsvorlage]: Das neue Volksschulgesetz sieht keinen privaten Gruppenunterricht mehr vor. Familien, die sich zusammenschliessen und ihre Kinder gemeinsam unterrichten möchten, können stattdessen eine Privatschule gründen. Visenti SG regte an, die Mindestzahl der Schülerinnen und Schüler ausdrücklich als Bewilligungsvoraussetzung festzulegen. Diese Anregung wurde aufgenommen. Neu wird bestimmt, dass in jedem geführten Zyklus wenigstens fünf Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden müssen.
- Massnahmen bei Verstössen von Privatschulen (Art. 65 [Art. 64 in der Vernehmlassungsvorlage]): Der Verein Homeschooling SG kritisiert, dass der Begriff «begründete Zweifel» als Voraussetzung für den Entzug der Bewilligung zu unbestimmt sei. Die Mitte regt an, dass nicht jeder Gesetzesverstoss kantonale Massnahmen bis hin zum Entzug der Bewilligung rechtfertigen dürfe, sondern nur ein schwerwiegender Verstoss. Die Einwände sind nachvollziehbar. Die Bestimmung wurde deshalb gestrichen. Zum Entscheid über die Streichung trugen auch weitere Überlegungen zu den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts bei.

4.5 Weitere Anpassungen

Die vorliegende Botschaft wurde unter Berücksichtigung der vorstehend zusammengefassten Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet. Punktuell wurden zudem Anpassungen vorgenommen, die nicht auf die Vernehmlassung zurückzuführen sind, sondern sich aus neuen Erkenntnissen im Rahmen der weiteren Projektarbeiten ergeben haben. Dazu gehören insbesondere die folgenden Änderungen:
- Art. 21, Art. 36 und Art. 77 [Art. 73 in der Vernehmlassungsvorlage]: Abweichungen vom Lehrplan sind bei Tagesschulen (Art. 36), im Rahmen von Schulversuchen (Art. 77) sowie bei einem Urlaub für eine Familienauszeit (Art. 21) möglich. Die Voraussetzung dafür wurde in den drei Bestimmungen einheitlich formuliert. Danach dürfen die Abweichungen den Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen nicht gefährden.
- In Art. 15 zur Klassenbildung wurde ein neuer Abs. 3 aufgenommen, der die Regierung beauftragt, die Organisationsformen des dritten Zyklus näher zu regeln. Die Überschrift wurde entsprechend ergänzt und nennt neu sowohl die Klassenbildung als auch die Organisationsformen.
- Art. 64 Abs. 1 Bst. a der Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass das zuständige Departement die erforderlichen Anordnungen bis hin zum Entzug der Bewilligung trifft, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Da diese Befugnis bereits aufgrund der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze besteht, wurde die Bestimmung als entbehrlich erachtet und gestrichen.

Darüber hinaus wurde der Text des neuen Volksschulgesetzes punktuell redaktionell überarbeitet.

5 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich und Gegenstand

Gegenstand des vorliegenden Erlasses ist die Volksschule. Er umfasst die öffentliche Volksschule (Abs. 2 Bst. a), die Sonderschulen (Abs. 2 Bst. b), die Spitalschulen und die Schulen in Zentren des Asylbereichs (Abs. 2 Bst. c) und die Privatschulen (Abs. 2 Bst. d).

Der Volksschule zugeordnet sind zudem die schulpsychologische Versorgung und die ergänzenden Angebote (Abs. 3). Zu diesen gehören u.a. die schulergänzende Betreuung, die Führung von Tagesschulen, der Religionsunterricht der Landeskirchen sowie die Elternbildung.

Das Gesetz gilt für die Volksschule, die in vier Kategorien von Schulen unterteilt wird, in denen die Schulpflicht erfüllt werden kann (Abs. 2):

– Die öffentliche Volksschule (Abs. 1 Bst. a) umfasst alle von den öffentlich-rechtlichen Schulträgern geführten Schulen für Kinder und Jugendliche im volksschulpflichtigen Alter, in denen die Volksschulpflicht absolviert werden kann. Ebenfalls als öffentliche Schulen gelten Privatschulen, die gestützt auf einen entsprechenden Vertrag bzw. eine entsprechende Leistungsvereinbarung im Auftrag des kommunalen Schulträgers die Beschulung von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen übernimmt (Urteil des Bundesgerichtes 2C_405/2022 vom 17. Januar 2025). Die überwiegende Mehrheit der Schülerinnen und Schüler besucht die öffentliche Volksschule.
– In den Sonderschulen (Abs. 2 Bst. b) werden Kinder und Jugendliche unterrichtet, die aufgrund von Schulschwierigkeiten, von Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung oder von Behinderungen einen besonderen Bildungsbedarf aufweisen.
– Weiter gilt das Volksschulgesetz für die Spitalschulen und die Schulen in den Zentren des Asylbereichs (Abs. 2 Bst. c).
– Schliesslich regelt das Volksschulgesetz die Privatschulen (Abs. 2 Bst. d). Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung gewährleistet das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen.

Art. 2 Bildungsauftrag

Der Kern des Bildungsauftrags der Volksschule besteht einerseits im von der Bundesverfassung (Art. 19 und 62 BV) garantierten Grundschulunterricht (Abs. 1 Bst. a) und anderseits in der Erreichung der Bildungsziele (Abs. 1 Bst. b). Zum Bildungsauftrag der Schule gehört zudem die Unterstützung der Eltern in der Erziehung ihres Kindes (Abs. 1 Bst. c). Demgegenüber legt das geltende Recht in Art. 3 Abs. 3 VSG fest, dass die Volksschule die Schülerinnen und Schüler erzieht.

Das neue Volksschulgesetz klärt und präzisiert die Aufgabenverteilung zwischen Eltern und Schule im Bereich der Erziehung und der Bildung. Die Erziehung der Kinder obliegt in erster Linie den Eltern (vgl. Abs. 1 Bst. c), während der vorrangige Auftrag der Schule in der Bildung liegt (einleitender Satz von Abs. 1). Bildung und Erziehung lassen sich indessen nicht trennscharf voneinander abgrenzen. Auch die Schule nimmt im Rahmen ihres Bildungsauftrags erzieherische Aufgaben wahr, während die Eltern wesentlich zur Bildung ihres Kindes beitragen.

Der erste Satz von Abs. 2 nennt die Wertvorstellungen, an denen sich die Schulen ausrichten. Dazu gehören insbesondere die Grundsätze von Demokratie, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit im Rahmen des Rechtsstaats. Diese Wertvorstellungen sind bereits im geltenden Recht verankert (Art. 3 Abs. 3 VSG). Sie gelten für alle Schulen und damit auch für die Privatschulen.

Für die öffentliche Volksschule, die Sonderschulen, die Spitalschulen und die Schulen in Zentren des Asylbereichs gilt das Gebot der konfessionellen und weltanschaulichen Neutralität (Abs. 2 Satz 2). Diese Vorgabe ergibt sich aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV).

Für Privatschulen gilt der Grundsatz, dass sie ein konfessionelles oder religiöses Profil aufweisen dürfen. Sie werden daher im Satz zur konfessionellen und weltanschaulichen Neutralität nicht genannt. Bei der Ausgestaltung des religiösen oder konfessionellen Profils sind die Privatschulen jedoch an die im ersten Satz von Abs. 2 genannt Prinzipien gebunden, insbesondere an Demokratie, Freiheit und soziale Gerechtigkeit im Rahmen des Rechtsstaats. Das lässt sich wie folgt veranschaulichen: Eine religiös ausgerichtete Privatschule mit extremistischen Tendenzen, die den Rechtsstaat ablehnt, würde den ihr zustehenden Handlungsspielraum zur religiösen Profilbildung in unzulässiger Weise überschreiten.

Für Privatschulen, die aufgrund gesetzlicher Regelung oder aufgrund einer Vereinbarung mit einem Volksschulträger Teil der öffentlichen Volksschule sind, gilt das Gebot der konfessionellen und weltanschaulichen Neutralität in gleicher Weise wie für die öffentliche Volksschule, die Sonderschulen, die Spitalschulen und die Schulen in Zentren des Asylbereichs.

Art. 3 Bildungsziele

Die Bildungsziele der Volksschule umfassen die Vermittlung von Wissen, Fertigkeiten und Haltungen. Sie bilden die Grundlage für die weitere schulische oder berufliche Ausbildung, für die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe, für die Partizipation an demokratischen Prozessen und für das lebenslange Lernen (Abs. 1). Die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe schliesst auch die Gemeinschaftsfähigkeit mit ein, die im geltenden Volksschulgesetz im Zusammenhang mit dem Erziehungs- und Bildungsauftrag in Art. 3 genannt wird. Inhaltlich knüpft die Bestimmung an die geltende Regelung von Art. 3 Abs. 1 VSG an. Diese nennt unter anderem den Erwerb grundlegender Kenntnisse und Fertigkeiten sowie den Zugang zu verschiedenen Bereichen der Kultur. Die vorgeschlagene Formulierung führt diese Zielsetzungen weiter und bringt sie in eine zeitgemässe und systematisch klarere Ordnung.

Die Volksschule fördert die Schülerinnen und Schüler und leitet sie zu selbständigem Denken, zu verantwortungsvollem Handeln und zu Dialogfähigkeit an (Abs. 2). Diese Bestimmung entspricht im Kern dem geltenden Recht. Art. 3 Abs. 2 VSG sieht ebenfalls die Anleitung zu selbständigem Denken und Handeln vor.

Die Bildungsziele von Art. 3 werden insbesondere durch den Lehrplan konkretisiert. Der Lehrplan beschreibt Unterrichtsbereiche und legt die Lernziele fest. Die Lektionentafel bildet einen integrierten Bestandteil des Lehrplans. Sie legt die Unterrichtszeit für die einzelnen Fachbereiche nach Jahrgangsklasse fest und berücksichtigt die unterschiedlichen Bildungsbedürfnisse der Schülerinnen und Schüler.

Art. 4 Begriffe

Soweit möglich werden Fachbegriffe unmittelbar in den betreffenden Gesetzesbestimmungen erläutert oder definiert. In zwei Fällen ist dies jedoch nicht sachgerecht:

Erstens erfordert die Definition einzelner Begriffe mehrere Sätze. Eine solche Begriffsbestimmung würde die betreffenden Gesetzesbestimmungen unnötig umfangreich machen und deren Lesbarkeit beeinträchtigen. Zweitens werden im Gesetz Begriffe verwendet, die nicht unmittelbar Gegenstand einer bestimmten Regelung sind, sondern lediglich im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen vorkommen. Dies gilt beispielsweise für den Begriff «Kleinklasse».

Vor diesem Hintergrund werden in Art. 4 die folgenden Begriffe definiert: «Regelschule», «Kleinklasse», «Sonderschule», «Integrierte Sonderschulung», «Schulträger», «Eltern», «Schullaufbahnentscheid», «Fachlehrpersonen für einfache sonderpädagogische Massnahmen» sowie «Ort des schulrechtlichen Aufenthalts».

Art. 5 Datenbearbeitung

Für allgemeine Informationen zur Bearbeitung von Personendaten wird auf Abschnitt 3.10 verwiesen.

Abs. 1 ermächtigt das zuständige öffentliche Organ des Kantons oder des Schulträgers, die für die Erfüllung der Aufgaben nach dem neuem Volksschulgesetz erforderlichen Personendaten zu bearbeiten. Darunter fallen auch besonders schützenswerte Personendaten, Persönlichkeitsprofile und Profilings[27] im Sinn des Datenschutzgesetzes, soweit deren Bearbeitung für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Schule erforderlich ist.

Die betroffenen Personen, über die Daten erhoben und bearbeitet werden, werden in Abs. 1 in einer abschliessenden Aufzählung bezeichnet. Darunter fallen zunächst die Schülerinnen und Schüler der Volksschule (Bst. a) sowie ihre Eltern (Bst. b). Eine weitere Personenkategorie bilden die Lehrpersonen sowie das Verwaltungspersonal (Bst. c).

Schliesslich werden unter Bst. d in einer Sammelbestimmung alle weiteren Personen erfasst, die Leistungen nach dem neuen Volksschulgesetz erbringen oder in Anspruch nehmen. Dazu zählen beispielsweise Kinder, die vor der Schulpflicht heilpädagogische Frühförderung in Anspruch nehmen (Art. 42 Abs. 1 Bst. a) sowie Jugendliche, welche die fortgesetzte Sonderschulung nach der Schulpflicht besuchen (Art. 42 Abs. 1 Bst. b). Ebenfalls darunter fallen beispielsweise Lehrpersonen privater Schulen.

In Abs. 2 wird in einer abschliessenden Aufzählung festgelegt, welche besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile die zuständigen öffentlichen Organe des Kantons oder des Schulträgers bearbeiten dürfen.

Die einzelnen Kategorien sind weit zu verstehen. Die Daten über die sonderpädagogischen Massnahmen (Bst. c) umfassen beispielsweise nicht nur die angeordnete Massnahme im engeren Sinn. Darunter fallen beispielsweise auch Daten, die im Hinblick auf die Anordnung solcher Massnahmen bearbeitet werden, etwa schulpsychologische Gutachten.

Zu den schulischen Leistungen (Bst. a) sowie zum Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten (Bst. b) ist anzumerken, dass eine einzelne Note bzw. eine einzelne Beurteilung für sich allein die Voraussetzungen besonders schützenswerter Personendaten nicht erfüllt. Erst die Gesamtschau der schulischen Leistungen sowie des Arbeits-, Lern- und Sozialverhaltens einer Schülerin oder eines Schülers über einen längeren Zeitraum ermöglicht Rückschlüsse auf deren oder dessen Persönlichkeit. Eine solche Gesamtbetrachtung stellt ein Persönlichkeitsprofil dar, das den besonders schützenswerten Personendaten gleichgestellt ist.

Unter Bst. j werden Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen genannt. Wird im familiären Umfeld einer Schülerin oder eines Schülers eine solche Massnahme angeordnet, ist im Einzel-

[27] Unter «Profiling» versteht das Datenschutzrecht nicht einfach das Erstellen eines «Profils» über eine Person. Entscheidend ist vielmehr, dass Personendaten automatisiert bearbeitet werden, um bestimmte persönliche Aspekte einer Person zu bewerten, zu analysieren oder vorherzusagen. Bei den Resultaten der Stellwerk-Tests könnte es sich zum Beispiel um ein Profiling gemäss Datenschutzgesetz handeln. Die obligatorischen Stellwerk-Tests sind für die Lehrstellensuche und damit für die berufliche Zukunft der Schülerinnen und Schüler von Bedeutung.

fall zu prüfen, ob diese für den Schulbetrieb relevant ist und gegebenenfalls in der Datensammlung der Schule erfasst werden soll.

Als klar relevant für die Schule erweist sich beispielsweise der Entzug des Sorgerechts betreffend die Schülerin oder den Schüler. Demgegenüber ist eine behördliche Ermahnung an die Eltern, eine altersgerechte Beaufsichtigung ihres Kindes sicherzustellen und dieses nicht längere Zeit unbeaufsichtigt zu lassen, in der Regel nicht von schulischer Relevanz. Informiert ein Elternteil die Lehrperson von sich aus über eine solche Ermahnung, ist die Lehrperson nicht befugt, diese für die Schule nicht relevante Information in der Datensammlung der Schule zu speichern.

Die Regierung regelt die Einzelheiten der Datenbearbeitung durch Verordnung (Abs. 3).

Art. 6 Datensammlung und Datenbekanntgabe

Abs. 1 bildet die gesetzliche Grundlage für den E-Government-Service PUPIL@SG[28], der im Bereich der Schuladministration in den Jahren 2023 bis 2025 schrittweise bei sämtlichen Volksschulträgern im Kanton eingeführt wurde. In dieser Anwendung werden Daten nach Art. 5 geführt, bearbeitet und bekanntgegeben. Dazu gehören auch Daten der Personaladministration.

Abs. 2 beinhaltet eine abschliessende Aufzählung der Empfängerinnen und Empfänger, denen das öffentliche Organ des Kantons oder des Schulträgers Daten im Abrufverfahren bekanntgeben kann. Ein Abrufverfahren bezeichnet ein automatisiertes Verfahren, bei dem Nutzerinnen oder Nutzer oder Systeme nach definierten Regeln auf Daten zugreifen können.
Die Bekanntgabe von Daten im Abrufverfahren ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach kantonalem Datenschutzgesetz erfüllt sind. Daran erinnert Abs. 2, der auf die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen von Art. 5 DSG verweist.

Zu den in Abs. 2 genannten Empfängerinnen und Empfänger von Daten im Abrufverfahren gehören:
– Schulträger im Kanton St.Gallen (Bst. a): Angesprochen sind die Schulträger gemäss der Legaldefinition von Art. 4 Abs. 1 Bst. e, das heisst Träger der öffentlichen Volksschule auf kommunaler Ebene. Eine Datenbekanntgabe unter Schulträgern erfolgt beispielsweise beim Übertritt von Schülerinnen und Schülern aus einer Primarschulgemeinde in eine Oberstufenschulgemeinde oder bei einem Umzug einer Schülerin oder eines Schülers innerhalb des Kantons St.Gallen.
– öffentliche Organe des Kantons (Bst. b): So rufen beispielsweise das AVS oder die weiterführenden Schulen der Sekundarstufe II Daten ab, namentlich die Berufsfachschulen und die Mittelschulen. Im Abrufverfahren dürfen nur jene Daten bekanntgegeben werden, welche die aufnehmende Schule für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt. Dazu zählen beispielsweise Vorname, Nachname, Geburtstag. Nicht erforderlich und damit auch nicht Gegenstand des Abrufverfahrens sind demgegenüber beispielsweise Daten über das Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten oder über Disziplinarmassnahmen.
– öffentliche Organe des Bundes (Bst. c): Darunter fallen Stellen, die öffentliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen und dabei gestützt auf das öffentliche Recht handeln, beispielsweise das Bundesamt für Statistik (BFS).
– die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften zur Organisation des Religionsunterrichts (Bst. d): Die Schulträger geben diejenigen Personendaten bekannt, die für die Organisation des landeskirchlichen Religionsunterrichts erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere Name, Vorname, Adresse sowie Klassen- und Schulhauszuteilung der Schülerinnen und Schüler.
  Grundsätzlich erhalten die Landeskirchen die Personendaten jener Kinder, die der jeweiligen Landeskirche angehören. Wird der Religionsunterricht ökumenisch durchgeführt oder steht er

[28] Vgl. ABl 2021-00.001.842.

allen Kindern offen, gibt der Schulträger der organisierenden Landeskirche entsprechend weitergehende Personendaten bekannt.
– Dritte, die Aufgaben nach diesem Erlass erfüllen (Bst. e): Darunter fallen beispielsweise der als Verein organisierte Schulpsychologische Dienst des Kantons St.Gallen, Sonderschulen mit privater Trägerschaft oder politische Gemeinden, die aufgrund des Bestehens einer Schulgemeinde keine eigene Schule führen.

Als Personenidentifikator für das Abrufverfahren wird die AHV-Nummer verwendet. Nach Art. 153c Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10) dürfen Bildungsinstitutionen die AHV-Nummer verwenden, sofern dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist. Diese bundesrechtliche Norm ist vorliegend für die Verwendung der AHV-Nummer eindeutig und ausreichend; eine zusätzliche kantonale Regelung erübrigt sich.

Nach geltendem Bundesrecht sind Bildungsinstitutionen zudem befugt und verpflichtet, dem BFS die AHV-Nummer für Erhebungen im Bildungsbereich bekanntzugeben.

Die Regierung regelt die Einzelheiten der Datenbekanntgabe durch Verordnung (Abs. 3).

Art. 7 Bildungsidentität

Die Schulträger können die Schülerinnen und Schüler, die Lehrpersonen sowie das Verwaltungspersonal mit einer eindeutigen Bildungsidentität ausstatten, die der sicheren Authentifizierung sowie dem sicheren Abruf elektronischer Dienstleistungen dient (Abs. 1).

Konkret betrifft dies den Dienst der Föderation der Identitätsdienste im Bildungsraum Schweiz (Edulog), den die EDK im Rahmen ihrer Digitalisierungsstrategie eingeführt hat. Edulog ermöglicht es den Nutzerinnen und Nutzern, sich durch ein einziges Login – bestehend aus einem Benutzernamen oder Pseudonym und einem Passwort – bei mehreren im schulischen Alltag verwendeten Plattformen anzumelden. Dabei handelt es sich insbesondere um elektronische Lehr- und Lernmedien. Auch der Lehrmittelverlag St.Gallen bindet seine elektronischen Produkte an Edulog an.

Die Bildungsidentität nach Art. 7 stellt keine eigenständige elektronische Identität im Sinn des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz) dar, dem die Schweizer Stimmberechtigten am 28. September 2025 zugestimmt haben. Die Bildungsidentität von Edulog dient vielmehr dem einfachen und sicheren Zugang zu elektronischen Lehr- und Lernmedien. Ihr Vorteil besteht insbesondere darin, dass Schülerinnen und Schüler für die Nutzung solcher Angebote keine Personendaten wie Name oder E-Mail-Adresse bekanntgeben müssen.

Der Schulträger fungiert als Identitätsanbieter. Er verwaltet und speichert die Daten der Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen sowie Mitarbeitenden der Schulverwaltung.

Meldet sich eine Schülerin oder ein Schüler über Edulog bei einem Online-Dienst an, übermittelt Edulog neben einem Pseudonym jene Daten, die der betreffende Dienst für die Nutzung benötigt. Edulog selbst speichert keine Personendaten. Diese verbleiben unter der Kontrolle der Identitätsanbieter, d.h. der Schulträger.

Eine Bildungsidentität soll so lange bestehen bleiben, wie sie von der Schülerin oder vom Schüler genutzt wird. Wird sie nicht mehr benötigt, ist sie zu löschen.

Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung (Abs. 2). Dabei wird insbesondere zu prüfen sein, ob eine Regelung vorzusehen ist, welche die Weiterverwendung einer

bestehenden Bildungsidentität nach dem Austritt aus der Volksschule an einer Mittelschule oder Berufsfachschule ermöglicht.

Art. 8 1. Ort des Schulbesuchs; Grundsatz

Schülerinnen und Schüler besuchen die Volksschule des Schulträgers am Ort ihres schulrechtlichen Aufenthalts (Abs. 1). Dies entspricht dem geltenden Recht (Art. 52 VSG).

Das Aufenthaltsprinzip ist Teilgehalt des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Es besagt, dass eine Schülerin oder ein Schüler die öffentliche Volksschule am Ort ihres bzw. seines Aufenthalts besuchen darf und muss.

Der schulrechtliche Aufenthalt grenzt sich funktional vom zivilrechtlichen Wohnsitz sowie vom ausländer- oder asylrechtlichen Status ab. Aus der zivil- oder niederlassungsrechtlichen Situation einer Schülerin oder eines Schülers darf sich kein Hindernis für den Besuch des Volksschulunterrichts ergeben. Zudem ist der schulrechtliche Aufenthalt persönlich eigenständig und nicht an den Aufenthaltsort der Eltern oder weiterer Angehöriger gebunden. Er entspricht dem ausserschulischen Lebensmittelpunkt, soweit dieser während einer gewissen Zeit konstant bleibt. Lebensmittelpunkt ist der Ort, an dem sich das Kind unter der Woche gewöhnlich aufhält, das heisst übernachtet.

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen zum Besuch von Privatschulen, Spitalschulen, Sonderschulen und Talentschulen (Abs. 2). Diese Schulen müssen nicht am schulrechtlichen Aufenthaltsort besucht werden, denn sie befinden sich regelmässig nicht am schulrechtlichen Aufenthaltsort der Schülerin oder des Schülers.
Wird der Lebensmittelpunkt einer Schülerin oder eines Schülers ausschliesslich zum Zweck des Schulbesuchs verlagert, ändert sich der schulrechtliche Aufenthalt nicht (Abs. 3). Dies lässt sich anhand des folgenden Beispiels veranschaulichen. Die Eltern einer Oberstufenschülerin sind nicht zufrieden mit der Organisationsform der Oberstufe an ihrem Wohnort. Sie bevorzugen die Organisationsform am Wohnort der Tante ihrer Tochter. Die Tante ist bereit, die Schülerin während der Dauer der Oberstufe bei sich aufzunehmen. In diesem Fall begründet die Schülerin keinen schulrechtlichen Aufenthalt am Wohnort ihrer Tante, da der Aufenthalt ausschliesslich zum Zweck der Ausbildung erfolgt. Daraus folgt, dass die Tochter die Schule nicht am Wohnort ihrer Tante besuchen darf. Die Ausnahmebestimmung von Abs. 3 verhindert, dass die freie Schulwahl, die das neue Volksschulgesetz nicht vorsieht, über die Begründung eines schulrechtlichen Aufenthalts erwirkt werden kann.

Art. 9 Unzumutbarer Schulweg

Die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts erstreckt sich nicht nur auf den Unterricht an sich, sondern auch auf einen allfälligen Transport zum und vom Unterricht, sofern der Schulweg unzumutbar ist. Kriterien für die Beurteilung der Zumutbarkeit sind insbesondere das Alter der Schülerin oder des Schülers, die Länge des Schulwegs sowie dessen Gefährlichkeit.

Die Beurteilung der Zumutbarkeit obliegt dem Schulträger. Ist der Schulweg unzumutbar, sorgt er für den Transport der betroffenen Schülerinnen und Schülern (Abs. 1).

Die Pflicht des Schulträgers zum Transport bei Unzumutbarkeit bezieht sich auf den Schulweg. Dieser umfasst den Weg vom Zuhause der Schülerin oder des Schülers zum Ort des Unterrichts der öffentlichen Volksschule am schulrechtlichen Aufenthaltsort.

Soweit Schülerinnen und Schülern über Mittag die schulergänzende Betreuung des Schulträgers offensteht (Abs. 2 Bst. a) besteht kein Anspruch auf Transport. Das Gleiche gilt für den Weg vom Zuhause zur schulergänzenden Betreuung und zurück (Abs. 2 Bst. b). Schliesslich besteht

kein Anspruch auf Transport im Zusammenhang mit gewählten oder bei abgewählten Unterrichtseinheiten (Abs. 2 Bst. c). Eine gewählte Unterrichtseinheit liegt beispielsweise vor, wenn eine Schülerin oder ein Schüler ein Wahlfach besucht, das erst nach der Abfahrt des Schulbusses endet. Eine abgewählte Unterrichtseinheit liegt beispielsweise vor, wenn die Eltern ihr Kind im ersten Kindergartenjahr von der ersten Morgenlektion abmelden.

Ist hingegen der Weg von der Schule zum Standort der schulergänzenden Betreuung unzumutbar, sorgt der Schulträger für Abhilfe.

Inhaltlich entspricht Art. 9 des neuen Volksschulgesetzes dem geltenden Recht (Art. 20 VSG).

Art. 10 Auswärtiger Schulbesuch

Im Grundsatz wird die geltende Regelung von Art. 53 VSG übernommen. Diese bestimmt, dass der Rat den auswärtigen Schulbesuch gegen Bezahlung des Schulgeldes gestatten oder anordnen kann, wenn besondere Gründe – etwa ein unzumutbarer Schulweg oder eine sinnvolle Klassenbildung – es rechtfertigen.

Nach geltendem Recht ist der aufnehmende Schulträger nur dann nicht zur Aufnahme einer auswärtigen Schülerin oder eines auswärtigen Schülers verpflichtet, wenn die Platzverhältnisse dies nicht erlauben. In Abs. 2 wird daher die Wendung «in der Regel» aufgenommen. Diese Präzisierung ermöglicht es dem aufnehmenden Schulträger, die Aufnahme beim Vorliegen besonderer Gründe abzulehnen.

Ein solcher Grund kann beispielsweise vorliegen, wenn die Grösse der aufnehmenden Klasse bereits im oberen Bereich der Bandbreite nach Art. 16 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes liegt. Eine Ablehnung kommt auch dann in Betracht, wenn der aufnehmende Schulträger bereits überdurchschnittlich viele Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf in der betreffenden Klasse der Regelschule beschult.

Mit der Aufnahme werden die Organe des aufnehmenden Schulträgers für die Beschulung zuständig. Dies umfasst auch Anordnungen und Verfügungen von geringer Tragweite, insbesondere betreffend Unterricht, Elternkontakte, Zeugnisse, leichte und mittelschwere Disziplinarmassnahmen sowie einfache sonderpädagogische Massnahmen (mit Ausnahme der Zuweisung zu einer Kleinklasse). Anordnungen und Verfügungen von grosser Tragweite bleiben hingegen dem abgebenden Schulträger vorbehalten. Dazu zählen namentlich die Zuweisung zu einer Kleinklasse oder Sonderschule sowie schwere Disziplinarmassnahmen. Das Organ des Schulträgers am Beschulungsort stellt dem zuständigen Organ am schulrechtlichen Aufenthaltsort in diesen Fällen Antrag.

Als Spezialfall des auswärtigen Schulbesuchs – und nicht als verstärkte sonderpädagogische Massnahme – gilt der Besuch einer auswärtigen Talentklasse in den Bereichen Sport, Musik und Kunst sowie einer Talentschule für Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung im intellektuellen Bereich nach Art. 60–63 des neuen Volksschulgesetzes.

Art. 11 Zivilrechtliche Unterbringung

Die zivilrechtliche Unterbringung bezeichnet die Platzierung eines Kindes oder einer jugendlichen Person ausserhalb des Elternhauses, die gestützt auf das Zivilrecht erfolgt. Sie kann insbesondere im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordnet werden, wenn das Kindeswohl gefährdet ist und der Gefährdung nicht mit weniger einschneidenden Massnahmen begegnet werden kann. Dabei können schulische, strafrechtliche, medizinische oder behinderungsbedingte Gründe eine Rolle spielen.

Eine zivilrechtliche Fremdunterbringung erfolgt in der Regel in einem Kinder- oder Jugendheim oder in einer Pflegefamilie.

Die auswärtige zivilrechtliche Unterbringung führt bei volksschulpflichtigen Kindern und Jugendlichen dazu, dass sie eine andere Schule besuchen. Für diese Fälle regelt Art. 11 die Zuständigkeiten sowie die Rechten und Pflichten.

Bei einer zivilrechtlichen Unterbringung gilt das in Art. 8 geregelte Aufenthaltsprinzip. Zivilrechtlich untergebrachte Schülerinnen und Schüler besuchen somit grundsätzlich die öffentliche Volksschule des Schulträgers am Ort des Kinder- oder Jugendheims oder der Pflegefamilie. Eine Abweichung von diesem Grundsatz ergibt sich insbesondere, wenn für eine Schülerin oder einen Schüler der Besuch einer Sonderschule angeordnet wird. Weitere Abweichungen sind möglich, beispielsweise beim Besuch einer Talentschule.

Hinsichtlich der Kostentragung des Volksschulbesuchs wird das Prinzip des schulrechtlichen Aufenthalts bei zivilrechtlicher Unterbringung durchbrochen. Der Schulträger am zivilrechtlichen Wohnsitz der Schülerin oder des Schülers richtet dem Schulträger am Ort des Kinder- oder Jugendheims oder der Pflegefamilie das Schulgeld aus (Abs. 2). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 53ter VSG). Sie stellt sicher, dass den Standortgemeinden von Kinder- oder Jugendheim oder von Pflegefamilien keine zusätzlichen Kosten erwachsen.

Eine Schülerin oder ein Schüler kann unter bestimmten Umständen einen eigenen Wohnsitz am Ort des Kinder- oder Jugendheims oder der Pflegefamilie begründen, insbesondere wenn die Eltern die elterliche Sorge nicht ausüben oder getrennt leben. Das geltende Gesetz enthält hierzu keine Regelung.
Neu wird mit Abs. 3 bestimmt, dass in solchen Fällen der Schulträger am zuletzt von den Eltern oder von einem Elternteil abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitz das Schulgeld entrichtet, wenn eine Schülerin oder ein Schüler nachträglich am Ort des Kinder- oder Jugendheims oder der Pflegefamilie einen eigenen zivilrechtlichen Wohnsitz begründet (Abs. 3). Diese bezweckt, dass den Standortgemeinden durch das Bestehen von Kinder- oder Jugendheimen oder von Pflegefamilien im Bereich der Volksschule keine zusätzlichen Kosten erwachsen.

Die vorstehend dargestellte Regelung gilt für innerkantonale Unterbringungen. Bei interkantonalen Unterbringungen gelangen die einschlägigen Rechtsgrundlagen zur Anwendung, insbesondere die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31).

Art. 12 Gliederung

Für allgemeine Informationen zur Gliederung der Volksschule wird auf Abschnitt 3.2 verwiesen.

Die Volksschule gliedert sich in drei Zyklen. Der erste und der zweite Zyklus umfassen je vier Schuljahre, der dritte Zyklus deren drei (Abs. 1). Dies entspricht der Gliederung des geltenden Lehrplans Volksschule des Kantons St.Gallen.

Diese Struktur begünstigt die angestrebte Flexibilisierung. Die Zusammenfassung der ersten beiden Volksschuljahre (heute Kindergarten) mit den ersten beiden Primarschuljahren zum ersten Zyklus erhöht die schulorganisatorische Flexibilität. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, damit die Schulträger künftig bei Bedarf neben der traditionellen Organisationsform – Kindergarten und Unterstufe der Primarschule –auch altersdurchmischt geführte Organisationsformen einführen können, insbesondere die Basisstufe.

Abs. 1 enthält einen Vorbehalt für abweichende Regelungen im Rahmen des Sonderschulunterrichts. Grundsätzlich orientieren sich auch die Sonderschulen an der Dreiteilung in Zyklen gemäss dem neuen Volksschulgesetz. Je ausgeprägter der besondere Bildungsbedarf aufgrund

von Beeinträchtigungen oder Behinderungen ist, desto weniger orientiert sich die Struktur der Sonderschulen nach der Gliederung in Zyklen. Gleiches gilt sinngemäss für die Ausrichtung am Lehrplan.

Die Zyklen können im Einzelfall je nach individueller Entwicklung der Schülerin oder des Schülers schneller oder langsamer durchlaufen werden (Abs. 2). Dies entspricht dem geltenden Recht, das sowohl das Überspringen (Art. 31bis VSG) als auch das Wiederholen einer Klasse (Art. 31 Abs. 1 Bst. b VSG) vorsieht.

Die Regierung regelt die Voraussetzungen und das Verfahren durch Verordnung (Abs. 2). Dabei ist vorgesehen, die geltenden Regelungen und die bisherige Praxis auf Verordnungsstufe zu verankern.

Art. 13 Schulträger

Die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden sind Träger der öffentlichen Volksschule (Abs. 1). Dies entspricht dem geltenden Recht (Art. 4 Abs. 1 VSG).

Das geltende Recht lässt in Art. 4 Abs. 2 VSG die Konstituierung als Primarschulgemeinde oder als Oberstufenschulgemeinde zu. Im Grundsatz wird diese Regelung beibehalten. Aufgrund der neuen Gliederung der Volksschule in Zyklen ist jedoch eine redaktionelle Anpassung erforderlich.

Ein Schulträger ist nicht verpflichtet, die gesamte Volksschule selbst zu führen. Führt ein Schulträger die Volksschule nur im ersten und zweiten Zyklus, gewährleistet er seinen Schülerinnen und Schülern den Besuch einer Volksschule des dritten Zyklus (Abs. 2). Dies kann durch die Beteiligung an einer überkommunalen Oberstufe oder durch den Abschluss entsprechender Beschulungsverträge erfolgen. Möglich ist weiter, dass der Schulträger der Schule des ersten und zweiten Zyklus den Eltern die Kosten für den Besuch einer anerkannten privaten Oberstufe ausrichtet.

Ungeachtet der angepassten Terminologie können bestehende Schulgemeinden die Bezeichnung «Primarschulgemeinde» oder «Oberstufenschulgemeinde» weiterhin führen.

Der Katholische Konfessionsteil kann in der politischen Gemeinde St.Gallen eine öffentliche Volksschule des dritten Zyklus führen (Abs. 3). Dies entspricht dem geltenden Recht (Art. 4 Abs. 3 VSG). Gestützt auf diese Bestimmung führt der Katholische Konfessionsteil in der Stadt St.Gallen die als «Flade» bezeichnete Oberstufenschule. Für allgemeine Informationen zur Schulträgerschaft des Katholischen Konfessionsteils wird auf Abschnitt 3.3 verwiesen.

Art. 14 Einschulung und Dauer

Die EDK beschloss am 14. Juni 2007 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat [sGS 211.41]), dem der Kanton St.Gallen beigetreten ist. Damit setzen die Kantone Art. 62 Abs. 4 BV um, der sie verpflichtet, wichtige Eckwerte im Bereich der obligatorischen Schule zu koordinieren. Das HarmoS-Konkordat harmonisiert erstmals kantonsübergreifend die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge.

Die Einschulung und die Dauer der Volkschule werden durch das HarmoS-Konkordat geregelt. Das neue Volksschulgesetz verweist deshalb in Abs. 1 auf diese interkantonale Vereinbarung.

Das geltende Recht bestimmt in Art. 46 Abs. 1 VSG, dass der Rat nach Anhören der Eltern und der Lehrperson den Beginn der Schulpflicht um ein Jahr aufschieben (Bst. a) oder die Schülerin

oder den Schüler in den ersten drei Monaten des Schuljahres ein Jahr zurückstellen (Bst. b) kann. Damit kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich Kinder beim Schuleintritt in unterschiedlichen Entwicklungsphasenbefinden. Der Aufschub und die Zurückstellung werden im HarmoS-Konkordat nicht ausdrücklich geregelt. Kantone, die dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, können in ihrem Recht einen Aufschub des Schuleintritts oder eine Rückstellung vorsehen.[29]

Nach Art. 12 Abs. 2 des neuen Volksschulgesetzes können die Zyklen im Einzelfall je nach individueller Entwicklung der Schülerin oder des Schülers schneller oder langsamer durchlaufen werden. Diese Regelung entspricht dem HarmoS-Konkordat, das in Art. 6 Abs. 5 vorsieht, dass die Zeit für das Durchlaufen der Schulstufen im Einzelfall abhängig von der individuellen Entwicklung der Schülerin oder des Schülers ist. Art. 14 Abs. 3 nimmt darauf Bezug und bestimmt, dass das schnellere oder langsamere Durchlaufen eines Zyklus die Schulpflicht entsprechend verkürzt oder verlängert.

Bewilligt die zuständige Stelle des Schulträgers beispielsweise einer Schülerin das Überspringen des letzten Schuljahres im ersten Zyklus, verkürzt sich ihre Volksschulzeit um ein Jahr von elf auf zehn Jahre. Umgekehrt führt die Wiederholung eines Schuljahres dazu, dass sich die Volksschulzeit um ein Jahr von elf auf zwölf Jahre verlängert.

Das geltende Recht sieht vor, dass der Schulträger eine Schülerin oder einen Schüler nach Absolvierung von elf Schuljahren aus wichtigen Gründen aus der Schulpflicht entlassen kann (Art. 49 Abs. 1 Bst. b VSG). Diese Regelung hat sich bewährt und wird beibehalten (Abs. 3, erster Satz). Neu wird ergänzt, dass die zuständige Stelle des Schulträgers nach Anhörung der Eltern entscheidet (Abs. 3, zweiter Satz).

Art. 15 Klassenbildung und Organisationsformen

Der Unterricht wird in der Regel in Klassen erteilt (Abs. 1). Eine Klasse ist eine festgelegte Gruppe von Schülerinnen und Schülern, die gemeinsam den Volksschulunterricht besucht.

Jede Klasse wird von einer Klassenlehrperson geführt. Diese verantwortet die pädagogische Führung der Klasse und ist Ansprechperson für Schülerinnen und Schüler, für die Eltern und für weitere Lehrpersonen.

Eine Klasse kann Schülerinnen und Schüler desselben Jahrgangs umfassen oder jahrgangsgemischt gebildet werden.

Ein zentraler Leitgedanke der vorliegenden Totalrevision des Volksschulgesetzes besteht darin, die Flexibilität und damit den Handlungsspielraum der Schulträger zu erhöhen. Diese Grundhaltung kommt auch in Abs. 1 zum Ausdruck, wonach der Unterricht in der Klasse als «die Regel» bildet. Damit wird den Schulträgern die Möglichkeit eröffnet, bei Bedarf von dieser Regel abzuweichen und andere Organisationsformen des Unterrichts vorzusehen. Gemeint sind damit pädagogische Konzepte, die über die herkömmliche Klassenstruktur hinausgehen, indem sie diese aufbrechen oder ergänzen. Dies lässt sich anhand folgender Beispiele veranschaulichen:

– Die Basisstufe ist eine Organisationsform des ersten Zyklus, in der Kinder im Alter von vier bis acht Jahren gemeinsam unterrichtet werden. Der Übergang vom spielerischen zum aufgabenorientierten Lernen erfolgt fliessend. Je nach Entwicklungs- und Lernstand kann die Basisstufe in drei bis fünf Jahren durchlaufen werden. Die Schülerinnen und Schüler sind dabei Klassen zugeteilt.

[29] In der Mehrheit der Kantone ist eine um ein Jahr verschobene Einschulung möglich, vgl. dazu www.edk.ch/de/bildungssystem/kantonale-schulorganisation/kantonsumfrage/a-12-stichtag-verschobene-einschulung.

– Im ersten und zweiten Zyklus können Mehrstufenklassen gebildet werden, denen Schülerinnen und Schüler mehrerer Jahrgänge angehören (z.B. sämtliche Klassen des zweiten Zyklus). Werden beispielsweise in einer kleinen Schule im zweiten Zyklus insgesamt 30 Schülerinnen und Schüler unterrichtet, können sie in einer Mehrstufenklasse zusammengefasst und von zwei Lehrpersonen im Teamteaching unterrichtet werden.[30] In Mehrstufenklassen kann für geeignete Sequenzen das Mentoring eingesetzt werden, bei dem ältere Kinder jüngere Kinder unterstützen. Dies fördert und stärkt die sozialen Kompetenzen. Mehrstufenklassen können nicht nur an kleinen Schulen geführt werden. Auch grössere Schulen setzen diese Organisationsform aus pädagogischen Gründen ein.
– Die Lernlandschaft bezeichnet ein offenes Schulkonzept, in dem die traditionellen Klassenzimmer durch flexible Räume wie Lernbüros, Ateliers und Gruppenräume ergänzt werden. Ein Teil des Unterrichts findet im Klassenverband in sogenannten «Input-Lektionen» statt. Den weiteren Unterricht absolvieren die Schülerinnen und Schüler ausserhalb der klassischen Klassenzimmer in Gruppen- oder Einzelarbeit, die von Lehrpersonen betreut und begleitet wird. Dabei bearbeiten die Schülerinnen und Schüler häufig individuelle und ihrem Leistungsvermögen angepasste Aufträge im Sinne einer Binnen- oder Niveaudifferenzierung.

Im dritten Zyklus erfolgt der Unterricht ganz oder teilweise nach Leistungsanforderungen, wobei die Durchlässigkeit gewährleistet wird (Abs. 2). Konkret sind die folgenden Organisationsformen möglich:
– nach Leistungsprofil getrennte Stammklassen mit oder ohne Niveauunterricht;
– nach Leistungsprofil gemischte Stammklassen mit oder ohne Niveauunterricht;
– Stammklassen ohne Leistungsprofile mit Niveauunterricht.

Für weiterführende Informationen zu den Organisationsformen der Oberstufe wird auf Abschnitt 3.2.2.c verwiesen.

Art. 16 Klassengrösse

Die Minimal- und Maximalwerte der Klassengrösse sind im geltenden Recht teilweise auf Gesetzesstufe und teilweise auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. Art. 27 VSG und Art. 3bis VVU). Die bisherigen Werte werden übernommen (16 bis 24 Schülerinnen und Schüler für Regelklassen; 10 bis 15 Schülerinnen und Schüler in Kleinklassen).

Neu werden sämtliche Minimal- und Maximalwerte auf Stufe des formellen Gesetzes verankert. Auf eine weitergehende Differenzierung der Bandbreite nach Primar-, Sekundar- und Realschule, wie sie das geltende Recht vorsieht, wird auf Stufe des Gesetzes verzichtet.

Von den Bandbreiten der Klassengrösse kann aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen abgewichen werden (Abs. 2). Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht (Art. 27 Abs. 2 VSG). Werden die Höchstzahlen der Bandbreiten der Klassengrösse überschritten, trifft der Schulträger ausgleichende Massnahmen (Abs. 3). Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht (Art. 27 Abs. 2 Ziff. 2 VSG). Die Einzelheiten werden im Rahmen der Vorgaben zum Personalpool in der Volksschulverordnung geregelt.

Art. 16 Abs. 1 Bst. b regelt die Grösse der Kleinklassen. In Kleinklassen werden Kinder mit Schulschwierigkeiten gefördert, die mit weiteren einfachen sonderpädagogischen Massnahmen nicht angemessen gefördert werden können, jedoch noch keine verstärkte sonderpädagogische Massnahme benötigen.

---

30 Würden die 30 Schülerinnen und Schüler rechnerisch auf zwei Klassen verteilt, läge die Klassengrösse bei 15, was unterhalb der Bandbreite (16 bis 24) liegt. Der Schulträger kann ausgleichende Massnahmen treffen, indem er die zur Verfügung gestellten Ressourcen je Klasse um beispielsweise je 20 Prozent kürzt. Die 30 Kinder der Mehrstufenklasse würden somit mit 160 Prozent der Ressourcen einer Jahrgangsklasse mit 19 Schülerinnen und Schülern geführt.

Die Zuweisung zu einer Kleinklasse kann auch aufgrund Lern- und Sozialverhaltens erfolgen. In Kleinklassen werden die Anforderungen dem Lernvermögen bzw. dem Verhalten der Schülerinnen und Schüler angepasst. Dies wird insbesondere durch tiefere Klassenbestände ermöglicht. Sie erlauben es den Lehrpersonen, verstärkt und gezielt auf die individuellen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler einzugehen.

Die starre Vorgabe des geltenden Rechts, wonach die Zuweisung zu einer Kleinklasse immer eine Abklärung des SPD voraussetzt, wird gelockert (vgl. Abschnitt 3.11.4.b). Neu wird ausgeführt, dass eine solche Abklärung in der Regel vorgenommen wird. So soll künftig beispielsweise darauf verzichtet werden, wenn der Besuch einer Kleinklasse als befristete Massnahme von kurzer Dauer vorgesehen ist, etwa für drei Monate infolge einer akuten Lernblockade. Die Verordnung und das Sonderpädagogik-Konzept definieren nachgelagert die verschiedenen Formen von Kleinklassen und regeln deren Zuweisungsprozesse.

Art. 17 Personalpool

Im Kanton St.Gallen wurde der Personalpool im August 2017 als Führungs- und Planungsinstrument für die Organisation der Volksschule eingeführt. Er definiert und beschreibt das einer Schule zur Verfügung stehende Unterrichtspensum sowie dessen Verwendung.

Der Personalpool bezweckt, dass die personellen Ressourcen nicht nach dem «Giesskannenprinzip» auf die einzelnen Klassen verteilt werden, sondern bedarfsgerecht eingesetzt werden. Ziel ist es, jeder Schülerin und jedem Schüler unabhängig von Klassengrösse und der Klassenzusammensetzung eine möglichst chancengerechte Förderung zu ermöglichen.

Das BLD gibt den Schulträgern den Personalpool auf der Basis der von der Regierung in der Verordnung festgelegten Berechnungsgrundlagen vor (Abs. 1). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 91^{quinquies} Abs. 1 VSG).

Die Regelung des Personalpools wird nachgelagert gestützt auf die Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes überprüft und soweit erforderlich angepasst. Dabei sollen die Eckwerte der geltenden Berechnungsgrundlagen soweit möglich übernommen werden.

Ausgaben der Schulträger für den Einsatz der Lehrpersonen gelten als gebunden, soweit der Personalpool eingehalten ist (Abs. 2). Der Schulträger erstattet dem zuständigen Departement Bericht über die Einhaltung des Personalpools (Abs. 3). Beide Regelungen werden unverändert aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 91^{quinquies} Abs. 2 und 3 VSG).

Art. 18 Schuljahr

Die Bestimmung zum Schuljahr wird inhaltlich unverändert aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 17 VSG).

Art. 19 Ferien

Die Regelung zu den Ferien wird inhaltlich unverändert aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 18 VSG).

Art. 20 Schulfreie Tage

Art. 19 Abs. 1 VVU bestimmt nach geltendem Recht, dass der Rat aus besonderen Gründen einzelne Tage oder Halbtage für schulfrei erklären kann. Abs. 2 der genannten Bestimmung regelt, dass der Unterricht in der Regel vor- oder nachgeholt wird, soweit mehr als drei Tage oder sechs Halbtage für schulfrei erklärt werden.

Art. 20 regelt eine Kompetenz der Schulträger, die aufgrund ihrer Bedeutung auf Gesetzesstufe zu verankern ist. Die bisherige Verordnungsbestimmung wird deshalb inhaltlich unverändert in Art. 20 des neuen Volksschulgesetzes übernommen.

Art. 21 Urlaub für Familienauszeit

Für allgemeine Informationen zum Thema Urlaub für eine Familienauszeit wird auf Abschnitt 3.5 verwiesen.

Eltern haben Anspruch, ihr Kind während der gesamten Volksschulzeit einmal für eine Familienauszeit beurlauben zu lassen. Die Höchstdauer beträgt 35 aufeinanderfolgende Schultage (Abs. 1). Diese Regelung ermöglicht es beispielsweise, dass ein Urlaub unmittelbar an die Sommerferien anschliesst und bis zu den Herbstferien dauert. Unter Einbezug der beiden Ferienperioden ist es möglich, den Urlaub entsprechend zu verlängern.

Ein Urlaub für eine Familienauszeit setzt ein Gesuch voraus. Voraussetzung für dessen Bewilligung ist, dass der Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen nicht gefährdet wird. Die Verantwortung dafür liegt bei den Eltern (Abs. 2). Der Anspruch auf einen Urlaub für eine Familienauszeit ist grundsätzlich unabhängig von den schulischen Leistungen der Schülerin oder des Schülers. Je nach individuellem Lernstand können jedoch unterschiedlich hohe Anstrengungen erforderlich sein, damit der Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen während der Familienauszeit sichergestellt ist.

Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung (Abs. 3), insbesondere das Verfahren sowie den Inhalt des Gesuchs. Die Fristen sollen so festgelegt werden, dass das Gesuch frühzeitig eingereicht werden muss. Dadurch wird sichergestellt, dass die Eltern die Aufarbeitung des verpassten Schulstoffs rechtzeitig planen können. Weiter soll in der Verordnung näher konkretisiert werden, welche Angaben und Unterlagen mit dem Gesuch eingereicht werden müssen. Denkbar ist beispielsweise, dass die Eltern ein Konzept einreichen, das darlegt, wie der verpasste Schulstoff aufgearbeitet wird.

Grundsätzlich ist der Urlaub für eine Familienauszeit als Rechtsanspruch ausgestaltet. Dies bedeutet, dass dem Gesuch entsprochen werden muss, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, wird das Gesuch abgewiesen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen durch die Familienauszeit gefährdet erscheint, etwa weil die von den Eltern vorgesehenen Massnahmen zur Aufarbeitung des verpassten Unterrichtsinhalts unzureichend sind.

Die zuständige Stelle des Schulträgers prüft das Gesuch. Sie kann bei Bedarf Auflagen verfügen, um die den Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen sicherzustellen.

Ohne eine kantonale Regelung wären die Schulträger gehalten, für entsprechende Urlaubsgesuche eigene Lösungen zu entwickeln. Eine einheitliche kantonale Regelung entlastet die Schulträger, ermöglicht eine rechtsgleiche Behandlung entsprechender Gesuche und schafft Rechtssicherheit.

Art. 22 Absenzen

Art. 96 Abs. 2 VSG bestimmt nach geltendem Recht, dass die Eltern ihr Kind an höchstens zwei Halbtagen je Schuljahr durch schriftliche Mitteilung an die Lehrperson vom Unterricht befreien können. Die Anzahl der sogenannten Joker-Halbtage wird nicht mehr als zeitgemäss beurteilt und von bisher zwei auf neu vier Halbtage erhöht. Für Einzelheiten wird auf die Abschnitte 3.5 und 4.4) verwiesen.

Alle übrigen Absenzen setzen einen wichtigen Grund sowie eine Bewilligung der zuständigen Stelle des Schulträgers voraus (Abs. 2). Dies lässt sich anhand der folgenden Beispiele veranschaulichen.

– Die Eltern einer Schülerin ersuchen um einen schulfreien Tag für einen nicht christlichen religiösen Feiertag. Bewilligt die zuständige Stelle des Schulträgers das Gesuch, gilt die Absenz der Schülerin vom Unterricht am betreffenden Tag als entschuldigt.
– Ein Schüler mit einer besonderen musikalischen Begabung nimmt an einem mehrtägigen internationalen Jugendmusikwettbewerb teil. Die zuständige Stelle des Schulträgers bewilligt das entsprechende Gesuch. Die Absenz des Schülers im Unterricht während der Dauer des Wettbewerbs gilt als entschuldigt.
– Eine Schülerin erkrankt. Ihr Vater meldet dies vor Unterrichtsbeginn der Lehrperson. Da die Schülerin auch am folgenden Tag noch nicht gesund ist, informiert der Vater die Lehrperson erneut. Am übernächsten Tag besucht die Schülerin den Unterricht wieder. Mit der Bewilligung durch die zuständige Stelle des Schulträgers gilt die Absenz der Schülerin an den beiden Schultagen als entschuldigt.
– Ein Schüler stürzt auf dem schneebedeckten Schulweg. Eine zufällig anwesende Bekannte beobachtet den Unfall und bringt den Schüler zur ärztlichen Behandlung. Dort wird ein Unterarmbruch diagnostiziert. Anschliessend bringt die Bekannte den Schüler zu seiner Familie. Der Vater teilt der Lehrperson die unfallbedingte Absenz nachträglich mit. Nachträglich bewilligt die zuständige Stelle des Schulträgers die Absenz.

Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung (Abs. 3). Der Inhalt des geltenden Verordnungsrechts soll übernommen werden. So sollen nicht voraussehbare Abwesenheiten weiterhin durch die Eltern nachträglich begründet werden können (vgl. Art. 16 Abs. 2 VVU). Zudem soll in der Verordnung eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach der Schulträger das Verfahren vor Ort in der Schulordnung regelt (vgl. Art. 16 Abs. 3 VVU).

Art. 23 Besondere Schulveranstaltungen

Die Regelung der besonderen Schulveranstaltungen (z.B. Lager) als Bestandteil des obligatorischen Unterrichts entspricht dem geltenden Recht (Art. 17bis VSG).

Art. 24 Schulordnung

Aus dem geltenden Recht (Art. 33 Abs. 1 VSG) wird in Art. 24 der Grundsatz übernommen, wonach der Schulträger eine Schulordnung als allgemein verbindliches Reglement erlässt, die den örtlichen Schulbetrieb regelt.

Die Schulordnung ist an das neue Recht anzupassen – gemäss Art. 114 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes bis zum 31. Juli 2032. In der Übergangszeit sind altrechtliche Schulordnungen im Lichte des neuen Volksschulgesetzes auszulegen.

In der Schulordnung ist unter anderem die lokale Mitwirkung und Mitverantwortung der Lehrpersonen (vgl. Art. 90) sowie die Mitwirkung der Schulleitung zu regeln.

Art. 33 Abs. 1 VSG sieht nach geltendem Recht vor, dass die Schulordnung Vorschriften über das Verhalten der Schülerin und des Schülers ausserhalb der Schule enthalten kann. Solche Bestimmungen sollen künftig nicht mehr Bestandteil der Schulordnung sein.

Der Schulweg liegt – unter Vorbehalt seiner Zumutbarkeit – nicht in der Verantwortung der Schule, sondern in jener der Eltern. Die Regelungen der Schulordnung haben sich daher auf das Schulareal und auf die Unterrichtszeiten zu beschränken.

In der Schulordnung können in Einklang mit dem Volksschulgesetz und den weiteren übergeordneten Erlassen Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der Schülerinnen und Schüler aufgenommen werden. Für die Einzelheiten wird auf die Bemerkungen zu Art. 78 in diesem Abschnitt verwiesen.

Allfällige Bestimmungen über das Verhalten auf dem Schulareal ausserhalb der Unterrichtszeiten können in der Hausordnung der Schulanlagen geregelt werden.

Art. 25 Schulanlagen

Nach geltendem Recht sind die Schulträger verpflichtet, die Schulanlagen Dritten zur Verfügung stellen, soweit der Schulbetrieb es gestattet (Art. 11 Abs. 2 VSG). Diese Bestimmung wird übernommen (Abs. 2).

Hintergrund bildet der Umstand, dass Schulanlagen im Wesentlichen aus Steuermitteln und damit durch die Allgemeinheit finanziert werden. Daher erscheint es sachgerecht, dass sie ausserhalb der Zeiten des Schulbetriebs im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten für ausserschulische Nutzungen zur Verfügung stehen.

Praxisgemäss besteht eine besonders hohe Nachfrage für eine ausserschulische Nutzung von Sporthallen und Rasenspielflächen. Etwas weniger ausgeprägt gilt das auch für Aulen und Mehrzweckräume. Bei Schulzimmern hingegen soll aus datenschutzrechtlichen Gründen Zurückhaltung bei der ausserschulischen Nutzung geübt werden. Falls eine Nachfrage besteht, sollen in erster Linie diejenigen Schulzimmer für die ausserschulische Nutzung freigegeben werden, in denen keine Daten der Schülerinnen und Schüler sichtbar sind. Das ist typischerweise – anders als in Klassenzimmern – in Handarbeits-, Hauswirtschafts- oder Werkzimmern sowie in Gruppenräumen der Fall.

Der Schulträger kann ein Benützungsreglement erlassen, das eine Gebührenpflicht vorsehen kann. Die Grundzüge der Gebühren sind in einem allgemein verbindlichen kommunalen Reglement im Sinne eines formellen Gesetzes zu regeln. Auf Gemeindeebene erlässt die Legislative (Bürgerschaft oder Gemeindeparlament) allgemein verbindliche Reglemente. Diese unterstehen in der Regel dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Gestützt auf das allgemein verbindliche Reglement erlässt der Schulträger den konkreten Gebührentarif und die weiteren Einzelheiten. Diese Regelungen unterstehen nicht dem fakultativen Referendum.

Hinter diesen Anforderungen steht das Bestreben, dass die Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich ausgestaltet sind und die Gebühren zweckgebunden, verhältnismässig sowie nicht missbräuchlich erhoben werden. Dabei sind das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip zu beachten.

Art. 26 Lehrplan

Die Bestimmung zum Lehrplan entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 14 VSG). Der Lehrplan legt einerseits die zu erreichenden Lernziele und Kompetenzen sowie die grundlegenden Inhalte des Unterrichts fest (Abs. 1).

Die Lektionentafel als integrierender Bestandteil des Lehrplans regelt den zeitlichen Umfang des Unterrichts sowie dessen Verteilung auf obligatorische Fächer und Wahlfächer (Abs. 2 Bst. a und b). Die Lektionentafel kann weiter eine Angebotspflicht des Schulträgers für Wahlfächer vorsehen (Abs. 2 Bst. c).

Art. 27 Dispensation

Eine Dispensation ist eine Freistellung von bestimmten Fächern oder Unterrichtsinhalten. Sie setzt einen wichtigen Grund voraus.

Mit der Dispensation vom Unterricht wird eine Schülerin oder ein Schüler von der Pflicht befreit, bestimmte Fächer oder Unterrichtsinhalte zu besuchen. Dies lässt sich anhand der folgenden Beispiele veranschaulichen.

– Dispensation von einem Fach: Eine Schülerin leidet an einer länger andauernden Verletzung und kann deshalb vorübergehend nicht am Fach «Bewegung und Sport» teilnehmen. Bis zur vollständigen Genesung wird sie von der zuständigen Stelle des Schulträgers vom Unterricht in diesem Fach dispensiert.
– Dispensation von einem Unterrichtsinhalt: Eine Schülerin leidet an Höhenangst. Sie wird von allen Unterrichtsinhalten dispensiert, die Höhenangst auslösen können. Das gilt beispielsweise für bestimmte Inhalte im Fach «Bewegung und Sport» (z.B. Ringturnen oder Klettern). Die Dispensation bewirkt zudem, dass die Schülerin an bestimmten besonderen schulischen Veranstaltungen nicht teilnimmt (z.B. Schulreise in den Alpstein oder Schulausflug in den Seilpark).

Über die Bewilligung von Dispensationen entscheiden die Schulträger nach pflichtgemässem Ermessen. Mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Schulpflicht, den Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht und im Interesse eines geordneten Schulalltags haben sie bei der Ausübung ihres Ermessens Zurückhaltung zu üben.

Je umfangreicher die verpassten Unterrichtsinhalte sind, desto restriktiver sind Dispensationen zu handhaben. Weil bei einer Dispensation – wenn auch aus begründetem Anlass – ganze Unterrichtsinhalte entfallen können, stellt sich in besonderer Weise die Frage nach der ausreichenden Umsetzung des verfassungsmässigen Bildungsauftrags.

Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung (Abs. 2). In der Volksschulverordnung soll insbesondere eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach der Schulträger das Verfahren vor Ort in der Schulordnung regelt (vgl. Art. 16 Abs. 3 VVU). Er regelt in Ergänzung zu den übergeordneten kantonalen Grundlagen im kommunalen Recht, unter welchen Bedingungen und unter welchen Umständen Dispensationen in der eigenen Schule möglich sind.

Art. 28 Unterrichtsorganisation

Nach geltendem Recht wird der Unterricht im Kindergarten und in der Primarschule am Vormittag in Blockzeiten erteilt. Art. 3 Abs. 1 der Weisungen des Bildungsrates zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule vom 18. Mai 2016[31] bestimmt, dass die Blockzeit um 8 Uhr beginnt und vier Unterrichtslektionen umfasst. Während dieser Zeit fällt der Unterricht nicht aus. Bei Krankheit der Lehrperson werden die Kinder betreut oder durch eine Stellvertretung unterrichtet. In der Oberstufe bestehen keine Blockzeiten.

Diese Grundsätze werden übernommen. Abs. 1 bestimmt, dass die Regierung die Blockzeiten im ersten und zweiten Zyklus regelt. Die Einzelheiten sollen in der Volksschulverordnung entsprechend der geltenden Regelung abgebildet werden.

Art. 28 bestimmt, dass zusätzlich zu den Blockzeiten werden in der Volksschulverordnung auch Einzelheiten zur Unterrichtsorganisation – einschliesslich der Dauer der Unterrichtseinheiten – sowie der Stundenplanung geregelt. Dabei sollen die Grundsätze des geltenden Rechts übernommen werden.

---

31 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html.

Art. 29 Lehr- und Lernmedien a) Grundsätze

Der im geltenden Recht verwendete Begriff «Lehrmittel» wird durch den zeitgemässen Begriff «Lehr- und Lernmedien» ersetzt. Dieser schliesst insbesondere auch interaktive digitale Ressourcen ein und trägt damit der erweiterten Bedeutung und Vielfalt moderner Unterrichtsmittel Rechnung.

Lehr- und Lernmedien vermitteln die für den Unterricht erforderlichen Inhalte. Dazu zählen einerseits klassische Lehrmittel in gedruckter Form und anderseits digitale Medien, die der Vermittlung oder Aneignung von Lerninhalten dienen und beispielsweise über Grossbildschirme, Computer oder Tablets genutzt werden.

Nach geltendem Recht legt der Bildungsrat Qualitätskriterien fest (Art. 21 Abs. 1 VSG). Da der Bildungsrat künftig unter der Bezeichnung «Bildungsbeirat» eine beratende Funktion ausüben soll, entfällt diese Zuständigkeit. Auf die Festlegung zusätzlicher kantonaler Qualitätskriterien kann verzichtet werden. Mit den Qualitätsstandards der Interkantonalen Lehrmittelzentrale, der auch der Kanton St.Gallen angehört, bestehen bereits ausreichende Vorgaben.

Darüber hinaus werden die Bestimmungen des geltenden Rechts (Art. 21 und Art. 22 VSG) sinngemäss übernommen. Die Schulträger sprechen sich unter Einbezug des zuständigen Departementes (BLD) in geeigneter Weise untereinander ab und geben Empfehlungen zur Verwendung von Lehr- und Lernmedien ab (Abs. 1).

Der Kanton betreibt weiterhin den Lehrmittelverlag St.Gallen, der organisatorisch dem AVS angegliedert ist. Die bestehende Regelung, wonach der Kanton auf eigene Rechnung und auf Vollkostenbasis einen Lehrmittelverlag führen kann (Art. 22 Abs. 3 VSG), wird übernommen.

Von der Pflicht zur Vollkostendeckung ausgenommen sind Lehr- und Lernmedien, die der Kanton den Schulträgern unentgeltlich abgibt (vgl. Art. 30 Abs. 2).

Art. 30 b) Finanzierung

Auch hinsichtlich der Finanzierung der Lehr- und Lernmedien werden die Bestimmungen des geltenden Rechts (Art. 22 und Art. 23 VSG) sinngemäss übernommen. Die Schulträger bestimmen die Lehr- und Lernmedien und stellen diese sowie das Verbrauchsmaterial ihren Schulen auf eigene Kosten zur Verfügung (Abs. 1).

Der Kanton kann den Schulträgern unentgeltlich Lehr- und Lernmedien abgeben (Abs. 2). Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn für einen bestimmten Fachbereich oder für ein bestimmtes Thema auf dem Lehrmittelmarkt kein geeignetes Produkt verfügbar ist. So ist es für einen Lehrmittelverlag wirtschaftlich nicht rentabel, ein Lehrmittel zur «Heimatkunde» eines einzelnen Kantons zu entwickeln.

Mit der kantonalen Finanzierung ist der verbindliche Einsatz der betreffenden Lehr- und Lernmedien im Unterricht verbunden. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Lernfördersysteme (z.B. Stellwerk). Zudem hat der Bildungsrat für den Fachbereich Natur, Mensch und Gesellschaft die Reihe St.Gallerland als obligatorisch erklärt. Diese aus sieben Arbeitsheften bestehende Reihe wird ebenfalls durch den Kanton finanziert.

Art. 31 Zeugnis

Für allgemeine Informationen zu den Themen Zeugnis, Beurteilung und Notengebung und die dazu geprüften Handlungsalternativen wird auf Abschnitt 3.6 verwiesen.

Die Bestimmungen des geltenden Rechts zum Zeugnis (Art. 30 VSG) werden in das neue Volksschulgesetz übernommen. Die Leistung in den einzelnen Unterrichtsbereichen wird im Zeugnis mit ganzen und halben Noten beurteilt (Abs. 1). Ausnahmen bedürfen der Bewilligung des zuständigen Departementes.

Die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten – insbesondere der Notenwerte, der Bewertung des Arbeits-, Lern- und Sozialverhaltens sowie des Beurteilungszeitraums – wird der Regierung zugewiesen (Abs. 2).

Das geltende Verordnungsrecht regelt, welche Anmerkungen im Zeugnis angebracht werden können (Art. 17 VVU). Es ist sachgemäss, die Anmerkungen auf Gesetzesstufe im Rahmen der von der Regierung zu regelnden Aspekten ausdrücklich zu erwähnen (Abs. 2 Bst. d). Materiell soll das geltende Verordnungsrecht (Art. 17 VVU) übernommen werden.

Im Zeugnis sollen weiterhin nicht bewilligte oder unzureichend begründete Abwesenheit sowie häufige Abwesenheit erwähnt werden können.

Art. 32 Schullaufbahnentscheide

Der Begriff des Schullaufbahnentscheids wird in Art. 4 Abs. 1 Bst. g des neuen Volksschulgesetzes definiert. Dabei handelt es sich um einen Entscheid des Schulträgers, der den Bildungsweg der Schülerin oder des Schülers beeinflusst.

Dazu zählen insbesondere die Promotion am Ende des Schuljahres, die Repetition eines Schuljahres, das Überspringen einer Klasse, der Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule sowie der Übertritt von der Primarschule in die Oberstufe einschliesslich der Zuteilung zu einem Leistungsprofil und zu Niveaugruppen. Ebenfalls erfasst ist der Wechsel der Leistungsanforderungen auf der Oberstufe (Neuzuteilung zu einem Leistungsprofil [Basisanforderungen oder erweiterte Anforderungen] oder die Neuzuteilung beim Niveauunterricht).

Weitere Schullaufbahnentscheide bestehen im Bereich der Sonderpädagogik, etwa die Festlegung individueller Lernziele, die Zuweisung zu einer Kleinklasse oder die Anordnung einer verstärkten Massnahme.

Aus Sicht der Schülerin oder des Schülers sowie der Eltern sind Schullaufbahnentscheide je nach Inhalt und Folgen von unterschiedlicher Bedeutung. Eine problemlose Promotion in die nächste Klasse des zweiten Zyklus ist in der Regel von geringerer Tragweite als der Übertritt in den dritten Zyklus (Oberstufe, einschliesslich Zuteilung zu Leistungsprofilen und Niveaufächern) oder die Zuweisung zu einer Kleinklasse oder zu einer Sonderschule.

Schullaufbahnentscheide können schutzwürdige Interessen der betreffenden Schülerin oder des betreffenden Schülers berühren, einschränken oder gar verletzen. Sie müssen daher bei Bedarf der rechtlichen Überprüfung im Rechtsmittelverfahren zugänglich sein. Aus diesem Grund werden Schullaufbahnentscheide grundsätzlich in Form einer Verfügung erlassen (Abs. 2).

Eine Ausnahme besteht bei der Promotion. Diese kann formlos erfolgen, sofern zwischen Lehrperson und Eltern Einvernehmen besteht und es sich nicht um den Übertritt in den dritten Zyklus oder um eine Promotion im dritten Zyklus handelt (Abs. 2). Die problemlose und einvernehmliche Promotion in die nächsthöhere Klasse beeinträchtigt keine schutzwürdigen Interessen der Schülerin oder des Schülers. Der Erlass einer formellen Verfügung ist in solchen Fällen nicht angezeigt.

Die Lehrperson informiert die Eltern in der Regel im Rahmen des Elterngesprächs über die bevorstehende Promotion. Sind die Eltern einverstanden, erfolgt die Promotion formlos. Äussern die Eltern am Elterngespräch Bedenken oder Einwände gegen die Promotion, kann nicht von einem Einvernehmen ausgegangen werden. In diesem Fall erfolgt die Promotion mittels formeller Verfügung.

Für bestimmte Schullaufbahnentscheide ist ein Gutachten der zentralen Abklärungsstelle (SPD) erforderlich. Dies gilt zunächst für die Anordnung verstärkter sonderpädagogischer Massnahmen (Art. 50). Im Bereich der einfachen sonderpädagogischen Massnahmen wird für die Zuweisung zu einer Kleinklasse in der Regel ein Gutachten der zentralen Abklärungsstelle verlangt (Art. 45 Abs. 1). Die Regierung kann zudem durch Verordnung vorsehen, dass für weitere einfache sonderpädagogische Massnahmen vorgängig ein Gutachten der zentralen Abklärungsstelle einzuholen ist (Art. 45 Abs. 2).

Unabhängig davon kann ein Schulträger für bestimmte Fragestellungen – etwa im Zusammenhang mit einem Nachteilsausgleich – für seine Schulen eine Abklärung beim SPD zwingend vorsehen.

Art. 33 Schulpsychologische Versorgung a) Grundsätze

Nach geltendem Recht sorgen zwei Dienste für die schulpsychologische Versorgung im Kanton St.Gallen. Dabei handelt es sich einerseits um den SPD des Kantons St.Gallen, der vom Kanton und den Schulträgern gemeinsam getragen wird (vgl. Art. 43 Abs. 1 VSG). Anderseits kann die Stadt St.Gallen eigenständig für ihre schulpsychologische Versorgung sorgen (Art. 43bis Abs. 1 VSG). Von dieser Möglichkeit macht sie mit der Führung eines eigenen Schulpsychologischen Dienstes Gebrauch.

Auf diese Differenzierung wird mit dem neuen Volksschulgesetz verzichtet. Künftig soll ein einheitlicher Dienst für alle Schulträger die schulpsychologische Versorgung im Kanton sicherstellen. Für die Begründung und die Einzelheiten wird auf Abschnitt 3.8 verwiesen.

Darüber hinaus wird der Grundsatz von Art. 43 Abs. 1 VSG übernommen, wonach der Kanton und die Schulträger gemeinsam für die schulpsychologische Versorgung sorgen (Abs. 1). Der schulpsychologische Dienst der Stadt St.Gallen wird als zusätzliche Regionalstelle in den gemeinsamen Dienst von Kanton und Schulträgern integriert.

Art. 34 b) Kostentragung

Die Regelung des geltenden Rechts zur Kostentragung der schulpsychologischen Versorgung (Art. 43 Abs. 2 VSG) wird unverändert übernommen. Die Kosten der Grundleistungen tragen Kanton und Schulträger je zur Hälfte (Abs. 1). Die Kosten von Zusatzleistungen trägt der Schulträger allein (Abs. 2).

Art. 35 Ergänzende Angebote a) schulergänzende Betreuung

In den vergangenen Jahren wurde die schulergänzende Betreuung schrittweise im Volksschulgesetz verankert. Mit dem X. Nachtrag vom 31. Juli 2007 (nGS 43–85) wurden die Schulträger verpflichtet, für Schülerinnen und Schüler einen Mittagstisch anzubieten. Mit dem XXV. Nachtrag vom 24. Januar 2023 (nGS 2023-011) wurde die Angebotspflicht der schulergänzenden Betreuung über die Mittagszeit hinaus ausgedehnt.

Das neue Volksschulgesetz übernimmt die Bestimmungen des geltenden Rechts (Art. 19bis und 19ter VSG). Der Schulträger bietet für die Schülerinnen und Schüler des ersten und zweiten Zyklus bedarfsgerecht eine schulergänzende Betreuung von Montag bis Freitag von 7 bis 18 Uhr und während acht Wochen der Schulferien an (Abs. 1 Bst. a und b). Im Sinn einer Klärung

wird neu ausdrücklich festgelegt, dass das Angebot auch eine Mittagsverpflegung umfasst (Abs. 1 Bst. c).

Das Angebot für Schülerinnen und Schüler des dritten Zyklus umfasst wie bisher wenigstens einen Aufenthaltsraum für die mitgebrachte Mittagsverpflegung (Abs. 2).

Der Besuch der schulergänzenden Betreuung bleibt für Schülerinnen und Schüler weiterhin freiwillig (Abs. 4). Der Schulträger kann weiterhin von den Eltern Beiträge erheben (Art. 96 Abs. 1 Bst. b).

Der Schulträger erstellt für die Angebote der schulergänzenden Betreuung ein Qualitätskonzept (Abs. 3). Diese Bestimmung entspricht der geltenden Regelung von Art. 19ter Abs. 2 VSG.

Art. 36 b) Tagesschule

In der schulergänzenden Betreuung können die Familien die angebotenen Betreuungseinheiten bedarfsgerecht, freiwillig und modular in Anspruch nehmen. Schule und Betreuung verfügen in der Regel je über eine eigene Leitung und eigenes Personal.
Einen weitergehenden Ansatz verfolgt die (gebundene) Tagesschule. Bei dieser Organisationsform werden Unterricht und Betreuung über den ganzen Tag beziehungsweise über die gesamte Schulwoche hinweg miteinander verbunden. Schule und Betreuung bilden organisatorisch und pädagogisch eine Einheit.

In einer klassischen Tagesschule besuchen alle Schülerinnen und Schüler das Angebot vom Morgen bis zum späten Nachmittag. Einzelne Betreuungseinheiten können nicht abgewählt werden. Die Tagesschule ermöglicht eine flexible Organisation von Unterricht, Projektarbeit, Ausflügen, Aufgabenbegleitung usw. Schule und Betreuung folgen einem gemeinsamen pädagogischen Konzept und stehen unter einer einheitlichen Leitung.

Lehr- und Betreuungspersonal kann bereichsübergreifend eingesetzt werden, etwa indem eine Klassenassistenz nach dem Unterricht auch Betreuungsaufgaben übernimmt.

In der Schweiz ist die freiwillig und bedarfsgerecht nutzbare schulergänzende Betreuung das vorherrschende Modell, so auch im Kanton St.Gallen. Tagesschulen sind demgegenüber bislang wenig verbreitet.

Das neue Volksschulgesetz ermöglicht den Schulträgern, bei Bedarf eine Tagesschule zu führen, in der Unterricht und Betreuung durch pädagogische, organisatorische, personelle und räumliche Massnahmen miteinander verbunden werden (Abs. 1).

Der Besuch der Tagesschule ist freiwillig (Abs. 1). Ein Schulträger kann den Besuch daher nicht für sämtliche Schülerinnen und Schüler obligatorisch erklären. Ein generelles Obligatorium wäre mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Schutz des Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV) nicht vereinbar.

Entscheidet sich ein Schulträger für die Führung einer Tagesschule, bleibt er verpflichtet, ein bedarfsgerechtes schulergänzendes Betreuungsangebot bereitzustellen, soweit dafür eine entsprechende Nachfrage besteht. Er kann die Tagesschule und die schulergänzende Betreuung parallel führen oder die Angebote miteinander kombinieren.

Bei einer Kombination besuchen die Kinder der Tagesschule sämtliche Betreuungseinheiten innerhalb der vom Schulträger nach Abs. 2 festgelegten Zeitspanne. Die Kinder der schulergänzenden Betreuung nehmen demgegenüber nur diejenigen Betreuungseinheiten in Anspruch, für die sie bedarfsgerecht angemeldet sind. Bei der Festlegung der Elternbeiträge kann der

Schulträger zwischen den beiden Angeboten (Tagesschule und schulergänzender Betreuung) differenzieren.

Bei einer Zusammenführung von Tagesschule und bedarfsgerechter schulergänzender Betreuung werden die Bereiche Unterricht und Betreuung organisatorisch, personell und hinsichtlich der Führung miteinander verbunden.

Der Volksschulunterricht in der Tagesschule ist unentgeltlich. Nach Art. 96 Abs. 1 Bst. c kann der Schulträger für die Betreuung ausserhalb der Unterrichtszeiten Elternbeiträge erheben.

Es ist daher sachlich vertretbar, wenn der Schulträger die Elternbeiträge für den Besuch der Tagesschule tiefer festlegt als jene für die Inanspruchnahme sämtlicher Betreuungseinheiten der schulergänzenden Betreuung. Eine solche Differenzierung kann insbesondere damit begründet werden, dass der Betreuungsaufwand in der Tagesschule aufgrund der verbindlichen Teilnahme einfacher und besser planbar ist. Bei der bedarfsgerechten schulergänzenden Betreuung kann die Auslastung der einzelnen Betreuungseinheiten demgegenüber stark variieren.

Das zuständige Departement kann einer Tagesschule Abweichungen vom Lehrplan einschliesslich Lektionentafel und von weiteren kantonalen Vorgaben bewilligen, sofern der Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen nicht gefährdet wird (Abs. 3) Der damit geschaffene Gestaltungsspielraum ist für die Umsetzung einer Tagesschule erforderlich. Würden beispielweise die kantonalen Vorgaben zur Unterrichtsorganisation und zu den Unterrichtszeiten gemäss den entsprechenden Weisungen[32] uneingeschränkt auch für gebundene Tagesschulen gelten, könnte die angestrebte Verbindung von Unterricht und Betreuung nicht in ausreichendem Mass hergestellt werden.

Art. 37 c) Religionsunterricht

Nach geltendem Recht (Art. 16 Abs. 1 VSG) ist der Religionsunterricht Sache der Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften (nachfolgend Landeskirchen). Die Schulträger sind verpflichtet, die Räumlichkeiten für die Erteilung des Religionsunterrichts unentgeltlich zur Verfügung zu stellen und die im Lehrplan vorgesehenen Lektionen in den Stundenplan aufzunehmen.

Der landeskirchliche Religionsunterricht kann nach geltendem Recht auch während der Blockzeiten stattfinden. Findet der Religionsunterricht während der Blockzeiten statt, entsteht dem Schulträger zusätzlicher Betreuungsaufwand für jene Schülerinnen und Schüler, die nicht angemeldet sind.

Im Verlauf der Projektarbeit wurde die Ausrichtung des Volksschulgesetzes in Bezug auf den landeskirchlichen Religionsunterricht kontrovers diskutiert. Im Zwischenbericht des BLD vom 24. April 2024 wird ausgeführt, dass im Projekt zunächst die Auffassung vorherrschte, die im Volksschulgesetz verankerten Privilegien der Landeskirchen beim Religionsunterricht entsprächen nicht mehr den aktuellen gesellschaftlichen Gegebenheiten und seien deshalb aufzuheben. Im weiteren Verlauf der Projektarbeit wurde diese Haltung relativiert.

Auch in der Vernehmlassung wurde der landeskirchliche Religionsunterricht kontrovers diskutiert, insbesondere dessen Verlagerung aus den Blockzeiten. Für Einzelheiten dazu wird auf Abschnitt 4.3 verwiesen.

---

32 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html.

Im Ergebnis spricht sich die Regierung dafür aus, dass die Schulträger weiterhin verpflichtet bleiben, ihre Räumlichkeiten für den Religionsunterricht der Landeskirchen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Der Religionsunterricht der Landeskirchen soll weiterhin in den Stundenplan der Volksschule aufgenommen werden. Neu soll er jedoch ausserhalb der Blockzeiten stattfinden.

Für die Schulträger stellt dies sowohl eine organisatorische Vereinfachung als auch eine finanzielle Entlastung dar, da die Pflicht zur Betreuung der nicht für den Religionsunterricht angemeldeten Schülerinnen und Schüler entfällt, wenn dieser ausserhalb der Blockzeiten erteilt wird und keine Zwischenlektionen entstehen.

Die Schulträger nehmen auch im dritten Zyklus (heute Oberstufe) die Lektionen des Religionsunterrichts der Landeskirchen in den Stundenplan auf. Der dritte Zyklus kennt – anders als der erste und zweite Zyklus (heute Kindergarten und Primarschule) – keine Blockzeiten, womit es für den Zeitpunkt des Religionsunterrichts in der Oberstufe keine gesetzlichen Vorschriften gibt.

Die öffentliche Volksschule gibt den Landeskirchen die für die Organisation des Religionsunterrichts erforderlichen Personendaten bekannt (Name und Vorname, Wohnadresse sowie Klassen- und Schulhauszuteilung, vgl. Art. 6 Abs. 3 Bst. d).

Auch im Schulbetrieb gibt die Schule der Landeskirche Informationen bekannt. Erkrankt beispielsweise eine für den Religionsunterricht angemeldete Schülerin oder ein angemeldeter Schüler, macht die öffentliche Volksschule der mit dem Religionsunterricht beauftragten Stelle der Landeskirche eine entsprechende Mitteilung.

Art. 38 d) weitere Angebote

Der Schulträger kann im Rahmen des allgemeinen Schulzwecks weitere Angebote führen (Abs. 1). Dies entspricht dem geltenden Recht (Art. 10 Abs. 1 VSG). Zu den weiteren Angeboten zählen insbesondere Kurse der Elternbildung, Angebote der Schulsozialarbeit sowie Aufgabenbegleitung.

Im Bereich der Elternbildung nimmt neben den Schulträgern auch der Kanton Aufgaben wahr (Abs. 2). So betreibt er heute eine Koordinationsstelle, welche die Schulträger bei der Elternbildung unterstützt und die entsprechenden Aktivitäten auf kantonaler Ebene koordiniert. Darüber hinaus führt der Kanton eigene kantonale Angebote der Elternbildung durch.

Art. 39 Sonderpädagogische Massnahmen a) Grundsatz

Im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen werden die gesetzlichen Bestimmungen im Rahmen des neuen Volksschulgesetzes an die aktuellen Entwicklungen sowie an den ausgewiesenen Handlungsbedarf angepasst. Für allgemeine Ausführungen wird auf Abschnitt 3.11 verwiesen.

Sonderpädagogische Massnahmen unterstützen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf, insbesondere bei Schulschwierigkeiten, Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung sowie bei Behinderungen oder besonderen Begabungen im intellektuellen Bereich (Abs. 1).

Diese Definition entspricht grundsätzlich jener des geltenden Rechts (Art. 34 Abs. 1 VSG). Im Bereich der besonderen Begabungen jedoch wird mit dem neuen Volksschulgesetz eine systematische Präzisierung vorgenommen. Das geltende Recht verwendet den offen gehaltenen Begriff der «besonderen Begabungen». Im neuen Volksschulgesetz wird dieser Begriff in Art. 39

Abs. 1 dahingehend präzisiert, dass es sich um «besondere Begabungen im intellektuellen Bereich» handelt.

Damit wird klargestellt, dass besondere Begabungen in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst nicht zur Sonderpädagogik zählen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass Talentschulen in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst in der Regel keine spezifischen pädagogischen Massnahmen zur Deckung eines besonderen Bildungsbedarfs ergreifen. Sie richten sich vielmehr organisatorisch auf die spezifischen Bedürfnisse der begabten Schülerinnen und Schüler aus. Für weitere Einzelheiten wird auf Abschnitt 3.11.5.b verwiesen.

Schülerinnen und Schülern mit ausgewiesenem Bedarf steht eine ausgewiesene Massnahme zu (Abs. 2). Dieser Grundsatz des geltenden Rechts (Art. 35 Abs. 2 VSG) wird unverändert übernommen.

Als einfache sonderpädagogische Massnahme gelten niederschwellige Unterstützungsmassnahmen in der Regelschule (Abs. 3). Dazu zählen insbesondere die integrierte schulische Förderung (ISF), die heilpädagogische Frühförderung für Kinder, die den ersten Zyklus besuchen, die Logopädie, die Psychomotoriktherapie, die Legasthenietherapie, die Dyskalkuliethерapie sowie die Begabungsförderung im intellektuellen Bereich. Ebenfalls zu den einfachen sonderpädagogischen Massnahmen der Regelschule zählt die Zuweisung zu einer Kleinklasse.

Als verstärkte sonderpädagogische Massnahme gelten Unterstützungsmassnahmen bei einem weitergehenden besonderen Bildungsbedarf, dem mit einer einfachen sonderpädagogischen Massnahme nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann (Abs. 4).

Nach geltendem Recht werden die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen in spezialisierten Sonderschulen umgesetzt. Mit dem neuen Volksschulgesetz wird ergänzend die integrierte Sonderschulung ermöglicht. Weiterführende Informationen hierzu enthalten Abschnitt 3.11 sowie die nachfolgenden Bemerkungen zu Art. 51.

Art. 40 b) persönlicher Geltungsbereich

Ein Teil der sonderpädagogischen Massnahmen richtet sich an nicht schulpflichtige Kinder bzw. Jugendliche. Im Sinn einer Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs erfasst das Volksschulgesetz im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen auch Kinder, die noch nicht schulpflichtig sind (Abs. 1 Bst. a; heilpädagogische Frühförderung, die vor Beginn der Schulpflicht einsetzt) sowie Jugendliche, die die Schulpflicht bereits erfüllt haben (Abs. 1 Bst. b; fortgesetzte Sonderschulung, die nach Abschluss der Schulpflicht längstens bis zum Ablauf des Schuljahres nach Vollendung des 20. Altersjahrs weitergeführt werden kann). Die Regelung zum persönlichen Geltungsbereich entspricht dem geltenden Recht (Art. 34bis VSG). Sie setzt die Vorgabe von Art. 62 Abs. 3 BV um, nach welcher Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr sorgen.

Art. 41 c) zentrale Abklärungsstelle

Für allgemeine Bemerkungen zur zentralen Abklärungsstelle und zur schulpsychologischen Versorgung wird auf Abschnitt 3.8 verwiesen.

Der besondere Bildungsbedarf wird durch eine zentrale Abklärungsstelle ermittelt (Abs. 1). Die Anordnung einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme erfolgt stets auf Grundlage eines Gutachtens der zentralen Abklärungsstelle (Art. 50). Im Bereich der einfachen sonderpädagogischen Massnahmen gilt dieser Grundsatz in abgeschwächter Form auch für die Zuweisung zu einer Kleinklasse, die in der Regel auf Grundlage eines Gutachtens erfolgt (Art. 45 Abs. 1).

Die Regierung kann durch Verordnung für weitere einfache sonderpädagogische Massnahmen die vorgängige Einholung eines Gutachtens bei der zentralen Abklärungsstelle vorsehen (Art. 45 Abs. 2).

Unter der Bezeichnung «Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen» besteht ein Verein im Sinn von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) mit Sitz in Rorschach. Der Verein bezweckt die Organisation eines Schulpsychologischen Dienstes zur Durchführung der schulpsychologischen Beratung im Sinn des Volksschulgesetzes. Der Schulpsychologische Dienst nimmt damit eine von Staat und Gemeinden gemeinsam getragene Aufgabe wahr und erbringt eine gesetzlich vorgesehene Dienstleistung. Die Aufgaben der zentralen Abklärungsstelle werden dem schulpsychologischen Dienst des Kantons St.Gallen übertragen.

Das zuständige Departement schliesst mit der zentralen Abklärungsstelle eine Leistungsvereinbarung ab (Abs. 2).

Art. 42 d) Anordnung

Abs. 1 nennt im Sinn einer Ausnahmebestimmung jene sonderpädagogischen Massnahmen, die von der zuständigen Stelle des Kantons angeordnet werden. Dazu zählen die heilpädagogische Frühförderung vor der Schulpflicht (Bst. a) und die fortgesetzte Sonderschulung nach der Schulpflicht (Bst. b). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 36 Abs. 1 Bst. b VSG). Sie hat zur Folge, dass diese Massnahmen vollumfänglich durch den Kanton finanziert werden. Das AVS bleibt weiterhin die zuständige Stelle des Kantons.

Abs. 2 umschreibt den Regelfall. Alle übrigen sonderpädagogischen Massnahmen werden von der zuständigen Stelle des Schulträgers angeordnet. Jeder Schulträger regelt in der Schulordnung oder in einem allgemein verbindlichen Reglement, welche kommunale Stelle (z.B. Rat, Schulkommission, Rektor oder Schulleitung) für die Anordnung von sonderpädagogischen Massnahmen zuständig ist. Dabei kann eine Differenzierung vorgenommen werden. So kann beispielsweise die Kompetenz für die Anordnung von einfachen sonderpädagogischen Massnahmen einer anderen kommunalen Stelle zugewiesen werden als die Anordnung von verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen.

Art. 43 e) Ausgestaltung

Sonderpädagogische Massnahmen orientieren sich am Bedarf der Schülerin oder des Schülers in Erfüllung des Bildungsauftrags, unter Berücksichtigung des Aufwands von Schulträger und Kanton (Abs. 1).

Ausgangspunkt für die Anordnung von sonderpädagogischen Massnahmen bildet der besondere Bedarfsbedarf der Schülerin oder des Schülers. Dieser kann in einer Schulschwierigkeit, einer Verzögerung oder Beeinträchtigung in der Entwicklung einer Behinderung oder einer besonderen Begabung im intellektuellen Bereich liegen. Bei der Anordnung der sonderpädagogischen Massnahme sind sodann der Aufwand die organisatorischen Möglichkeiten der Schulträger zu berücksichtigen. Die Kosten der sonderpädagogischen Massnahmen müssen verhältnismässig sein.

Es sind demnach keine Massnahmen umzusetzen, die zwar dem Bedarf entsprechen, jedoch unverhältnismässig hohe Kosten verursachen. Umgekehrt darf auf sonderpädagogische Massnahmen nicht verzichtet werden, sofern sie mit verhältnismässigem Aufwand verbunden sind.

Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf haben Anspruch auf ein angemessenes, auf das Leben vorbereitendes Bildungsangebot von guter Qualität an öffentlichen Schulen. Ein darüberhinausgehendes Mass an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich

wäre, kann jedoch mit Rücksicht auf das begrenzte staatliche Leistungsvermögen nicht eingefordert werden (BGE 144 I 1 Erw. 2.2; 141 I 9 Erw. 3.3; Urteil 2C_227/2023 vom 29. September 2023 Erw. 4.5).

Sonderpädagogische Massnahmen werden in der Regel befristet verfügt und von der zuständigen Stelle regelmässig auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit überprüft (Abs. 2).

Die Regelung von Art. 43 zur Ausgestaltung der sonderpädagogischen Massnahmen entspricht dem geltenden Recht (Art. 35 Abs. 1 und 3 VSG).

Art. 44 Sonderpädagogik-Konzept

Das geltende Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St.Gallen beschreibt die Ausgestaltung der sonderpädagogischen Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf von der Geburt bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr. Es verschafft einen Über-

blick über sämtliche sonderpädagogische Angebote und legt gestützt auf Gesetz und Verordnung die Rahmenbedingungen für deren Ausgestaltung fest. Nach geltendem Recht erlässt der Bildungsrat das Sonderpädagogik-Konzept (Art. 37ter Abs. 1 VSG).

An der grundsätzlichen Ausrichtung des Sonderpädagogik-Konzepts wird festgehalten. Es vollzieht die Grundsätze des neuen Volksschulgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen zu den sonderpädagogischen Massnahmen (Abs. 1) und regelt insbesondere:
– die Grundlagen der Sonderpädagogik in fachlich-pädagogischer und organisatorisch-betrieblicher Hinsicht (Abs. 2 Bst. a);
– die Grundlagen der Förderkonzepte und Förderplanungen des Schulträgers und der Sonderschulen (Abs. 2 Bst. b);
– die wirkungsorientierten Instrumente zur Überwachung und Steuerung der sonderpädagogischen Massnahmen (Abs. 2 Bst. c);
– die Grundlagen für die Tätigkeit der zentralen Abklärungsstelle (Schulpsychologischer Dienst, Abs. 2 Bst. d).

Nachdem der Bildungsrat künftig unter der Bezeichnung Bildungsbeirat eine beratende Funktion ausübt, wird die Kompetenz zum Erlass des Sonderpädagogik-Konzepts dem zuständigen Departement (BLD) zugewiesen (Abs. 3). Zu berücksichtigen ist dabei der Einbezug des Lenkungsausschusses Sonderpädagogik bei der Erarbeitung bzw. bei Anpassungen. Für das Sonderpädagogik-Konzept massgebend sind Grundsätze des neuen Volksschulgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen. Das Sonderpädagogik-Konzept fasst Grundlagen zusammen, erläutert und konkretisiert diese.

Art. 45 Einfache sonderpädagogische Massnahmen a) Gutachten

Die einfachen sonderpädagogischen Massnahmen der Regelschule umfassen unter anderem die integrierte schulische Förderung (ISF), die heilpädagogische Frühförderung von Kindern im ersten Zyklus, die Logopädie, die Psychomotoriktherapie, die Förderung besonderer intellektueller Begabungen sowie die Legasthenie- und die Dyskalkulietherapie.

Vor der Anordnung einer einfachen sonderpädagogischen Massnahme wird in der Regel kein Gutachten der zentralen Abklärungsstelle (Schulpsychologischer Dienst) eingeholt. Eine Ausnahme gilt nach geltendem Recht für die Zuweisung zur Kleinklasse. Diese setzt ein Gutachten der zentralen Abklärungsstelle voraus (Art. 36bis Abs. 1 VSG).

Dieser Grundsatz wird flexibilisiert. Neu holt die zuständige Stelle des Schulträgers vor der Zuweisung in die Kleinklasse «in der Regel» ein Gutachten der zentralen Abklärungsstelle ein

(Abs. 1). Auf ein Gutachten kann insbesondere verzichtet werden, wenn die Zuweisung zu einer Kleinklasse der Ausprägung «Time out» als befristete Massnahme von kurzer Dauer vorgesehen ist, etwa für drei Monate aufgrund einer akuten Lernblockade. Damit wird den Schulträgern ein grösserer Handlungsspielraum eingeräumt.

Die Regierung kann durch Verordnung vorsehen, dass auch für die Anordnung weiterer einfacher sonderpädagogischer Massnahmen vorgängig ein Gutachten der zentralen Abklärungsstelle einzuholen ist (Abs. 2).

Art. 46 b) Durchführung

Der Schulträger führt die einfachen sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule durch (Abs. 1). Er erlässt ein Förderkonzept, das der Genehmigung durch die zuständige Stelle des Kantons bedarf (Abs. 2). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 38 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 1 Bst. a VSG).

Art. 47 c) behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung

Der Kanton sorgt für behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (Abs. 1). Dabei handelt es sich um eine Beratung durch externe Fachpersonen mit dem Ziel, die Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit einer Beeinträchtigung in der Regelschule zu erleichtern und zu unterstützen. Bei einer Beeinträchtigung im Bereich des Sehens oder Hörens beispielsweise unterstützen externe Fachpersonen das betreffende Kind bei der Bedienung von technischen Geräten und die Lehrperson beim Einsatz von spezifischen pädagogischen Hilfsmitteln.

Die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung wird von Heilpädagoginnen und Heilpädagogen erbracht, die in spezialisierten Sonderschulen oder Diensten tätig sind und über vertiefte zielgruppenspezifische Fachkenntnisse verfügen. Sie suchen die Regelschule für punktuelle Beratung auf, beispielsweise zu Beginn des Schuljahres, je Quartal, je Halbjahr oder bei besonderen Vorkommnissen.

Art. 47 hat die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung in der Form einer einfachen sonderpädagogischen Massnahme zum Gegenstand. Diese richtet sich an Schülerinnen und Schüler, die ohne verstärkte sonderpädagogische Massnahme die Regelschule besuchen. Dies im Unterschied zu Beratung und Unterstützung bei einer integrierten Sonderschulung, wo diese einen integralen Bestandteil des festgelegten Ressourcenpakets bildet.

Die Regierung regelt durch Verordnung die Einzelheiten (Abs. 2).

Art. 48 d) Finanzierung

Art. 48 bestimmt, dass grundsätzlich der Schulträger die Kosten für einfache sonderpädagogische Massnahmen trägt. Einfache sonderpädagogische Massnahmen sind u.a. die integrierte schulische Förderung (ISF), die Logopädie, die Psychomotoriktherapie oder die Führung von Kleinklassen.

Eine Ausnahme bildet die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung in der Regelschule. Sie zählt neu zu den einfachen sonderpädagogischen Massnahmen, wenn sie von Regelschülerinnen und Regelschülern ohne Bedarf für verstärkte Massnahmen in Anspruch genommen wird. In diesem Fall trägt ausnahmsweise der Kanton die vollen Kosten dieser einfachen sonderpädagogischen Massnahme.

Besucht beispielsweise eine hörbehinderte Schülerin oder ein hörbehinderter Schüler die Regelschule, ist unter Umständen keine verstärkte sonderpädagogische Massnahme nötig. Es kann genügen, wenn eine auf die Hörbehinderung spezialisierte Fachperson regelmässig die

Schülerin oder den Schüler sowie die Lehrpersonen beim Einsatz unterstützender Geräte und geeigneter Methoden berät.

Ist die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung jedoch Bestandteil einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme, gilt der Grundsatz der hälftigen Kostentragung durch Kanton und Schulträger im Rahmen der Ausrichtung des jährlichen Pauschalbeitrags. Der Kanton übernimmt die Vorfinanzierung.

Art. 49 Verstärkte sonderpädagogische Massnahmen a) Zuständigkeit

In Art. 49 des neuen Volksschulgesetzes wird festgehalten, dass die Gewährleistung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen eine gemeinsame Aufgabe von Kanton, Gemeinden, Schulträgern und Sonderschulen ist. Für allgemeine Ausführungen sowie die Gründe dieser Regelung wird auf Abschnitt 3.11.6 verwiesen.

Art. 50 b) Gutachten

Die zuständige Stelle des Schulträgers verfügt eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme auf Grundlage eines Gutachtens der zentralen Abklärungsstelle. Diese Bestimmung entspricht sinngemäss dem geltenden Recht (Art. 36bis Abs. 1 VSG), wonach vor der Verfügung des Besuchs einer Sonderschule ein entsprechendes Gutachten einzuholen ist.

Da neu auch die integrierte Sonderschulung in der Regelschule ermöglicht wird, beschränkt sich die Pflicht, die Verfügung auf ein Gutachten abzustellen, nicht mehr ausschliesslich auf die Zuweisung zu einer Sonderschule. Sie gilt neu für sämtliche verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen.

Art. 51 c) Durchführung

Eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme kann entweder in einer Sonderschule (Abs. 1 Bst. a) oder ganz oder teilweise integriert in einer Regelschule (Abs. 1 Bst. b) durchgeführt werden.

Im Gegensatz zum geltenden Recht schafft das neue Volksschulgesetz damit eine allgemeine Grundlage für die integrierte Sonderschulung. Für weiterführende Ausführungen dazu wird auf Abschnitt 3.11.2 verwiesen.

Neu möglich ist auch die teilweise integrierte Sonderschulung. Dabei wird die verstärkte sonderpädagogische Massnahme teilweise in der Regelschule und teilweise in einer spezialisierten Sonderschule umgesetzt. Die Gesamtverantwortung für die Umsetzung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahme liegt in diesem Fall bei der Sonderschule.

In Abs. 2 werden die Voraussetzungen für die integrierte Sonderschulung geregelt. Zunächst muss die Schülerin oder der Schüler vom Besuch der Regelschule profitieren (Abs. 2 Bst. a). Dies setzt voraus, dass der Besuch der Regelschule dem Wohl der betreffenden Schülerin oder des betreffenden Schülers dient.

Der besondere Bildungsbedarf kann aufgrund der Art oder Schwere einer Beeinträchtigung derart ausgeprägt sein, dass der Besuch der Regelschule der Schülerin oder dem Schüler nicht in ausreichendem Masse zugutekommt. Dies kann insbesondere bei schweren oder mehrfachen Beeinträchtigungen der Fall sein. In solchen Fällen wird die Schülerin oder der Schüler weiterhin in einer spezialisierten Sonderschule beschult.

Neben objektiven Gründen können jedoch auch subjektive Gründe ausschlaggebend sein. Weisen beispielsweise zwei Kinder eine vergleichbare Beeinträchtigung aus, kann eine integrierte

Sonderschulung dennoch nur bei einem der beiden Kinder angezeigt sein. Dies kann etwa der Fall sein, wenn das andere Kind aufgrund seiner persönlichen Voraussetzungen, beispielsweise einer ausgeprägten Ängstlichkeit, vom Besuch der Regelschule nicht ausreichend profitieren würde.

Die zentrale Massnahme zur Deckung des besonderen Bildungsbedarfs im Rahmen der integrierten Sonderschulung ist die Bereitstellung eines Ressourcenpakets. Für weiterführende allgemeine Ausführungen dazu wird auf Abschnitt 3.11.3 verwiesen.

Das Ressourcenpaket ermöglicht die auf den besonderen Bildungsbedarf abgestimmte Förderung der betreffenden Schülerin oder des betreffenden Schülers. Es kann verschiedene Massnahmen umfassen, beispielsweise Leistungen der schulischen Heilpädagogik, Logopädie oder Psychomotoriktherapie. Ebenso möglich sind der Einsatz einer Assistenzperson oder eine Erhöhung der Anzahl Unterrichtslektionen, welche im Teamteaching erteilt werden.

Das Ressourcenpaket dient einerseits der gezielten Förderung der Schülerin oder des Schülers mit einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme. Anderseits gewährleistet es, dass für die integrierte Sonderschulung keine Ressourcen beansprucht werden, die für die übrigen Schülerinnen und Schüler der Regelklasse vorgesehen sind.

Bei Kindern, die mit einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme in den ersten Zyklus eintreten sollen, wird bereits heute bei Bedarf vor Eintritt der Schulpflicht eine schulpsychologische Abklärung durchgeführt. Auch die verstärkte sonderpädagogische Massnahme kann bereits vor Eintritt der Schulpflicht verfügt werden. Diese Praxis wird beibehalten und nach Vollzugsbeginn des neuen Volksschulgesetzes auch auf die integrierte Sonderschulung angewendet.

Die integrierte Sonderschulung setzt weiter voraus, dass der besondere Bildungsbedarf mit geeigneten und angemessenen Massnahmen im Unterricht der Regelschule erfüllt werden kann (Abs. 2 Bst. b). Damit wird der im geltenden Recht verankerte Grundsatz weitergeführt, wonach bei der Anordnung und Ausgestaltung einer sonderpädagogischen Massnahme auch der damit verbundene Aufwand für den Schulträger und den Kanton zu berücksichtigen ist (Art. 35 Abs. 1 VSG).

Die dritte Voraussetzung besteht darin, dass keine überwiegenden Interessen der betreffenden Klasse der Regelschule einer integrierten Sonderschulung entgegenstehen (Abs. 2 Bst. c). Massgebend sind dabei insbesondere die Grösse und Zusammensetzung der Klasse sowie der bereits bestehende Unterstützungsbedarf. So kann die pädagogische Tragfähigkeit einer Klasse beispielsweise dann nicht ausreichend sein, wenn eine Primarschulklasse mit 23 Schülerinnen und Schülern bereits einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Kindern aufweist, die einfache oder verstärkte sonderpädagogische Massnahmen in Anspruch nehmen.

Die Voraussetzungen für die integrierte Sonderschulung werden bewusst so ausgestaltet, dass deren Einführung mit Mass erfolgt. Damit werden Rahmenbedingungen geschaffen, die einer Überforderung der Regelschule entgegenwirken.

Alle verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen werden von der zuständigen Stelle des Schulträgers auf Grundlage eines Gutachtens der zentralen Abklärungsstelle verfügt (Art. 50). Das gilt auch für die integrierte Sonderschulung. Es liegt somit in der Autonomie des Schulträgers, die Prozesse und Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der integrierten Sonderschulung festzulegen. Der Schulträger kann insbesondere vorsehen, dass für die einzelnen integrierten Sonderschulungen jeweils eine fallführende Person bestimmt wird. Diese Aufgabe kann beispielsweise der Schulleitung oder einer Fachperson der schulischen Heilpädagogik übertragen werden.

Art. 52 d) Unterbringung im Internat einer Sonderschule

Bei bestimmten Beeinträchtigungen oder Behinderungen ist es angezeigt, dass Schülerinnen oder Schüler im Internat einer Sonderschule untergebracht werden. Die zuständige Stelle des Schulträgers holt vor Erlass einer entsprechenden Verfügung das Einverständnis der Eltern ein (Abs. 1). Bei fehlendem Einverständnis ersucht sie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde um Anordnung des Besuchs des Internats der Sonderschule, wenn sie diese als im dringenden Interesse der Schülerin oder des Schülers liegend betrachtet (Abs. 2). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 36 Abs. 2 VSG).

Art. 53 e) Finanzierung

Für allgemeine Ausführungen zur Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen wird auf Abschnitt 3.11.3 verweisen.

Nach geltendem Recht (Art. 39bis Abs. 1 VSG) trägt der Kanton im Sinn einer Vorfinanzierung den Aufwand der anerkannten privaten Sonderschule für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung, unter Abzug der Beiträge der Eltern sowie unter Berücksichtigung von Unterhalt und Sanierung der Infrastruktur. Gestützt auf die Leistungsvereinbarung richtet er den Sonderschulen leistungsabhängige Beiträge aus.

Die Schulträger beteiligen sich nachgelagert an diesen Kosten, indem sie dem Kanton je Schülerin und je Schüler in Sonderschulen jährlich einen Pauschalbeitrag ausrichten. Dieser wurde im Rahmen des Entlastungspakets 2026 auf das Schuljahr 2026/27 hin von Fr. 40'000.– um Fr. 2'000.– auf Fr. 42'000.– erhöht.

Mit dem neuen Volksschulgesetz wird der Grundsatz der je hälftigen Kostentragung für die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen durch Kanton und Schulträger konsequent umgesetzt (Abs. 1 i.V.m. Abs. 3).

Vom Grundsatz der gemeinsamen Kostentragung mit hälftiger Aufteilung wird bei der heilpädagogischen Frühförderung vor der Schulpflicht und bei der fortgesetzten Sonderschulung nach der Schulpflicht abgewichen (Abs. 1).

Der Kanton übernimmt weiterhin die Vorfinanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (Abs. 2). Der Grundsatz der Vorfinanzierung gilt sowohl für den Besuch einer Sonderschule als auch für die integrierte Sonderschulung in einer Regelschule.

Den Sonderschulen richtet der Kanton gestützt auf die Leistungsvereinbarung weiterhin leistungsabhängige Beiträge aus. Bei der integrierten Sonderschulung richtet er dem Schulträger einen pauschalen Beitrag aus, mit dem dieser die Umsetzung des Ressourcenpakets finanziert (vgl. dazu die Bemerkungen zu Art. 51 in diesem Abschnitt).

Der Schulträger erhöht insbesondere den Beschäftigungsgrad der Lehr- und Fachpersonen, die mit der Umsetzung des Ressourcenpakets betraut sind. Das kann beispielsweise Fachlehrpersonen der integrierten schulischen Förderung oder der Logopädie betreffen. Möglich ist aber eine Erhöhung des Beschäftigungsgrads der Klassenassistenz oder der Anzahl der im Teamteaching erteilten Lektionen. Den Einnahmen des Schulträgers für das Ressourcenpaket stehen entsprechende Ausgaben für die Umsetzung der Massnahme gegenüber.

Der Schulträger entrichtet dem Kanton unabhängig vom Durchführungsort der verstärkten sonderpädagogischen Massnahme einen Pauschalbeitrag (Abs. 3). Während heute ein unbefristet festgelegter Betrag zur Anwendung kommt (Fr. 42'000.– ab Schuljahr 2026/27) wird der Pauschalbeitrag künftig jährlich vom zuständigen Departement (BLD) nach Anhörung des

Lenkungsausschusses Sonderpädagogik festgelegt. Der Pauschalbeitrag wird so bemessen, dass sich insgesamt eine hälftige Aufteilung der Kosten des betreffenden Jahres zwischen Kanton und Schulträgern ergibt (Abs. 3). Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik trägt durch regelmässige Überprüfung des Versorgungskonzepts dazu bei, die Kostenentwicklung zu stabilisieren.

Dies bedeutet, dass der jährliche Pauschalbeitrag für Schulungen in spezialisierten Sonderschulen gleich hoch ist wie für integrierte Sonderschulungen. Diese Regelung stellt sicher, dass die integrierte Sonderschulung nicht mit finanziellen Anreizen oder gar mit Fehlanreizen verbunden ist. Für Einzelheiten zum Finanzierungsmechanismus wird auf die Abschnitte 3.11.2 und 3.11.3 verwiesen.

Bei der Bemessung der Höhe des pauschalen Beitrags des einzelnen Schulträgers kommt eine solidarische Komponente zum Tragen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Sonderschulquote teilweise auf strukturelle Faktoren zurückzuführen ist. So weisen Schulträger, auf deren Gebiet oder in deren näherer Umgebung sich eine Sonderschule befindet, erfahrungsgemäss eine höhere Sonderschulquote auf. Für weitere Einzelheiten wird auf Abschnitt 3.11.3.b verwiesen.

Der pauschale Beitrag des einzelnen Schulträgers setzt sich aus einem Sockelanteil und einem Restanteil zusammen (Abs. 4).
– Der Sockelanteil wird nach der Anzahl Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen des jeweiligen Schulträgers bemessen. Er entspricht höchstens dem Betrag, der sich bei Anwendung der durchschnittlichen kantonalen Sonderschulquote ergibt (Abs. 5).
– Als Restanteile gelten die verbleibenden Kosten nach Abzug der Sockelbeiträge von den durch die Schulträger zu tragenden Gesamtkosten (Abs. 6). Für die Verteilung der Restanteile auf alle Schulträger legt die Regierung durch Verordnung ein Modell fest. Sie kann dabei Bemessungskriterien wie die Anzahl Schülerinnen und Schüler je Schulträger im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler berücksichtigen.

Ausgaben des Schulträgers für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen gelten als gebunden, soweit sie die kantonalen Vorgaben einhalten und im Einzelfall ausgewiesen sind (Abs. 7). Für die sonderpädagogischen Massnahmen gilt damit derselbe Grundsatz wie für die Regelschule (vgl. Art. 17 Abs. 2).

Art. 54 Sonderschulen a) Grundsatz

Als Sonderschulen gelten nach Art. 54 spezialisierte Schulen, an denen Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen unterrichtet werden. Im Kanton St.Gallen bestehen derzeit 18 Trägerschaften mit 22 anerkannten Sonderschulen. Dazu zählen insbesondere Schulen für Kinder mit geistiger Behinderung oder Mehrfachbehinderung, mit Körperbehinderungen, mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten sowie mit Sprach- oder Hörbehinderungen Zwölf dieser Sonderschulen führen ein Internat.

Art. 55 b) private Sonderschulen

Private Sonderschulen können vom zuständigen Departement nach Massgabe des Versorgungskonzepts anerkannt werden (Abs. 1). Nach der Anerkennung schliesst das zuständige Departement (BLD) mit der privaten Sonderschule eine Leistungsvereinbarung ab. Die Anerkennung kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden (Abs. 2).

Diese Grundsätze entsprechen dem geltenden Recht (Art. 39 Abs. 1 und 2 sowie Art. 40bis Abs. 1 Bst. a VSG).

Die näheren Vorschriften über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen werden weiterhin durch die Regierung in einer Verordnung erlassen (Abs. 3) und entsprechen dem geltenden Recht (Art. 39ter Abs. 1 VSG).

Art. 56 c) kantonale Sonderschulen

Alle Sonderschulen, die über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton St.Gallen verfügen, sind heute private gemeinnützige Institutionen, die vom Kanton anerkannt worden sind.

Das geltende Recht bestimmt in Art. 40ter Abs. 1 VSG, dass die Regierung durch Verordnung eine kantonale Sonderschule einführen kann, wenn ein dringender Versorgungsbedarf nicht durch anerkannte private Sonderschulen gedeckt werden kann. Diese Regelung wurde mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 19. November 2013 (nGS 2014-061) zur Sicherstellung des verfassungsmässigen Schulungsauftrags in das Volksschulgesetz aufgenommen.

In der Botschaft zum XIV. Nachtrag führte die Regierung aus, dass sich die seit Jahrzehnten bestehende Auslagerung der Sonderschulung an private Trägerschaften bewährt habe und ohne Not nicht davon abgewichen werden solle. Nur wenn ein Versorgungsnotstand drohe, solle der Kanton eine eigene, öffentlich getragene Sonderschule führen können. An dieser Grundhaltung wird festgehalten.

Dementsprechend kann die Regierung weiterhin bei einem dringenden Versorgungsbedarf durch Verordnung eine kantonale Sonderschule einführen, sofern dieser Bedarf nicht anderweitig gedeckt werden kann. Neu werden in diesem Zusammenhang neben den privaten Sonderschulen auch andere Massnahmen erwähnt. Damit ist insbesondere ergänzend die mögliche integrierte Sonderschulung in der Regelschule gemeint.

Zur Feststellung eines allfälligen Versorgungsnotstands ist eine Gesamtbeurteilung erforderlich. Diese ist vom paritätisch zusammengesetzten Lenkungsausschuss Sonderpädagogik (vgl. Art. 58 i.V.m. Art. 104 Abs. 3) vorzunehmen.

Art. 57 d) pauschaler Kantonsbeitrag für den Kauf einer Liegenschaft oder für bauliche Massnahmen privater Sonderschulen

Sämtliche Sonderschulen im Kanton St.Gallen sind private gemeinnützige Institutionen, die vom Kanton anerkannt wurden und mit diesem eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen haben. Sie erhalten vom Kanton eine Pauschale für Instandhaltung und die Instandsetzung der bestehenden baulichen Infrastruktur. An diesen Kosten beteiligen sich die Schulträger über den jährlichen Pauschalbbeitrag.

Für zusätzliche baulichen Massnahmen im Zusammenhang mit der Schaffung zusätzlicher Sonderschulplätze bestand bis vor Kurzem keine ausdrückliche rechtliche Grundlage. Die Regierung hat am 9. September 2025 mit Art. 24a der Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen (sGS 213.951, abgekürzt Sonderschulverordnung) eine entsprechende Grundlage geschaffen. Anlass dafür war die sehr angespannte Raumsituation an den St.Galler Sonderschulen. Damit wurde eine tragfähige Grundlage für den notwendigen Ausbau der Sonderschulplätze geschaffen.

Gestützt auf die neue Bestimmung kann der Kanton Ersatz- und Neubauten oder den Erwerb von Liegenschaften durch Darlehen und durch Beiträge zur Deckung von Amortisation und Verzinsung des Fremdkapitals unterstützen. Voraussetzung unter anderem ist, dass der Bedarf ausgewiesen und die Massnahme für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung erforderlich ist. Die im September 2025 geschaffene Regelung des geltenden Rechts wird mit der vorliegenden Bestimmung in das neue Volksschulgesetz überführt.

Soweit es um die Schaffung notwendiger Sonderschulplätze geht, damit jeder Schülerin und jedem Schüler mit ausgewiesenem Bedarf eine ausgewiesene Massnahme zugewiesen werden kann (Art. 39 Abs. 2), handelt es sich um gebundene Ausgaben.

Art. 58 e) Versorgungskonzept

Im Grundsatz wird die Bestimmung des geltenden Rechts übernommen. Das Versorgungskonzept ist heute Bestandteil des von der Regierung erlassenen Sonderpädagogik-Konzepts. Neu soll es im Rahmen der gemeinsamen Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden durch den Lenkungsausschuss Sonderpädagogik (vgl. Abschnitt 3.11.6) erlassen werden.

Art. 59 f) weitere anwendbare Bestimmungen

In Sonderschulen werden Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen unterrichtet. Sie haben andere Bildungsbedürfnisse als Schülerinnen und Schüler der Regelschule. Daraus ergeben sich Unterschiede hinsichtlich der Ausgestaltung des Unterrichts und der Organisation des Schulalltags.

Vor diesem Hintergrund klärt Art. 59, inwieweit die Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes auf die Sonderschulen Anwendung finden. Unmittelbar anwendbar sind zunächst die Bestimmungen des Abschnitts über die Sonderschulen (Art. 54 bis 58). Diese gelten uneingeschränkt für sämtliche Sonderschulen.

Weiter wird bestimmt, welche Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes von der Anwendung auf die Sonderschulen ausgenommen sind. Dazu gehört beispielsweise Art. 16 über die Klassengrössen. Die dort geregelten Bandbreiten finden auf Sonderschulen keine Anwendung.

Alle weiteren Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes werden sachgemäss auf die Sonderschulen angewendet. Die sachgemässe Anwendung bedeutet, dass die betreffenden Bestimmungen unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Sonderschulen angewendet werden.

Bei der sachgemässen Anwendung wird zunächst geprüft, ob die betreffende Bestimmung ohne Anpassungen angewendet werden kann. Ist dies möglich und sachgerecht, erfolgt ihre wörtliche Anwendung. Das ist beispielsweise bei Art. 19 über die Ferien der Fall.

Andere Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes lassen sich aufgrund der besonderen Verhältnisse der Sonderschulen und der besonderen Bedürfnisse ihrer Schülerinnen und Schüler nicht wörtlich anwenden. Soweit dies der Fall ist, erfolgt ihre sachgemässe Anwendung. Das bedeutet, dass sie nicht nach ihrem Wortlaut, sondern entsprechend ihrem Sinn und Zweck angewendet werden.

Ein Beispiel für die sachgemässe Anwendung bildet die geltende Praxis beim Zeugnis. Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen weisen ein breit gefächertes Leistungsspektrum auf. Einige erreichen die regulären Zielsetzungen des Lehrplans ganz oder teilweise, andere können in mehreren Fachbereichen nur nach angepassten und reduzierten Lernzielen unterrichtet werden. Diesen unterschiedlichen Voraussetzungen wird bei der Ausstellung des Zeugnisses Rechnung getragen. Die gesetzlichen Bestimmungen über das Zeugnis werden deshalb sachgemäss angewendet.

Alle Sonderschülerinnen und Sonderschüler erhalten mindestens einmal je Schuljahr einen standardisierten Lernbericht und ein Zeugnis. Die Vorgabe von Art. 30 Abs. 1 VSG, wonach die Leistungen je Unterrichtsbereich mit ganzen und halben Noten beurteilt werden, wird sachgemäss angewendet. Bei Schülerinnen und Schülern, die nach dem Lehrplan unterrichtet werden

und bei denen eine Reintegration in die Regelschule möglich ist, werden die Leistungen im Zeugnis mit Noten ausgewiesen. Die Beurteilung bezieht sich dabei auf die individuellen Lernfortschritte und den Grad der Lernzielerreichung. Für Schülerinnen und Schüler deren Lernziele gegenüber dem Lehrplan wesentlich angepasst wurden, wird neben dem Lernbericht ein Zeugnis ohne Noten und Fächer im Sinn einer Schulbestätigung ausgestellt.

Bestimmungen, die für die Sonderschulen offensichtlich keine praktische Bedeutung haben, bleiben auch bei sachgemässer Anwendung ausser Betracht. Dies gilt beispielsweise für die Bestimmungen über die Spitalschulen (Art. 71 bis 73). Bereits aus deren Sinn und Zweck ergibt sich, dass sie auf die Sonderschulen keine Anwendung finden.

Art. 60 Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung; Grundsatz

In Art. 39 Abs. 1 werden die «besondere Begabungen im intellektuellen Bereich» ausdrücklich im Zusammenhang mit den sonderpädagogischen Massnahmen genannt. Damit wird klargestellt, dass besondere Begabungen in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst nicht zur Sonderpädagogik zählen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass Talentschulen in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst in der Regel keine spezifischen pädagogischen Massnahmen zur Deckung eines besonderen Bildungsbedarfs ergreifen. Für weitere Einzelheiten wird auf Abschnitt 3.11.5 verwiesen.

Damit wird mit dem neuen Volksschulgesetz im Bereich der besonderen Begabungen eine systematische Präzisierung vorgenommen. Folge davon ist, dass die Art. 60–63 zu Schülerinnen und Schülern mit besonderer Begabung in einem eigenen Abschnitt mit der gleichlautenden Überschrift zusammengefasst sind. Inhaltlich wird die bestehende Praxis indes übernommen.

Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst oder mit einer besonderen intellektuellen Begabung besuchen grundsätzlich die Regelschule (Abs. 1). Dieser Grundsatz steht unter dem Vorbehalt von Art. 63. Danach bewilligt die zuständige Stelle des Schulträgers den Besuch einer auswärtigen Talentklasse, wenn sich das Talent in der Regelschule am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts nicht entfalten kann.

Soweit ein ausreichender Grundschulunterricht gewährleistet ist, können Schülerinnen und Schülern mit besonderen Begabungen zusätzliche Absenzen und Dispensationen bewilligt werden, die für die Förderung der besonderen Begabung erforderlich sind (Abs. 2). Die Regierung regelt durch Verordnung die Einzelheiten.

Das Sonderpädagogik-Konzept (vgl. Art. 44 Abs. 1) und die Förderkonzepte (vgl. Art. 46 Abs. 2) umfassen Ausführungen zur Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderer Begabung (Abs. 3). Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Art. 61 Talentschule a) Ausrichtung

Eine Talentschule für Schülerinnen und Schüler in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst richtet sich organisatorisch auf die Förderung der besonderen Begabung aus (Abs. 1). Darin unterscheidet sie sich von einer Talentschule für Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung im intellektuellen Bereich. Diese richtet sich inhaltlich und organisatorisch auf die Förderung der besonderen Begabung aus (Abs. 2).

Art. 62 b) Führung

Ein Schulträger oder eine Privatschule kann mit Bewilligung des zuständigen Departementes (BLD) eine Talentschule führen (Abs. 1).

Sofern die Erreichung der Lernziele und Kompetenzen gewährleistet ist, kann das zuständige Departement (BLD) für Talentschulen eine Abweichung von Vorgaben zur Schul- und Unterrichtsorganisation bewilligen. Damit werden insbesondere flexible Stundenpläne oder Organisationsformen ermöglicht.

Für Talentschulen für Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung im intellektuellen Bereich kann das zuständige Departement eine Abweichung von Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben bewilligen, soweit die besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler dies erfordern (Abs. 3). Dasselbe gilt für die Lektionentafel als integrierten Bestandteil des Lehrplans.

Art. 63 c) Besuch

Kann sich das Talent einer Schülerin oder eines Schülers in der Regelschule am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts nicht angemessen entfalten, bewilligt die zuständige Stelle des Schulträgers den Besuch einer auswärtigen Talentschule (Abs. 1). Voraussetzung ist, dass die Talentschule über eine Bewilligung des zuständigen Departementes (BLD) verfügt (vgl. Art. 62 Abs. 1). Der abgebende Schulträger leistet für den Besuch einer auswärtigen Talentschule ein Schulgeld (Abs. 2). Die Regierung legt durch Verordnung dessen Höhe sowie die Kriterien für den Besuch einer auswärtigen Talentschule fest (Abs. 2). Diese Grundsätze entsprechen dem geltenden Recht (Art. 35ter Abs. 1 und Art. 53bis Abs. 1 VSG).

Der Besuch einer ausserkantonalen Talentschule richtet sich nach der Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch strukturierten Angeboten für Hochbegabte (sGS 211.83), welcher der Kanton St.Gallen am 3. Februar 2004 beigetreten ist. Die Vereinbarung ist nach dem «à la carte»-Prinzip ausgestaltet. Danach bestimmt jeder Vertragskanton, welche Schulen in den übrigen Vertragskantonen er anerkennt und damit seinen Schülerinnen und Schülern zugänglich macht. Der Kanton St.Gallen anerkennt in der Regel Talentschulen mit Angeboten, die im Kanton St.Gallen selbst nicht bestehen. Umgekehrt bestimmen die übrigen Vertragskantone, welche Talentschulen im Kanton St.Gallen sie anerkennen.

Art. 64 Bewilligungspflicht von Privatschulen

Privatschulen bedürfen weiterhin einer kantonalen Bewilligung. Die Bewilligungskriterien werden unter Berücksichtigung der Berichterstattung der StwK vom 24. April 2025 zur Domino Servite Schule (82.25.03) überarbeitet und präzisiert. Für weiterführende allgemeine Ausführungen dazu wird auf Abschnitt 3.12 verwiesen.

Heute erteilt der Bildungsrat die Bewilligung für Privatschulen. Da der Bildungsrat mit dem neuen Volksschulgesetz unter der Bezeichnung «Bildungsbeirat» künftig eine beratende Funktion wahrnimmt, wird die Zuständigkeit für die Erteilung von Privatschulbewilligungen neu dem zuständigen Departement (BLD) übertragen (Abs. 1).

Ein Teil der Kriterien der Privatschulbewilligung entspricht dem geltenden Recht. Das gilt sinngemäss für die geeigneten Räumlichkeiten und die Infrastruktur (Abs. 2 Bst. a, vgl. Art. 117 Abs. 1 Bst. a VSG), für die zweckmässige Organisation und qualifizierte Schulleitung (Abs. 2 Bst. b, vgl. Art. 117 Abs. 1 Bst. a VSG), für das Erfordernis einer kantonalen Lehrbewilligung für die Lehrpersonen der Privatschule (Abs. 2 Bst. d, vgl. Art. 120 Abs. 1 VSG), für die dauerhafte Sicherstellung des Schulbetriebs (Abs. 2 Bst. g, vgl. Art. 117 Abs. 1 Bst. a VSG).

Eine weitere Bewilligungsvoraussetzung liegt darin, dass die Privatschule für einen Unterricht sorgt, der demjenigen der öffentlichen Volksschule gleichwertig ist und das Erreichen der Lernziele gemäss Lehrplan sichergestellt ist (Abs. 2 Bst. f, vgl. Art. 117 Abs. 1 Bst. a VSG). Dies bedeutet, dass Privatschulen von einzelnen Punkten des Lehrplans abweichen können, beispiels-

weise im Bereich der Lektionentafel. Sie müssen dabei jedoch sicherstellen, dass die Lernziele gemäss Lehrplan erreicht werden.

Neu wird als Bewilligungsvoraussetzung bestimmt, dass die Privatschule in jedem von ihr geführten Zyklus wenigstens fünf Schülerinnen und Schüler unterrichtet (Abs. 2 Bst. c). Dieses Kriterium wird eingeführt, weil der «private Gruppenunterricht» (vorstehend Abschnitt 3.12) künftig nicht mehr als eigene Kategorie vorgesehen ist. Familien, die sich zusammenschliessen und ihre Kinder gemeinsam unterrichten möchten, können stattdessen eine Privatschule gründen, sofern die dafür geltenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Je Zyklus muss mindestens eine Lehrperson im Besitz eines von der EDK anerkannten Lehrdiploms oder eine als gleichwertig anerkannte Qualifikation verfügen. Die weiteren Lehrpersonen müssen mindestens über eine kantonale Lehrbewilligung für Privatschulen verfügen (Abs. 2 Bst. d). Eine solche Lehrbewilligung wird erteilt, wenn die betreffende Person eine für die vorgesehene Lehrtätigkeit ausreichende Ausbildung nachweist und die erforderlichen persönlichen Voraussetzungen erfüllt. Die Lehrbewilligung kann befristet erteilt werden.

Befristete Lehrbewilligungen werden in der Regel für zwei Schuljahre erteilt. Die Verlängerung einer Lehrbewilligung erfolgt auf Gesuch der Privatschule. Im Rahmen der Prüfung des Gesuchs visitiert die Schulaufsicht die betreffende Lehrperson und beurteilt deren Unterrichtstätigkeit. Gestützt darauf wird entschieden, ob die befristete Lehrbewilligung verlängert oder allenfalls in eine unbefristete Lehrbewilligung umgewandelt wird.

Generell kann gesagt werden, dass die Erteilung einer Lehrbewilligung gemäss den vorliegenden Kriterien durch eine kantonale Stelle der Qualitätssteuerung und -sicherung im Privatschulbereich dient.

Darüber hinaus werden die Bewilligungsvoraussetzungen verschärft. Neu wird festgehalten, dass Privatschulen weltanschaulich im Einklang sowohl mit der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung als auch mit den Bildungszielen der Volksschule im Einklang stehen müssen (Abs. 2 Bst. e).

Nicht erfüllt wäre dieses Bewilligungskriterium etwa bei einer Privatschule mit extremistischer Ausrichtung oder mit einer Weltanschauung, welche die rechtstaatliche Grundordnung ablehnt.

Wie im geltenden Recht kann die erstmalige Bewilligung mit Auflagen verbunden werden (Abs. 3, vgl. Art. 117 Abs. 2 VSG). Neu wird ausdrücklich festgelegt, dass die erstmalige Bewilligung befristet erteilt wird (Abs. 3). Damit wird sichergestellt, dass sich die Privatschule zunächst im Schulbetrieb bewähren muss, bevor eine unbefristete Bewilligung erteilt wird.

Privatschulen für ausländische Schülerinnen und Schüler, die sich vorübergehend in der Schweiz aufhalten, können ausnahmsweise auch dann bewilligt werden, wenn die Gleichwertigkeit des Unterrichts nicht vollständig gewährleistet ist (Abs. 4). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 118 Abs. 1 VSG).

Unter Berücksichtigung der Berichterstattung der StwK zur Domino Servite Schule wird mit Abs. 5 neu eine Offenlegungspflicht eingeführt. Privatschulen haben ihre Verbindungen zu Vereinigungen mit ideellen Zwecken sowie die Besetzung ihrer leitenden Funktionen in geeigneter Form offenzulegen, beispielsweise auf ihrer Internetseite.

Die zuständige Stelle des Kantons kann zusätzliche Auskünfte verlangen, insbesondere zu den Eigentumsverhältnissen.

Diese Bestimmung erleichtert es den Eltern von Schülerinnen und Schülern sowie der Aufsichtsbehörde, die Werthaltungen und die weltanschauliche Ausrichtung der Trägerschaft einer Privatschule einzuschätzen. Zugleich schafft sie Transparenz bei Änderungen in der Besetzung leitender Funktionen sowie bei den Verbindungen zu Vereinigungen mit ideellen Zwecken.

Art. 65 Massnahmen bei Verstössen

Abs. 1 regelt die nötigen Anordnungen bei Missständen bis hin zum Entzug der Bewilligung. Dies kann vorgesehen werden, wenn:
– die Qualität des Unterrichts erhebliche Mängel aufweist (Bst. a);
– Gesetzesverstösse vorliegen (Bst. b);
– Bedingungen oder Auflagen nicht eingehalten werden (Bst. c) oder
– Schülerinnen und Schüler pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen ausgesetzt werden, die ihre physische, psychische oder sexuelle Integrität beeinträchtigen oder gefährden oder der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung zuwiderlaufen (Bst. e).

Bei der Anordnung von Massnahmen ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Art und Schwere der Massnahme richten sich nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach der Art und Schwere des Verstosses. Der Entzug der Bewilligung als einschneidendste Massnahme kommt nur bei schwerwiegenden Mängeln oder Verstössen in Betracht.

In der Regel kommen vor einem Bewilligungsentzug zunächst mildere Massnahmen zur Anwendung, etwa die Erteilung von Auflagen oder die Androhung des Entzugs. In schwerwiegenden Fällen kann die Bewilligung aber auch ohne vorgängige mildere Massnahmen, entzogen werden.

Art. 66 Meldepflichten

Die Privatschule meldet Eintritt und den Austritt einer Schülerin oder eines Schülers dem Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts innert vierzehn Tagen. Besucht die Schülerin oder der Schüler eine ausserkantonale Privatschule, reichen die Eltern innert der gleichen Frist dem Schulträger eine entsprechende Bestätigung ein.

Die Privatschulen melden der kantonalen Aufsichtsbehörde unaufgefordert und unverzüglich wesentliche Veränderungen hinsichtlich der Bewilligungsvoraussetzungen (Abs. 2).

Die Regelung von Art. 66 entspricht dem geltenden Recht (Art. 122 VSG).

Art. 67 Zugang zu Angeboten der Regelschulen

Privatschülerinnen und Privatschüler besuchen nicht die öffentliche Volksschule des Schulträgers an ihrem Aufenthaltsort. In bestimmten Konstellationen kann sich jedoch die Frage stellen, ob sie einzelne Angebote dieses Schulträgers in Anspruch nehmen können, etwa eine schulpsychologische Abklärung oder eine logopädische Massnahme.

Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid Nr. 013-20 vom 26. Mai 2021[33] ausgeführt, dass mit dem Besuch einer Privatschule im Grundsatz ein Verzicht auf das gesamte Angebot der öffentlichen Volksschule einhergeht. Eine Ausnahme kann bestehen, wenn das betreffende Angebot weder stundenplanmässig noch organisatorisch mit dem obligatorischen Unterricht verknüpft ist. Die Regelung im neuen Volksschulgesetzes bildet diese Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes ab.

[33] Im Internet abrufbar unter https://publikationen.sg.ch/rechtsprechung-departemente-detail/391/.

Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen, haben am Ort ihres schulrechtlichen Aufenthalts Anspruch auf Therapien wie Logopädie und Psychomotoriktherapie, einschliesslich der dafür erforderlichen Dienstleistungen der zentralen Abklärungsstelle (Abs. 1 Bst. a). Erscheint eine schulpsychologische Abklärung oder eine solche Therapie angezeigt, können sich die Privatschülerinnen und Privatschüler beziehungsweise ihre Eltern an den öffentlichen Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts wenden. Die Therapie wird in der Regel durch diesen Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts der Schülerin oder des Schülers sichergestellt.

Die beteiligten Schulträger und die Privatschule können sich jedoch auch auf andere Lösungen verständigen. So kann die Therapie beispielsweise beim Schulträger am Ort der Privatschule durchgeführt werden. Dies setzt das Einverständnis dieses Schulträgers voraus. Die Kosten der Therapie trägt in diesem Fall weiterhin der Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts der Schülerin oder des Schülers.

Die zuständige Stelle des Schulträgers am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts entscheidet über Art und Umfang der Leistungen. Dabei gelten für Privatschülerinnen und Privatschüler dieselben Voraussetzungen und Bemessungskriterien wie für Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Volksschule. Wie bereits ausgeführt, trägt der öffentliche Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts die Kosten.

Ohne diese Regelung bestünde die Gefahr, dass Privatschülerinnen und -schüler trotz ausgewiesenem Bedarf keinen Zugang zu einer schulpsychologischen Abklärung oder einer Therapie wie Logopädie oder Psychomotoriktherapie hätten. Es ist daher sachgerecht, den Zugang zu diesen Leistungen über den Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts sicherzustellen.

Weiter steht den Privatschülerinnen und Privatschülern am Ort ihres schulrechtlichen Aufenthalts der Zugang zur schulergänzenden Betreuung offen (Abs. 1 Bst. b). Für sie gelten dabei dieselben Rahmenbedingungen wie für die Schülerinnen und Schüler, welche die öffentliche Volksschule besuchen.

Über die in Abs. 1 genannten Leistungen hinaus besteht kein Anspruch auf weitere Leistungen des öffentlichen Schulträgers (Abs. 2). Dieser ist insbesondere nicht verpflichtet, für den Zugang von Privatschülerinnen und Privatschüler zu diesen Leistungen besondere organisatorische Vorkehrungen zu treffen, etwa hinsichtlich des Transports oder der Öffnungszeiten der schulergänzenden Betreuung.

Privatschülerinnen und Privatschüler haben am Ort der Privatschule keinen Anspruch auf schulergänzende Betreuung, sofern sich dort nicht ihr schulrechtlicher Aufenthalt befindet. Für die Bereitstellung und Finanzierung der örtlichen schulergänzenden Betreuung ist der Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts zuständig. Dort sind die Eltern in der Regel auch steuerpflichtig. Es wäre daher nicht sachgerecht, einen Schulträger allein aufgrund des Standorts einer Privatschule zu verpflichten, für auswärtige Privatschülerinnen und Privatschüler schulergänzende Betreuung bereitzustellen und zu finanzieren.

Im Bereich der ergänzenden Angebote haben die Privatschülerinnen und Privatschüler sowie ihre Eltern keinen Anspruch auf die Angebote nach Art. 38. Das gilt namentlich für die Elternbildung, die Schulsozialarbeit, die Aufgabenbegleitung sowie für den Besuch von Freifächern oder Kursangeboten in den Schulferien.

Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt. Darin wird im Sinn der vorstehenden Ausführungen insbesondere festgelegt, auf welche Angebote Privatschülerinnen und Privatschüler Anspruch haben und auf welche nicht.

Art. 68 Weitere anwendbare Bestimmungen

Für allgemeine Ausführungen zum anwendbaren Recht wird auf die Bemerkungen zu Art. 59 in diesem Abschnitt verwiesen.

Für Privatschulen gelten zunächst die Bestimmungen des ihnen gewidmeten Abschnitts. Abs. 1 bezeichnet sodann diejenigen Bestimmungen aus anderen Abschnitten des Gesetzes, die auf Privatschulen keine Anwendung finden. Alle übrigen Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes werden sachgemäss angewendet.

Art. 69 Schulen in Zentren des Asylbereichs

Asylsuchende Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter haben sowohl das Recht als auch die Pflicht, den Volksschulunterricht zu besuchen. Im Kanton St.Gallen werden in Zentren des Asylbereichs eigene Schulen geführt. Das gilt namentlich für das vom Bund betriebene Asylzentrum in Altstätten.

Asylschulen bestehen zudem in den vom Kanton geführten Zentren sowie in den Kollektivunterkünften mit Zentrumscharakter, die vom Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) im Auftrag der St.Galler Gemeinden betrieben werden. Kollektivunterkünfte ohne Zentrumscharakter verfügen hingegen nicht über eine eigene Schule.
Heute richtet sich der Betrieb der Schulen in den Zentren des Asylbereichs nach dem Rahmenkonzept zur Beschulung von schulpflichtigen Kindern in den Kollektivunterkünften im Asyl- und Flüchtlingsbereichs, das vom Trägerverein TISG und vom kantonalen Migrationsamt erarbeitet und vom Bildungsrat am 24. März 2021 genehmigt wurde.

Das Rahmenkonzept sieht vor, dass asylsuchende Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter in den Zentren des Asylbereichs unterrichtet werden. Sie besuchen somit nicht die örtliche Regelschule.

In den Zentren des Asylbereichs werden die Schülerinnen und Schüler durch qualifizierte Lehrpersonen unterrichtet. Es kommt ein auf ihre Bedürfnisse ausgerichteter Lehrplan zur Anwendung. Dieser orientiert sich am Lehrplan der Volksschule und legt einen Schwerpunkt auf das Erlernen der deutschen Sprache. Der Unterricht bereitet auf einen allfälligen Übertritt in die Regelschule vor.

Bewusst wird in einzelnen Punkten von Vorgaben des kantonalen Schulrechts abgewichen. Da die Kinder in den Schulferien nicht verreisen, wird beispielsweise der Ferienumfang zugunsten einer Reduktion der Anzahl Wochenlektionen angepasst.

Das geltende Recht regelt mit Art. 6 Abs. 1 der Asylverordnung (sGS 381.12) lediglich einen Teilbereich der Beschulung von asylsuchenden Kindern und Jugendlichen. Die Bestimmung bezieht sich ausschliesslich auf die kantonalen Kollektivunterkünfte.

Für die Schulen des Bundesasylzentrums (BAZ) in Altstätten und für die Kollektivunterkünfte des Trägervereins TISG (Zentren) besteht heute keine ausdrückliche kantonalrechtliche Grundlage. Es ist sachgerecht und zweckmässig, im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes eine neue Regelung zu schaffen, die sämtliche Schulen für asylsuchende Kinder und Jugendliche erfasst. Dabei soll die heutige Regelung und Praxis abgebildet werden, namentlich in Bezug auf Organisation, Zuständigkeit und Finanzierung.

Die Zentren des Asylbereichs führen in der Regel eine interne Schule, in der die Schülerinnen und Schüler in altersgemischten Organisationsformen unterrichtet werden (Abs. 1). Bewusst wird nicht der in der Asylverordnung gebräuchliche Begriff der «Kollektivunterkunft» über-

nommen. Eine Kollektivunterkunft ist nicht zwingend als Zentrum ausgestaltet; auch kleinere Unterkunftseinheiten wie etwa begleitete Wohngruppen gelten als Kollektivunterkünfte. Die Begriffswahl in Art. 69 trägt diesem Umstand Rechnung. Sie stellt klar, dass nicht jede Kollektivunterkunft eine Schule führen muss, sondern nur Zentren des Asylbereichs, in denen mehrere Kinder im schulpflichtigen Alter wohnen. Nur in solchen Zentren ist die Führung einer eigenen Schule sachgerecht.

Ausnahmsweise kann in einem Zentrum auf die Führung einer Schule verzichtet werden, etwa wenn zu wenige Kinder und Jugendliche im volksschulpflichtigen Alter dort wohnen und die Führung einer eigenständigen Schule nicht sachgerecht wäre. In solchen Fällen haben die Kinder und Jugendliche im volksschulpflichtigen Alter gleichwohl das Recht und die Pflicht, die Volksschule zu besuchen. Wird in einem Zentrum ausnahmsweise keine Schule geführt, besuchen die betreffenden Kinder und Jugendlichen die örtliche öffentliche Schule. Gleiches gilt für Wohneinrichtungen ohne Zentrumscharakter, etwa eine begleitete Aussenwohngruppe.

Das zuständige Departement erlässt ein Schulkonzept (Abs. 2), das von Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben abweichen kann, soweit die besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler dies erfordern. Abgewichen werden kann auch von der Lektionentafel, die einen integrierten Bestandteil des Lehrplans ist.

In Abs. 3 wird der bereits heute geltende Grundsatz verankert, wonach der Kanton die Kosten für die Schulen im Bundesasylzentrum in Altstätten sowie für die von ihm geführten Zentren trägt. Die Kosten der weiteren Schulen trägt jeweils die staatliche Ebene, welche die betreffenden Zentren des Asylbereichs führt. Bei den vom Trägerverein TISG geführten Kollektivunterkünfte sind dies die Gemeinden.

Der Bund vergütet den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes mittels Pauschalen (Art. 88 des eidgenössischen Asylgesetzes [SR 142.31]). Nach kantonalem Recht haben der Kanton und der Verband St.Galler Gemeindepräsidien Anspruch auf diese Pauschalen (vgl. Art. 17 der Asylverordnung). Die Bundespauschalen umfassen auch einen Anteil für den Unterricht von asylsuchenden Kindern und Jugendlichen.

In Abs. 4 wird festgelegt, dass sich die Kostentragung für die schulpsychologische Versorgung und für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen nach Art. 72 Abs. 1 Bst d und e richtet. Dies bedeutet, dass der Kanton für die entsprechenden Kosten für Schülerinnen und Schüler aus den vom Bund oder vom Kanton getragenen Zentren aufkommt. Besucht eine Schülerin oder ein Schüler hingegen eine Schule eines von den Gemeinden getragenen Zentrums des Asylbereichs, richtet sich die Kostentragung danach, welcher staatlichen Ebene die Integrationspauschale nach Art. 45a des Sozialhilfegesetzes ausgerichtet wird. Hat beispielsweise eine politische Gemeinde den für Volksschule bestimmten Anteil der Pauschale erhalten, so trägt sie die entsprechenden Kosten. Wurde die Pauschale oder der für Volksschule bestimmte Anteil dem Trägerverein TISG abgetreten, kommt dieser für die Kosten auf.

Art. 70 Weitere anwendbare Bestimmungen

Für allgemeine Ausführungen zum anwendbaren Recht wird auf die Bemerkungen zu Art. 59a in diesem Abschnitt verwiesen.

Für Schulen in Zentren des Asylbereichs gilt zunächst Art. 69, der eine direkte Gültigkeit hat. Weiter werden diejenigen Bestimmungen aus anderen Abschnitten des Gesetzes einzeln aufgeführt, die auf Schulen in Zentren des Asylbereichs keine Anwendung finden. Schliesslich wird bestimmt, dass alle übrigen Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes sachgemäss angewendet werden.

Art. 71 Spitalschulen a) Grundsatz

Das geltende Recht enthält keine ausdrückliche Regelung zu den Spitalschulen. Mit dem neuen Volksschulgesetz soll eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Zum ausgewiesenen Anpassungsbedarf sowie für weiterführende Ausführungen wird auf Abschnitt 3.13 verwiesen.

Nach Abs. 1 setzt die Führung einer Spitalschule durch ein Spital oder eine Klinik eine entsprechende Grundlage in der Leistungsvereinbarung zwischen der betreffenden Institution und dem Kanton voraus. Die Leistungsvereinbarung dient dem Kanton als Steuerungsinstrument. Vor deren Abschluss oder der Anpassung werden die Schulträger in geeigneter Weise einbezogen. Der Einbezug kann beispielsweise über den SGV erfolgen. Die Einzelheiten des Einbezugs werden im Vollzug zwischen den Schulträgern und dem zuständigen Departement (BLD) festgelegt.

Der Gesundheitszustand der Patientinnen und Patienten lässt es häufig nur eingeschränkt zu, den in der Herkunftsschule verpassten Unterricht aufzuarbeiten. Lernlücken lassen sich daher oftmals nicht vermeiden. Eine Spitalschule kann die Vorgaben des Lehrplans und der Lektionentafel folglich nicht vollumfänglich einhalten. Die Spitalschule stellt für schulpflichtige Patientinnen und Patienten ein ausreichendes schulisches Angebot sicher (Abs. 2).

Das schulische Angebot sowie die Grundsätze der Abgeltung richten sich sachgemäss nach der ISV (Abs. 3). Die Spitalschulen orientieren sich am Lehrplan der öffentlichen Volksschule und schaffen geeignete Rahmenbedingungen für eine ausreichende individuelle Beschulung der betroffenen Schülerinnen und Schüler (vgl. Art. 3 Abs. 1 ISV). Das schulische Angebot muss den Anforderungen nach Art. 2 Abs. 1 ISV entsprechen. Die Spitalschulen unterstützen nach Möglichkeit die Reintegration der Schülerinnen und Schüler in die Herkunftsschule. Zu diesem Zweck stehen sie in angemessenem Austausch mit der zuständigen Klassen- oder Fachlehrperson der Herkunftsschule (vgl. Art. 2 Abs. 1 ISV).

Für die Abgeltung im innerkantonalen Verhältnis gelten die Grundsätze der ISV sachgemäss. Die Abgeltung erfolgt durch Stundenpauschalen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. a ISV).

Die Beiträge umfassen ausschliesslich die Kosten für die schulischen Angebote, namentlich die Personal- und Betriebskosten (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. b ISV).

Art. 72 b) Finanzierung der Spitalschulung

Bei der Kostentragung der Spitalschulung kommen die folgenden Grundsätze zur Anwendung.

Schülerinnen und Schüler in Regelschulen
Die Kosten der Spitalschulung von Regelschülerinnen und Regelschüler trägt der betreffende Schulträger (Abs. 1 Bst. a)

Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen
Bei Schülerinnen und Schülern mit einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme trägt zunächst der Kanton die Kosten der Spitalschulung (Abs. 1 Bst. b). Diese Aufwendungen werden im Rahmen der hälftigen Kostentragung nach Art. 53 angerechnet.

Schülerinnen und Schüler in Privatschulen
Für Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen, trägt der Schulträger am Ort ihres schulrechtlichen Aufenthalts die Kosten der Spitalschule (Abs. 1 Bst. b). Es würde zu einer Ungleichbehandlung führen, wenn die Eltern von Privatschülerinnen und Privatschülern die Kosten der Spitalschule selbst tragen müssten. Zwar beträfe die Kostentragungspflicht nur wenige Fälle,

da Kinder und Jugendliche nur sehr selten eine Spitalschule besuchen. Bei einem längeren Spitalaufenthalt können jedoch erhebliche Kosten anfallen. Es ist daher sachgerecht, dass der Schulträger am schulrechtlichen Aufenthaltsort die Kosten übernimmt.

Schülerinnen und Schüler in Schulen des Asylbereichs
Für Schülerinnen und Schüler in den vom Bund oder vom Kanton getragenen Zentren des Asylbereichs trägt der Kanton die Kosten einer Spitalschulung (Abs. 1 Bst. d). Besucht die Schülerin oder der Schüler eine Schule eines von den Gemeinden getragenen Zentrums des Asylbereichs, trägt die staatliche Ebene die Kosten, das für die Schülerin oder den Schüler die Integrationspauschale (Art. 45a des Sozialhilfegesetzes [sGS 381.1]) erhält (Abs. 1 Bst. e).

Der Kanton finanziert die Kosten der Spitalschulung vor (Abs. 3 Satz 1). Die zuständige Stelle des Kantons koordiniert die Rechnungstellung (Abs. 3 Satz 2). Nach Ablauf des Kalenderjahres melden die Kliniken und Spitäler der Zahlstelle die erbrachten Unterrichtslektionen. Die Zahlstelle sorgt für die Abrechnung.

Für Patientinnen und Patienten aus dem Kanton St.Gallen erfolgt die Rechnungsstellung gemäss Abs. 1. Für Patientinnen und Patienten aus anderen Kantonen, die der Interkantonalen Spitalschulvereinbarung beigetreten sind, wird die Rechnung an die zuständige Zahlstelle des betreffenden Kantons zugestellt.

Art. 73 c) weitere anwendbare Bestimmungen

Für allgemeine Ausführungen zum anwendbaren Recht wird auf die Bemerkungen zu Art. 59 in diesem Abschnitt verwiesen.

Für Spitalschulen gelten zunächst die Bestimmungen des ihnen gewidmeten Abschnitts. Art. 73 bezeichnet sodann diejenigen Bestimmungen aus anderen Abschnitten des Gesetzes, die auf Spitalschulen keine Anwendung finden. Alle übrigen Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes werden sachgemäss angewendet.

Art. 74 Schulaufsicht a) Aufsichtsbehörde

Nachdem der Bildungsrat künftig unter der Bezeichnung Bildungsbeirat eine rein beratende Funktion ausüben wird, wird die Aufsicht über die Schulen neu der zuständigen Stelle des Kantons (AVS) zugewiesen.

Art. 75 b) Meldung an die Schulleitung oder die Leitung des Dienstes oder Angebots

Wer Kenntnis davon erhält, dass eine Schülerin oder ein Schüler in einer Schule oder im Rahmen der schulpsychologischen Versorgung oder eines ergänzenden Angebots in ihrer oder seiner physischen, psychischen oder sexuellen Integrität erheblich beeinträchtigt oder gefährdet ist, meldet dies der Schulleitung oder der Leitung des Dienstes oder Angebots (Abs. 1). Trägerinnen und Träger von Berufsgeheimnissen sind für Meldungen nach Abs. 1 vom Berufsgeheimnis befreit (Abs. 2).

Art. 314d des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) sieht ebenfalls eine Meldepflicht vor. Diese richtet sich an Fachpersonen aus den Bereichen Medizin, Psychologie, Pflege, Betreuung, Erziehung, Bildung, Sozialberatung, Religion und Sport, die beruflich regelmässig Kontakt zu Kindern haben, sowie an Personen, die in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit von einer Gefährdung erfahren. Nach Art. 314d Abs. 1 ZGB sind diese Personen zur Meldung an die Kindesschutzbehörde verpflichtet, wenn konkrete Hinweise dafür bestehen, dass die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines Kindes gefährdet ist und sie der Gefährdung nicht im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen können. Art. 314d ZGB behält den Kantonen ausdrücklich vor, weitere Meldepflichten vorzusehen.

Bei Art. 75 des neuen Volksschulgesetzes handelt es sich um eine kantonale Meldepflicht. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Meldepflichten liegt in der Örtlichkeit der Gefährdung oder Beeinträchtigung. Während es für die Meldepflicht nach Art. 314d ZGB unerheblich ist, wo die Gefährdung oder Beeinträchtigung eingetreten ist oder künftig auftreten könnte, erfasst die Meldepflicht nach Art. 75 des neuen Volksschulgesetzes Gefährdungen und Beeinträchtigungen, die in einer Schule oder im Rahmen der schulpsychologischen Versorgung oder eines ergänzenden Angebots eingetreten sind oder auftreten können.

Bei der Meldepflicht nach Art. 75 des neuen Volksschulgesetzes stehen zwei Zwecke im Vordergrund. Erstens soll eine eingetretene erhebliche Gefährdung oder Beeinträchtigung beendet und die betroffene Schülerin oder der betroffene Schüler geschützt werden. Zweitens soll die Schulleitung oder die Leitung des Dienstes oder Angebots in die Lage versetzt werden, präventive Massnahmen zu ergreifen, um Gefährdungen oder Beeinträchtigungen künftig vorzubeugen.

Im neuen Volksschulgesetz werden die Empfehlungen umgesetzt, welche die StwK in ihrem Bericht vom 24. April 2025 zur Domino Servite Schule in Kaltbrunn formuliert hat (vgl. Abschnitt 3.12.2.a). Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor erheblichen Beeinträchtigungen oder Gefährdungen ihrer physischen, psychischen oder sexuellen Integrität darf sich jedoch nicht auf Privatschulen beschränken. Entsprechenden Vorkommnissen muss auch an öffentlichen Schulen, in der schulpsychologischen Versorgung und in den ergänzenden Angeboten entgegengewirkt werden.

Die Einleitung geeigneter Massnahmen gegen Beeinträchtigungen oder Gefährdungen der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität setzt voraus, dass die Leitung der Schule, des schulpsychologischen Dienstes oder des ergänzenden Angebots von entsprechenden Vorkommnissen Kenntnis erhält.

Aus diesen Gründen wird in Art. 75 eine Meldepflicht verankert, die sich nicht auf Privatschulen beschränkt, sondern für sämtliche Einrichtungen und Angebote nach dem neuen Volksschulgesetz gilt.

Art. 76 Schulqualität und Schulentwicklung a) Grundsatz

Für allgemeine Informationen zur Neuausrichtung der Regelungen in den Bereichen Schulaufsicht, Schulentwicklung und Schulqualität wird auf Abschnitt 3.14 verwiesen.

Der Schulträger sichert die Schulqualität und sorgt im Rahmen der kantonalen Vorgaben für die nötige Schulentwicklung (Abs. 1). Neu wird dabei eine Unterstützungsfunktion der zuständigen Stelle des Kantons (AVS) verankert. Diese stellt dem Schulträger insbesondere Daten zur Verfügung und berät ihn in Fragen der Schulentwicklung. Die Unterstützung erfolgt zeitlich getrennt von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit.

Bei den zur Verfügung gestellten kantonalen Daten kann es sich namentlich um Leistungsdaten aus der Überprüfung der Grundkompetenzen (ÜGK) oder um anonymisierte Auswertungen aus dem Monitoringbericht sowie aus Längsschnittanalysen im Bildungsbereich handeln. Der Schulträger kann die Datensammlung mit eigenen Daten ergänzen, etwa durch solche einer Schulabgängerbefragung.

Eine Veröffentlichung der Leistungsdaten, die der Kanton den Schulen nach Abs. 1 zur Verfügung stellt, ist unzulässig. Mit dieser Spezialbestimmung wird für die Leistungsdaten in der Volksschule ein Vorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip nach Art. 3 des Öffentlichkeitsgesetzes (sGS 140.2) geschaffen. Würden die Leistungsdaten dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen, könnten daraus Ranglisten von Schulen oder Gemeinden erstellt werden. Die Leistungsdaten

dienen jedoch den Schulen, den Lehrpersonen und den Bildungsbehörden als Diagnoseinstrument für die Qualitätsentwicklung. Eine öffentliche Rangierung würde dem Zweck der Datenerhebung zuwiderlaufen und Fehlanreize schaffen. Insbesondere bestünde die Gefahr, dass Schülerinnen und Schüler gezielt auf standardisierte Leistungserhebungen vorbereitet würden, etwa durch das Einüben bestimmter Fragestellungen, Antwortmuster oder Teststrategien («Teaching to the Test»). Dies würde die Aussagekraft der Leistungserhebungen beeinträchtigen, weil die Ergebnisse gezielt vorbereiteter Schülerinnen und Schüler nicht mehr mit denjenigen der übrigen Schülerinnen und Schüler vergleichbar wären.

Die Schulträger analysieren und interpretieren die Daten, unterstützt durch das AVS. Gestützt auf die gewonnenen Erkenntnisse erstellen die Schulträger eine Entwicklungsplanung mit konkreten Massnahmen.

Die zuständige Stelle des Schulträgers erlässt ein lokales Qualitätskonzept (Abs. 3). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 111 Abs. 3 VSG).

Das zuständige Departement kann Qualitätsstandards festlegen (Abs. 4).

Art. 77 b) Schulversuche

Im Rahmen von Schulversuchen können Grundlagen und Erfahrungen für die Weiterentwicklung der Volksschule gewonnen werden. Ein Schulversuch ist eine befristete Erprobung, in deren Rahmen eine Schule oder eine Klasse mit Zustimmung und unter Aufsicht der zuständigen Behörde eine neue Organisationsform oder Unterrichtsmethode testet.

Nach geltendem Recht sind Schulversuche zulässig (Art. 15 VSG). Da der Bildungsrat künftig unter der Bezeichnung Bildungsbeirat eine rein beratende Funktion ausübt, wird die Kompetenz zur Anordnung eines Schulversuchs und zur Festlegung der Rahmenbedingungen dem zuständigen Departement (BLD) zugewiesen (Abs. 1). Ein Schulversuch darf den Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen nicht gefährden.

In Abs. 2 wird der bisher geltende Grundsatz verankert, wonach Schulversuche befristet, überwacht und ausgewertet werden (vgl. Art. 15 Abs. 2 VSG).

Neu wird in Abs. 3 festgehalten, dass die Regierung im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge ausrichten kann. Dies bedeutet, dass ein Beitrag zunächst in den Aufgaben- und Finanzplan und anschliessend ins Budget aufzunehmen ist. Ein Schulversuch stellt eine neue Ausgabe dar. Die Beschlussfassung richtet sich nach den allgemeinen finanzhaushaltsrechtlichen Zuständigkeiten.

Art. 78 Schülerinnen und Schüler; Rechte und Pflichten

Im geltenden Volksschulgesetz sind die Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der Schülerinnen und Schülern in verschiedenen Artikeln geregelt. Eine eigenständige Bestimmung mit der Überschrift «Rechte und Pflichten» besteht jedoch nicht.

Den ausdrücklich im Gesetz genannten Rechten kommt ein besonderer Stellenwert zu. Sie sind einklagbar und können Gegenstand von Rechtsmittelverfahren bilden. Umgekehrt können die im Volksschulgesetz verankerten Pflichten bei einer Verletzung zu einer Disziplinarmassnahme oder zu Bussen führen.

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, eine eigenständige Bestimmung ins Volksschulgesetz aufzunehmen. Diese soll die zentralen Rechte und Pflichten in knapper und übersichtlicher Form festhalten. Auf einen ausführlichen und detaillierten Katalog wird verzichtet. Die gewählte

Formulierung stellt sicher, dass die nach der Erfahrung wesentlichsten Rechte und Pflichten ausdrücklich genannt werden.

Schülerinnen und Schüler haben Anspruch auf unentgeltlichen und ausreichenden Grundschulunterricht gemäss Lehrplan (Abs. 1).

Sie sind verpflichtet, den Unterricht und die als obligatorisch erklärten besonderen Schulveranstaltungen zu besuchen (Abs. 2 Bst. a). Sie beteiligen sich aktiv und kooperativ am Schulbetrieb (Abs. 2 Bst. b), übernehmen ihrem Entwicklungsstand entsprechend Verantwortung für den eigenen Lernprozess (Abs. 2 Bst. c) und verhalten sich anständig und rücksichtsvoll (Abs. 2 Bst. d).

Der Rat kann in der Schulordnung oder in einem anderen verbindlichen Reglement weitere Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der Schülerinnen und Schüler erlassen (Abs. 3). Soweit das Volksschulgesetz oder andere übergeordnete Erlasse einen Regelungsbereich abschliessend regeln, dürfen die Schulträger keine eigenständigen Bestimmungen dazu erlassen. So wäre es beispielsweise unzulässig, in der Schulordnung zusätzliche Disziplinarmassnahmen vorzusehen, da diese im Volksschulgesetz abschliessend geregelt sind. Die Schulträger können übergeordnete Bestimmungen jedoch im Rahmen ihrer Regelungskompetenz konkretisieren, soweit sie die Vorgaben des übergeordneten Rechts beachten.

Als Beispiele für zulässige Regelungen in der Schulordnung können Bestimmungen zur angemessenen Kleidung, zum schulträgerinternen Verfahren und zu den Zuständigkeiten bei Disziplinarmassnahmen sowie zur Nutzung von Smartphones, Smartwatches und anderen privaten elektronischen Geräten genannt werden. Dabei ist übergeordnetes Recht zu beachten.

Art. 79 Disziplinarmassnahmen

Der geltende Art. 55 Abs. 1 VSG sieht vor, dass gegenüber Schülerinnen und Schülern, deren Verhalten Anlass zu Beanstandungen gibt, ein auswärtiger Schulbesuch oder andere erzieherisch sinnvolle Disziplinarmassnahmen angeordnet werden können. Als schwerste Massnahme sieht das geltende Recht den Ausschluss von der Schule vor. Vorbehalten bleibt der Besuch der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte.

Die geltende Regelung zu den Disziplinarmassnahmen wird aufgrund der bisherigen Erfahrungen punktuell angepasst.

Die Voraussetzung für die Anordnung von Disziplinarmassnahmen wird neu gefasst. Während das geltende Recht auf eine «Beanstandung» abstellt, setzt die neue Bestimmung eine «Pflichtverletzung» voraus (Abs. 1).

Es handelt sich weiterhin um eine «Kann-Bestimmung». Die zuständige Behörde verfügt somit über Ermessen, ob und welche Disziplinarmassnahmen anzuordnen sind. Dabei hat sie das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten. Dieses verlangt, dass die Disziplinarmassnahme geeignet und erforderlich ist sowie für die betroffene Schülerin oder den betroffenen Schüler zumutbar bleibt. Erforderlich ist eine Massnahme, wenn keine mildere Massnahme zur Verfügung steht.

Das geltende Recht bezeichnet den Ausschluss von der Schule als schwerste Disziplinarmassnahme. Das Gesetz konkretisiert die Voraussetzungen für dessen Anordnung jedoch nicht näher. Dadurch könnte der Eindruck entstehen, dass ein Schulausschluss unbefristet angeordnet werden kann und keiner unteren Altersgrenze unterliegt. Ein solcher Schluss wäre indes unzutreffend. Rechtsprechung und Praxis haben die Voraussetzungen und Grenzen des Schulausschlusses im Laufe der Zeit konkretisiert. Danach gilt insbesondere Folgendes:

– Gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGE 129 I 12, BGE 129 I 35, BGE 134 I 153) ist der befristete Schulausschluss grundsätzlich zulässig. Er kann insbesondere dazu dienen, eine gestörte Schulordnung wieder herzustellen und der Schule die Erfüllung ihres Bildungsauftrags gegenüber den übrigen Schülerinnen und Schülern wieder zu ermöglichen. Bei der Anordnung eines befristeten Schulausschlusses ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Ein Ausschluss kommt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes als letztes Mittel infrage, wenn mildere Massnahmen, verbunden mit der Androhung des Ausschlusses erfolglos geblieben sind oder wenn der Disziplinarverstoss derart schwer war, dass ein weiterer Schulbesuch nicht mehr tragbar ist bzw. die Schule ihre Aufgabe andernfalls nicht mehr richtig erfüllen kann.
– Das Bundesgericht hat sodann festgehalten, dass ein disziplinarischer Ausschluss nach Art. 55 des geltenden VSG die Schulpflicht nicht beendet (BGE 129 I 47 Erw. 11.3).
– Mit dem V. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 8. November 2001 (nGS 37–3) ergänzte der Kantonsrat Art. 55 Abs. 2 VSG dahingehend, dass beim Schulausschluss als schwerste Disziplinarmassnahme der Vorbehalt des Besuchs einer besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte (BUB) angebracht wurde. BUB-Platzierungen können nach geltendem Recht für männliche Jugendliche ab 13 Jahren in der offenen Abteilung des Jugendheims Platanenhof in Oberuzwil und für weibliche Jugendliche in der Jugendstätte Bellevue in Altstätten erfolgen. Der BUB-Aufenthalt dauert längstens sieben Monate. Nach Abschluss des BUB-Aufenthalts ist die oder der Jugendliche weiterhin schulpflichtig, sofern die obligatorische Schulzeit noch nicht abgeschlossen ist.

Am Schulausschluss als schwerster Disziplinarmassnahme wird im Grundsatz festgehalten. Neu werden jedoch im Volksschulgesetz klare Rahmenbedingungen verankert, die der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung tragen.

Der Schulausschluss ist künftig zwingend zu befristen. Er kann für eine Schülerin oder einen Schüler je Schuljahr während insgesamt höchstens sechs Schulwochen angeordnet werden (Abs. 3 Bst. a). Der Schulausschluss wird mit geeigneten Massnahmen zur Wiedereingliederung verbunden (Abs. 3 Bst. b) und kann Auflagen beinhalten (Abs. 3 Bst. c).

Ausgeschlossene Schülerinnen und Schüler sollen während der Dauer des Ausschlusses nicht sich selbst überlassen bleiben. Sie können beispielsweise verpflichtet werden, an Beschäftigungsprogrammen für Jugendliche teilzunehmen.

Wiedereingliederungsmassnahmen können unter Einbezug des Schulpsychologischen Dienstes erfolgen und beispielsweise eine Versetzung in ein anderes Schulhaus desselben Schulträgers oder eines anderen Schulträgers umfassen.

Das neue Volksschulgesetz sieht die Zuweisung zur Besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte (BUB) als Form des disziplinarischen Schulausschlusses nicht mehr vor.

Vom vorübergehenden Ausschluss aus der Schule als Disziplinarmassnahme zu unterscheiden ist der vorübergehende Ausschluss aus der Klasse aus pädagogischen Gründen. Dieser dient dazu, auf eine besondere schulische Situation zu reagieren, in der eine Schülerin oder ein Schüler vorübergehend nicht in der angestammten Klasse unterrichtet werden kann oder soll. Massgebend sind pädagogische oder organisatorische Gründe. Der Ausschluss aus der Klasse bezweckt demgegenüber nicht die Sanktionierung eines Fehlverhaltens. Die Schülerin oder der Schüler bleibt während des Klassenausschlusses in der Verantwortung der Schule und wird weiterhin beschult oder betreut, jedoch vorübergehend ausserhalb der angestammten Klasse. So ist beispielweise heute für die Zuweisung in eine Kleinklasse der Ausprägung «Time out»

eine Abklärung beim Schulpsychologischen Dienst erforderlich. Das bestehende Konzept, das der Bildungsrat 2004 erlassen hat, muss im Anschluss an das neue Volksschulgesetz angepasst werden.

Abs. 4 ermächtigt die Regierung, die weiteren Disziplinarmassnahmen auf Verordnungsstufe zu regeln (Abs. 4). Damit können die im Gesetz vorgesehenen Disziplinarmassnahmen durch weniger einschneidende Massnahmen ergänzt und deren Ausgestaltung näher geregelt werden.

Nach geltendem Verordnungsrecht wird zwischen Disziplinarmassnahmen der Lehrperson (Art. 12 und Art. 12bis VVU) und Disziplinarmassnahmen der Schulbehörde (Schulrat, Art. 13 VVU) unterschieden. Diese Differenzierung ist insbesondere für den Instanzenzug von Bedeutung. Disziplinarmassnahmen der Lehrperson können – mit Ausnahme der Anmerkung einer Beanstandung im Zeugnis – mit Rekurs bei der Rekursstelle Volksschule angefochten werden (Art. 129 Abs. 1 Bst. h VSG). Gegen Disziplinarmassnahmen des Rates steht demgegenüber der Rekurs an den Bildungsrat offen (Art. 130 Abs. 1 Bst. d VSG).

Die Differenzierung im geltenden Recht zwischen leichten und schweren Disziplinarmassnahmen hat sich bewährt. Sie kann in diesem Sinn weiterhin in der Verordnung verankert werden.

Art. 80 Lehrpersonen; Unterrichtsberechtigung

Lehrpersonen sind zur Erteilung von Unterricht berechtigt, wenn sie über ein von der EDK anerkanntes Lehrdiplom verfügen, das dem zu erteilenden Unterricht entspricht (Abs. 1). Inhaltlich wird damit die Regelung von Art. 57 Abs. 1 des geltenden VSG aufgenommen und präzisiert.

Sofern die Gleichwertigkeit gewährleistet ist, kann im Einzelfall eine andere Qualifikation einem anerkannten Lehrdiplom gleichgestellt werden (Abs. 2). Nachdem der Bildungsrat künftig unter der Bezeichnung Bildungsbeirat eine rein beratende Funktion ausübt, wird die entsprechende Kompetenz dem zuständigen Departement (BLD) zugewiesen.

Der Begriff des Einzelfalls ist dabei weit zu verstehen. Dieser kann sich einerseits auf eine Person und deren individuelle Qualifikation beziehen. Anderseits kann auch eine spezifische Qualifikation im Sinn eines Ausbildungstyps oder Ausbildungswegs einen Einzelfall darstellen, sofern deren Gleichwertigkeit abstrakt geprüft und für eine Mehrzahl von Personen bejaht werden kann.

In begründeten Fällen können die Schulträger Personen befristet anstellen, die weder ein anerkanntes Lehrdiplom noch eine gleichwertige Qualifikation besitzen, jedoch eine ausreichende Ausbildung nachweisen und die persönlichen Voraussetzungen erfüllen (Abs. 3). Das entspricht dem geltenden Recht (Art. 58 VSG).

Art. 81 Berufsauftrag

Der Berufsauftrag für die Lehrpersonen der Volksschule sowie der anerkannten privaten Sonderschulen umschreibt die Aufgabenfelder von Lehrpersonen. Er schafft Klärung, Transparenz und Orientierung bezüglich der Verteilung der Jahresarbeitszeit auf die Aufgabenfelder. Zugleich dient der Berufsauftrag den Schulleitungen als Führungsinstrument bei der Planung, Zuweisung und Überprüfung der Aufgaben. Für weiterführende Informationen wird auf die Handreichung «Berufsauftrag für Lehrpersonen der Volksschule» des Amtes für Volksschule verwiesen.[34]

Der Berufsauftrag der Lehrpersonen des geltenden Rechts hat sich bewährt und wird unverändert ins neue Volksschulgesetz übernommen. Er umfasst weiterhin die Arbeitsfelder Unterricht

[34] Berufsauftrag für Lehrpersonen der Volksschule, Handreichung für Schulführung; abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/anstellung-lehrpersonen/.

(Abs. 1 Bst. a), Schülerinnen und Schüler (Abs. 1 Bst. b), Schule (Abs. 1 Bst. c) und Lehrperson (Abs. 1 Bst. d).

Die Methodenfreiheit ist gewährleistet, soweit sie nicht durch den Lehrplan eingeschränkt wird (Abs. 2). Damit wird die bestehende Regelung von Art. 76 Abs. 3 VSG übernommen. Ergänzend wird festgehalten, dass die Lehrpersonen den Unterricht im Rahmen ihres Berufsauftrags nach anerkannten pädagogischen und didaktischen Grundsätzen gestalten.

Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung (Abs. 3). Dazu gehören insbesondere die Umschreibungen der Arbeitsfelder, die Bandbreiten für die Gewichtung der Arbeitsfelder und die Arbeitszeit je Lektion im Arbeitsfeld Unterricht. Das geltende Recht weist die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten dem Bildungsrat zu (Art. 78ter Abs. 2 VSG). Nachdem der Bildungsrat künftig unter der Bezeichnung Bildungsbeirat eine rein beratende Funktion ausübt, wird die entsprechende Kompetenz der Regierung zugewiesen.

Die Regierung kann durch Verordnung die zuständige Stelle des Schulträgers ermächtigen, Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 30 Prozent oder mit einem befristeten Arbeitsverhältnis von weniger als fünf Wochen Dauer von den Arbeitsfeldern «Schülerinnen und Schüler» oder «Schule» zu befreien (Abs. 4). Diese Regelung entspricht Art. 10 Abs. 3 des Reglements des Bildungsrates über den Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen[35].

Die Befreiung von den Arbeitsfeldern «Schülerinnen und Schüler» oder «Schule» kann dazu führen, dass sich der Anteil des Arbeitsfelds «Unterricht» an der gesamten Arbeitszeit erhöht, während sich der Anteil in den Arbeitsfeldern «Schülerinnen und Schüler» oder «Schule» entsprechend verringert. Die betreffende Lehrperson kann beispielsweise von der Teilnahme an Teamsitzungen, Projektwochen oder Lagern befreit werden. Bei gleicher Anzahl wöchentlich erteilter Unterrichtslektionen ergibt sich dadurch ein tieferer Beschäftigungsgrad als bei einer Lehrperson, die keine entsprechende Befreiung erhält.

Es erscheint sachgerecht, die hierfür massgebliche Grundsatzregelung (Abs. 4) neu auf Gesetzesstufe zu verankern.

Art. 82 Berufseinführung a) Begleitung durch die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen

Die Regierung wurde bei der Beratung des Berichts 40.25.03 «Ursachen des Lehrpersonenmangels und der Belastung durch unterrichtsfremde Aufgaben» eingeladen, die Berufseinführung anzupassen und die Berufseinsteigenden gezielt im Bereich der Elternarbeit und bei herausfordernden Situationen zu stärken und zu unterstützen.

An seiner Sitzung vom 26. Juni 2024 hat der Bildungsrat dem IV. Nachtrag zum Reglement über den Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen zugestimmt. Darin beschloss er Anpassungen im Bereich der Berufseinführung, die auf das Schuljahr 2025/26 in Vollzug gesetzt wurden.

Berufseinsteigende Lehrpersonen erhalten nach abgeschlossener Ausbildung eine Entlastung im Umfang von einer Lektion je Unterrichtswoche entsprechend ihrem Anstellungsumfang im Arbeitsfeld «Unterricht» zugunsten des Arbeitsfelds «Lehrperson». Die Schulleitung ist vor Ort im Rahmen der Personalführung für die Unterstützung verantwortlich und regelt die lokale Begleitung.

35 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/anstellung-lehrpersonen/.

Zusätzlich werden die berufseinsteigenden Lehrpersonen durch die Pädagogische Hochschule St.Gallen begleitet (Abs. 1). Sie besuchen ab dem zweiten Semester in den ersten beiden Berufsjahren verbindlich 15 Stunden themenspezifisches Fachcoaching. Die Themen «Elternarbeit» und «herausfordernde Situationen» sind integrierender Bestandteil des Pflichtangebots. Zusätzlich können spezifische Wahlfachangebote besucht werden.

Die zuständige Stelle des Kantons bestimmt das Grundangebot (Abs. 2 Satz 1).

Der Kanton trägt die Kosten (Abs. 2 Satz 2). Er finanziert die Begleitung durch die PHSG weiterhin im Rahmen des Leistungsauftrags.

Art. 83 b) Beratung und Förderung durch eine Lehrperson

Die zuständige Stelle des Schulträgers bezeichnet eine erfahrene Lehrperson, die ihre Kollegin oder ihren Kollegen während der Berufseinführung berät und fördert. Diese Formulierung stellt sicher, dass in erster Linie eine Lehrperson die Begleitung einer neuen Lehrperson übernehmen soll. Steht in der konkreten Situation vor Ort keine erfahrene Lehrperson zur Verfügung, so übernimmt die Schulleitung diese Aufgabe.

Die Finanzierung der lokalen Begleitung durch den Kanton wurde im Rahmen des Entlastungspakets 2026 aufgehoben.[36] Darüber hinaus entspricht die Ausgestaltung der Berufseinführung gemäss Art. 82 und 83 dem geltenden Recht (Art. 62bis VSG).

Art. 84 Tätigkeitsverbot

Die Bestimmung greift die geltende Bestimmung von Art. 61 Abs. 1 VSG in redaktionell überarbeiteter Form auf. Das allgemein gehaltene Kriterium der «fehlenden Eignung» wird durch eine Aufzählung konkreter Gründe ersetzt, die ein Tätigkeitsverbot einer Lehrperson rechtfertigen:

– Ein erster Grund ist die wiederholte oder schwere Verletzung von Berufspflichten. Bei wiederholten Verstössen gilt, dass ein Tätigkeitsverbot umso eher ausgesprochen werden kann, je schwerer die einzelnen Pflichtverletzungen wiegen. Bei einer erstmaligen Pflichtverletzung setzt ein Tätigkeitsverbot eine besonders schwere Pflichtverletzung voraus.
– Ein weiterer Grund für die Anordnung eines Tätigkeitsverbots liegt vor, wenn eine Lehrperson ihre Vertrauenswürdigkeit mit ihrem Verhalten schwer beeinträchtigt hat. Als Beispiele kommen etwa sexuelle Übergriffe oder Drogenhandel in Betracht.
– Schliesslich kann auch ein gesundheitlicher Grund der weiteren Ausübung der Tätigkeit als Lehrperson entgegenstehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine schwere gesundheitliche Beeinträchtigung vorliegt, welche die ordnungsgemässe Erfüllung der Berufspflichten dauerhaft oder in erheblichem Mass verunmöglicht. Als Beispiele kommen eine schwere psychische Erkrankung, etwa eine Schizophrenie, oder eine Demenzerkrankung in Betracht.

Die Schulträger melden der zuständigen Stelle des Kantons (AVS) die für ein Tätigkeitsverbot erheblichen Vorfälle und Wahrnehmungen (Abs. 3). Für das Aussprechen des Tätigkeitsverbots ist das Departement zuständig (Abs. 1). Es meldet die Verfügung und Aufhebung von Tätigkeitsverboten den Schulträgern und der EDK (Abs. 2).

Das Tätigkeitsverbot bezieht sich heute ausdrücklich auf Lehrpersonen. Mit dem neuen Volksschulgesetz wird der Anwendungsbereich erweitert. Neu werden auch Fachlehrpersonen für einfache sonderpädagogische Massnahmen (Abs. 4 Bst. b) sowie weitere Mitarbeitende der

[36] Vgl. Massnahme Nr. M43 (Bildungsdepartement, Reduktion des Kantonsbeitrags an die Pädagogische Hochschule St.Gallen) des Entlastungspakets 2026 (33.25.09). Demzufolge wird die Finanzierung der lokalen Unterstützung für Berufseinsteigende ab dem Jahr 2027 nicht mehr über die Pädagogische Hochschule St.Gallen erfolgen, sondern direkt durch die verantwortlichen Arbeitgeber (Schulträger).

Schulen, der schulpsychologischen Versorgung oder der ergänzenden Angebote explizit genannt und können folglich mit einem Tätigkeitsverbot belegt werden (Abs. 4 Bst. c Satz 1). Zudem wird geklärt, dass das Gleiche auch für Lehrpersonen an Privatschulen, Schulen in Zentren des Asylbereichs und Spitalschulen gilt (Abs. 4 Bst. a).

Die EDK führt ein «Verzeichnis von Lehrpersonen ohne Unterrichtsbefugnis». Tätigkeitsverbote, die gegen andere Mitarbeitende der Schulen als Lehrpersonen werden, werden folglich der EDK nicht gemeldet. Das Gesetz sieht deshalb vor, dass das zuständige Departement (BLD) eine eigene Liste dieser Personen führt (Abs. 4 Bst. c Satz 2). Schulträger und Arbeitgeber erhalten im konkreten Einzelfall Auskunft aus dieser Liste, soweit sie ein berechtigtes Interesse nachweisen (Abs. 4 Bst. c Satz 3).

Art. 85 Weiterbildung

Das geltende Recht hält in Art. 79 Abs. 1 VSG fest, dass die Lehrperson zu fachlicher und pädagogischer Fortbildung berechtigt und verpflichtet ist.

Die Weiterbildung der Lehrpersonen ist Bestandteil des Berufsauftrags. Zum Arbeitsfeld Schule, das die gemeinsame pädagogische und organisatorisch-administrative Gestaltung der Schule umfasst, gehört auch die schulinterne Weiterbildung. Das Arbeitsfeld Lehrperson umfasst demgegenüber die individuelle Weiterbildung der Lehrperson gemäss Absprache mit der Schulleitung.

Die Berechtigung und Verpflichtung der Lehrperson zur Weiterbildung ergibt sich aus dem Berufsauftrag. Zur Vermeidung von Redundanzen wird daher darauf verzichtet, die entsprechende Regelung von Art. 79 Abs. 1 VSG in das neue Recht zu überführen.

Nach geltendem Recht gewährt der Kanton Beiträge (Art. 79 Abs. 2 VSG). Er kann die Kosten der Weiterbildung ganz oder teilweise tragen. Diese Regelung wird im Grundsatz beibehalten und zugleich konkretisiert. Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass der Kanton für ein bedarfsgerechtes Weiterbildungsangebot sorgt (Abs. 1 Satz 1). Gemeint ist damit das vom zuständigen Amt (AVS) zusammengestellte und verantwortete Weiterbildungsprogramm. Einerseits stellt das zuständige Amt (AVS) sicher, dass kantonale Projekte und Entwicklungsvorhaben durch geeignete Weiterbildungsangebote begleitet und finanziert werden. Anderseits soll das Weiterbildungsprogramm den Lehrpersonen ein individuelles Angebot zur Weiterentwicklung ihrer fachlichen, pädagogischen, didaktischen und sozialen Kompetenzen der einzelnen Lehrperson zur Verfügung stellen. Die Angebote stehen Fach- und Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule St.Gallen und der Sonderschulen sowie den Lehrpersonen bewilligter Privatschulen offen, die über eine Lehrbewilligung verfügen. Bei diesen Weiterbildungsangeboten übernimmt der Kanton die Kurskosten. Diese umfassen die Honorare und Spesen der Kursleitenden sowie die anfallenden Kosten für die Miete oder Bereitstellung der Infrastruktur. Zudem wird ein Anteil an die Materialkosten getragen. Die Schulträger regeln die Übernahme der Reise- und Verpflegungsspesen der teilnehmenden Lehrpersonen sowie des verbleibenden Anteils an den Materialkosten.

Von den Schulträgern selbst organisierte schulinterne Weiterbildungen werden unter bestimmten Voraussetzungen auf Gesuch hin vom Kanton finanziell unterstützt.

Die Kosten für individuelle Weiterbildungsmassnahmen, welche die Schulleitung mit einer Lehrperson ausserhalb der beschriebenen kantonalen Angebote vereinbart, trägt demgegenüber der Schulträger.

Das zuständige Departement (BLD) kann Weiterbildungen als obligatorisch erklären (Abs. 1 Satz 2). Ein Obligatorium kann jedoch nicht beliebig angeordnet werden. Voraussetzung ist

vielmehr, dass die Inhalte und Ziele der betreffenden Weiterbildung für die Erfüllung des Berufsauftrags wichtig sind. Eine solche Möglichkeit besteht bereits nach geltendem Recht. So erliess der Bildungsrat beispielsweise am 26. August 2021 Weisungen zur Weiterbildung von Volksschul-Lehrpersonen im Rahmen der IT-Bildungsoffensive (ITBO)[37].

Der Kanton kann sich ganz oder teilweise an den damit verbundenen Kosten beteiligen (Abs. 2). Nach heutiger Praxis tut er dies namentlich für Weiterbildungen, die er für obligatorisch erklärt.

Das geltende Recht bestimmt, dass der Schulträger Fortbildungsurlaub bewilligen kann (Art. 79 Abs. 3 VSG). Eine entsprechende Regelung braucht im neuen Volksschulgesetz nicht verankert zu werden. Der Grund liegt darin, dass nach dem Erlass des geltenden Art. 79 Abs. 3 VSG mit Art. 6 des Gesetzes über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen (sGS 213.51, abgekürzt LLG) eine gesetzliche Grundlage zur Intensivweiterbildung geschaffen wurde. Zur Vermeidung von Redundanzen verweist das neue Volksschulgesetz auf die einschlägige Bestimmung des LLG (Abs. 3).

Art. 86 Anwendbares Personalrecht

Das Anstellungsverhältnis der Lehrperson richtet sich nach den Bestimmungen des LLG (Abs. 1). Soweit das neue Volksschulgesetz und das LLG keine spezifische Regelung vorsehen, wird das Personalgesetz (sGS 143.1) sachgemäss angewendet (Abs. 2). Dies ist namentlich der Fall für die Ausübung von Nebenbeschäftigungen oder öffentlichen Ämtern, die Streiterledigung, das Schlichtungsverfahren, die personalrechtlichen Massnahmen bei Pflichtverletzungen, für die einvernehmliche Verlängerung des Arbeitsverhältnisses nach Erreichen des Pensionsalters und für den bezahlten und unbezahlten Urlaub.

Die Vorschriften für die Lehrpersonen gelten sachgemäss auch für die Fachlehrpersonen für einfache sonderpädagogische Massnahmen (Abs. 3, vgl. dazu die Legaldefinition in Art. 4 Abs. 1 Bst. h).

Art. 87 Beendigung des Arbeitsverhältnisses a) durch Kündigung

Im Rahmen der Beratung des Berichts 40.25.03 «Ursachen des Lehrpersonenmangels und der Belastung durch unterrichtsfremde Aufgaben» erteilte der Kantonsrat der Regierung unter anderem den Auftrag, im totalrevidierten Volksschulgesetz die Kündigungsfrist für Lehrpersonen von heute drei (Art. 67bis VSG) auf neu vier Monate zu verlängern (vgl. dazu auch Abschnitt 1.3).

Dementsprechend wird in Art. 87 Abs. 2 festgelegt, dass das Arbeitsverhältnis durch die zuständige Stelle des Schulträgers oder durch die Lehrperson bis Ende September oder Ende März schriftlich auf das Semesterende gekündigt werden kann (Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2).

Mit der Verlängerung der Kündigungsfrist erfolgt eine Angleichung an die Regelung in anderen Kantonen. So gilt unter anderem in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Schwyz und Zürich eine Kündigungsfrist von vier Monaten.

Das geltende Recht enthält eine Spezialregelung für die Kündigung von Jobsharing-Stellen. Kündigt eine Lehrperson, die sich ein Pensum mit einer anderen Lehrperson teilt, ihr Arbeitsverhältnis, kann der Schulträger das Arbeitsverhältnis der anderen Lehrperson kündigen (in Art. 68bis Abs. 1 VSG).

Die Möglichkeit der Anschlusskündigung durch den Arbeitgeber beim Jobsharing soll beibehalten werden. Dieses Instrument verhindert, dass der Schulträger durch die Kündigung einer

37 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html.

Partner-Lehrperson auf unbestimmte Zeit an das Jobsharing gebunden bleibt. Damit unter dem neuen Recht eine Anschlusskündigung weiterhin möglich ist, wird für das Jobsharing eine arbeitgeberseitige Kündigungsfrist von drei Monaten vorgesehen (Abs. 3).

Das befristete Arbeitsverhältnis, das für länger als ein Semester begründet wurde, kann wie das unbefristete Arbeitsverhältnis gekündigt werden (Abs. 4). Dies entspricht der Regelung des geltenden Rechts (Art. 68ter Abs. 1 VSG).

Die spezialgesetzliche Bestimmung von Art. 87 regelt ausschliesslich die Kündigungsfrist. Im Übrigen richtet sich die Kündigung nach dem Personalgesetz (vgl. Art. 86 des neuen Volksschulgesetzes). Dies gilt insbesondere für den Kündigungsschutz.

Art. 88 b) aus Altersgründen

Das Arbeitsverhältnis endet aus Altersgründen nach Vollendung des 65. Altersjahres der Lehrperson auf Ende des Semesters (Abs. 1). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 74 Abs. 1 VSG).

Das geltende Recht sieht vor, dass das Arbeitsverhältnis nach Erreichen des Pensionsalters im gegenseitigen Einvernehmen verlängert werden kann (Art. 74 Abs. 2 VSG). Eine nähere Regelung der Einzelheiten enthält das geltende Volksschulgesetz nicht. Neu wird zur Vermeidung einer Redundanz auf das Personalgesetz verwiesen (Abs. 2). Dieses bestimmt in Art. 28 Abs. 2, dass Arbeitgeberin oder Arbeitgeber sowie Mitarbeiterin oder Mitarbeiter in gegenseitigem Einvernehmen das Ende des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen über das 65. Altersjahr hinaus verschieben können.

Art. 89 Konvente

Das geltende Recht bezeichnet die kantonalen Stufenkonvente als Organe der Mitverantwortung (Art. 87 Abs. 1 VSG). Der Begriff «Konvent» steht dabei für den Zusammenschluss der Lehrpersonen. In der Volksschule des Kantons St.Gallen bestehen die folgenden Konvente:
– Kantonale Kindergarten Konferenz (KKgK);
– Kantonale Unterstufenkonferenz (KUK);
– Kantonale Mittelstufen Konferenz (KMK);
– Verband Oberstufenlehrpersonen Kanton St.Gallen (Sek 1 St.Gallen);
– Lehrpersonen Gestaltung St.Gallen (LGSG);
– Konferenz der Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen SG (KSH).

Über die Konvente erhält die Lehrerschaft im Kanton St.Gallen Mitsprache und nimmt ihre Mitverantwortung wahr. Sie befassen sich insbesondere mit pädagogischen Fragestellungen ihrer jeweiligen Stufe oder ihres Fachbereichs und geben zuhanden des Bildungsrates und des zuständigen Departementes (BLD) Stellungnahmen ab.

Die Konvente versammeln sich jährlich wenigstens einmal (Art. 87 Abs. 2 VSG). Die Versammlungen finden in der unterrichtsfreien Zeit statt (Art. 88 Abs. 1 VSG). Die Konvente organisieren sich selbst. Sie können die Durchführung ihrer Versammlungen einer privatrechtlichen Organisation der Lehrpersonen übertragen (Art. 88 Abs. 3 VSG). Der Bildungsrat kann die Lehrpersonen zur Teilnahme an Versammlungen verpflichten (Art. 88 Abs. 2 Bst. c VSG). In diesem Fall wird der Besuch der Versammlung dem Arbeitsfeld «Schule» angerechnet. (Art. 88 Abs. 3 VSG).

Der Zusammenschluss der Lehrpersonen zu Konventen zum Zweck der Mitsprache und Mitverantwortung hat sich bewährt. Das neue Volksschulgesetz übernimmt die Grundsätze des geltenden Rechts. Die Konvente der Lehrpersonen werden als Organe der Mitverantwortung ausge-

staltet (Abs. 1). Sie organisieren sich selbst (Abs. 2 Bst. a) und versammeln sich jährlich wenigstens einmal in der unterrichtsfreien Zeit (Abs. 2 Bst. b). Die Konvente behandeln Schulfragen von allgemeiner Bedeutung (Abs. 2 Bst. c). Das zuständige Departement (BLD) kann den Konventen Fragen und Themen zur Behandlung und zur Stellungnahme unterbreiten (Abs. 3). Es kann Lehrpersonen zur Teilnahme an Versammlungen verpflichten (Abs. 4).

Im neuen Volksschulgesetz wird auf den bisher verwendeten Begriff «Stufenkonvent» verzichtet. Hintergrund ist, dass das neue Volksschulgesetz die Volksschule nicht mehr nach Stufen (Kindergarten, Unterstufe, Mittelstufe und Oberstufe) gliedert, sondern nach den Zyklen des Lehrplans. Es ist daher möglich, dass sich die bisherigen Stufenkonvente künftig umbenennen oder neu organisieren, insbesondere im ersten Zyklus. Eine Notwendigkeit für eine gesetzliche Vorgabe besteht nicht, denn die Konvente organisieren sich selbst (Abs. 2 Bst. a).

Der Kanton, namentlich die zuständige Stelle (AVS), richtet den Konventen bereits heute finanzielle Beiträge aus. Die Summe dieser Beiträge beläuft sich auf rund 60'000 Franken je Jahr. Zusätzlich erhalten weitere Verbände, insbesondere Visenti SG und KLV, finanzielle Beiträge. Eine formelle gesetzliche Grundlage für diese Beitragsleistungen besteht im geltenden Recht jedoch nicht; sie beruhen auf einer gewohnheitsrechtlichen Praxis. Neu wird daher in Abs. 4 ausdrücklich vorgesehen, dass das zuständige Departement (BLD) den Konventen im Rahmen der bewilligten Kredite einen jährlichen Staatsbeitrag ausrichten kann. Damit wird die bisherige Praxis auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt.

Neben den Konventen erwähnt das geltende Recht unter der Abschnittsüberschrift «Mitverantwortung» in Art. 90 VSG die pädagogischen Kommissionen des Bildungsrates. Diese bearbeiten im Auftrag des Bildungsrates und in Zusammenarbeit mit der zuständigen Stelle (AVS) Geschäfte zu pädagogischen und unterrichtsspezifischen Fragestellungen.

Im neuen Volksschulgesetz erhält der Bildungsrat unter der neuen Bezeichnung Bildungsbeirat eine beratende Rolle. In der Konsequenz entfällt die Notwendigkeit einer Pädagogischen Kommission Volksschule beim Bildungsbeirat. Es erscheint jedoch zweckmässig, dass dem zuständigen Departement (BLD) zusätzlich zu den Konventen und Verbänden bei Bedarf weiterhin eine Pädagogische Kommission Volksschule mit Vertretungen aus der Schulpraxis zur Verfügung steht. Die konkrete Ausgestaltung dieser Kommission ist noch offen.

Art. 90 Lokale Mitwirkung und Mitverantwortung

Nach geltendem Recht nimmt je eine Vertretung der Lehrpersonen (Art. 91 Abs. 1 VSG) und der Schulleitung (Art. 114bis Abs. 3 VSG) an den Sitzungen des Rates sowie der Kommissionen mit schulrätlichen Befugnissen teil.

Im Rahmen der Projektarbeiten zeigte sich, dass die Schulträger hinsichtlich des Einbezugs der Schulleitungen und Lehrpersonen in den Rat und in Schulkommission sehr unterschiedliche Bedürfnisse und strukturelle Voraussetzungen aufweisen. Dies gilt insbesondere im Vergleich zwischen kleinen und grossen Schulträgern.

Für einen Schulträger, der als Einheitsgemeinde organisiert ist, kann die Umsetzung mit Schwierigkeiten verbunden sein. In diesen Fällen übernimmt der Gemeinde- oder Stadtrat die Aufgaben des Rates wahr. Dieser behandelt an seinen Sitzungen eine Vielzahl von Geschäften, von denen nur ein kleiner Teil die Volksschule betrifft. Unter diesen Umständen erscheint es nicht sachgerecht, die Vertretungen der Schulleitung und der Lehrpersonen zur Teilnahme an sämtlichen Sitzungen zu verpflichten.

Die lokale Mitwirkung und Mitverantwortung der Lehrpersonen und der Schulleitung bleiben weiterhin von grosser Bedeutung. Das neue Volksschulgesetz verzichtet jedoch bewusst auf

eine für alle Schulträger einheitliche Vorgabe zur konkreten Ausgestaltung. Stattdessen werden die Schulträger mit Art. 90 beauftragt, eine angemessene Mitwirkung und Mitverantwortung der Lehrpersonen in der Schulordnung zu gewährleisten. Damit wird es den Schulträgern ermöglicht, deren konkrete Ausgestaltungen an die lokalen Verhältnisse und Bedürfnisse anzupassen.

Die Schulleitung wird neu nicht mehr ausdrücklich genannt. Gleichwohl soll der Schulträger nebst den Lehrpersonen auch den Schulleitungen in angemessener Weise eine Mitwirkung und Mitverantwortung ermöglichen. Schulleitungen wirken als Führungskräfte aufgrund ihrer Aufgabe und ihrer Funktion an den für die Volksschule bedeutsamen Geschäften der politischen Behörden des Schulträgers mit. Vor dieser Ausgangslage erscheint es nicht sachgerecht, die ohnehin stattfindende Mitwirkung und Mitverantwortung im Volksschulgesetz ausdrücklich zu regeln.

Diese Regelung steht im Einklang mit dem Leitgedanken der vorliegenden Totalrevision, den Schulträgern mehr Flexibilität und Handlungsspielraum einzuräumen.

Art. 91 Assistenzpersonen

Assistenzpersonen sind Mitarbeitende der Volksschule, die über keine pädagogische Ausbildung verfügen und die Lehrpersonen im Unterricht sowie bei administrativen und organisatorischen Aufgaben unterstützen, damit diese mehr Zeit für ihren Kernauftrag erhalten.

Zu ihren Aufgaben gehören beispielsweise die Unterstützung von Schülerinnen und Schülern beim selbständigen Üben und Bearbeiten von Aufgaben, die Bereitstellung von Unterrichtsmaterial, die Begleitung von Exkursionen, Schulreisen oder Lagern sowie die enge Begleitung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf.

Das geltende Volksschulgesetz enthält keine ausdrückliche Regelung zu den Assistenzpersonen. Im Rahmen der Projektarbeiten zeigte sich, dass aufgrund des weitverbreiteten Einsatzes von Assistenzpersonen in der Volksschule eine gesetzliche Regelung angezeigt ist. Die neue Bestimmung von Art. 91 sieht vor, dass der Schulträger Assistenzpersonen einsetzen kann, die im Auftrag der Lehrperson unterstützende Aufgaben im Unterricht wahrnehmen.

Die Schulträger sind nicht verpflichtet, Assistenzpersonen anzustellen. Entscheidet sich ein Schulträger für deren Einsatz, dürfen ihnen weder pädagogische Aufgaben noch die Verantwortung für eine Klasse übertragen werden. Diese Aufgaben bleiben pädagogisch ausgebildeten Lehrpersonen vorbehalten.

Bei integrierten Sonderschulungen darf Assistenzpersonen keine Verantwortung für die sonderpädagogische Förderung der Schülerinnen und Schüler übertragen werden. Sie können jedoch im Auftrag der Lehrperson oder der Schulischen Heilpädagogin bzw. des Schulischen Heilpädagogen unterstützende Aufgaben übernehmen. Dazu gehören insbesondere die Begleitung von Schülerinnen und Schülern mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen, die Unterstützung beim selbständigen Üben sowie die Begleitung bei Exkursionen, im Sportunterricht oder während der Pausen.

Assistenzpersonen gehören dem kommunalen Verwaltungspersonal an. Entsprechend ist es Sache der Schulträger, die Anstellungsbedingungen sowie die Kriterien für Auswahl und Einsatz der Assistenzpersonen festzulegen.

Art. 92 Zusammenarbeit Schule und Eltern

Schule und Eltern arbeiten bei der Erfüllung des Bildungsauftrags zusammen (Abs. 1). Die Zusammenarbeit ist auf drei Zwecke ausgerichtet. An erster Stelle steht das Wohl der Schülerin

oder des Schülers. Darüber hinaus dient die Zusammenarbeit der Wahrung des Schulfriedens sowie der Gewährleistung eines ungestörten Unterrichts.

Die Erziehung der Kinder obliegt in erster Linie den Eltern, während der vorrangige Auftrag der Schule in deren Bildung besteht. Bildung und Erziehung lassen sich indessen nicht trennscharf voneinander abgrenzen. So nimmt auch die Schule im Rahmen ihres Bildungsauftrags erzieherische Aufgaben wahr, während die Eltern ihrerseits wesentlich zur Bildung ihres Kindes beitragen.

Die Zusammenarbeit ist primär auf die Erfüllung des Bildungsauftrags ausgerichtet. Aufgrund der fliessenden Übergänge zwischen Bildung und Erziehung können jedoch auch Erziehungsfragen Gegenstand der Zusammenarbeit sein. Insbesondere können die Eltern solche Fragen im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Schule thematisieren.

Die Schule informiert die Eltern in geeigneter Weise über die Leistungen und das Verhalten ihres Kindes sowie über wichtige Schulangelegenheiten und besondere Schulanlässe (Abs. 2). Die Abs. 1 und 2 entsprechen inhaltlich dem geltenden Recht (Art. 92 VSG). Die Bestimmung hat sich in der Praxis bewährt und wird daher in redaktionell leicht angepasster Form in das neue Recht übernommen.

Die Kommunikation zwischen Schule und Eltern beruht auf einem wechselseitigen Informationsaustausch. Während Abs. 2 die Informationspflicht der Schule regelt, wird mit dem neuen Abs. 3 eine Informationspflicht der Eltern gegenüber der Schule verankert. Danach informieren die Eltern die Schule über Angelegenheiten, die für die Beschulung ihres Kindes bedeutsam sind.

Art. 93 Rechte

Die Eltern werden vorgängig angehört, wenn bezüglich ihres Kindes besondere Massnahmen zu treffen sind (Abs. 1). Das gilt beispielsweise für die Schullaufbahnentscheide (Art. 32) oder die Anordnung von Disziplinarmassnahmen (Art. 79).

Die Eltern können Einsicht in die Arbeiten ihres Kindes sowie in die Schulakten nehmen (Abs. 2).

Zudem können die Eltern nach Absprache mit der Lehrperson Unterrichtsstunden ihres Kindes besuchen (Abs. 3 erster Halbsatz). Nehmen Eltern das Besuchsrecht in Anspruch, melden sie sich bei der Lehrperson für den Schulbesuch an. Diese bezeichnet in der Folge den Zeitpunkt und die Dauer des Unterrichtsbesuchs.

Voraussetzung für den Unterrichtsbesuch durch Eltern ist, dass der Schulbetrieb dadurch nicht beeinträchtigt wird (Abs. 3 zweiter Halbsatz). Ist dies nicht gewährleistet, kann der Schulträger das Recht auf individuellen Unterrichtsbesuch einschränken oder verweigern.

Ein Grund für eine Einschränkung kann namentlich dann vorliegen, wenn Eltern unverhältnismässig oft einen Unterrichtsbesuch wünschen. Zu häufige Unterrichtsbesuche können den Schulbetrieb beeinträchtigen, indem etwa sie Schülerinnen und Schüler abgelenkt werden. Ein Verweigerungsgrund kann beispielsweise auch dann vorliegen, wenn Eltern durch ihr Verhalten den Schulfrieden gestört haben und bei einem weiteren Schulbesuch mit weiteren Störungen zu rechnen ist.

Art. 94 Verantwortung für den Schulbesuch

Die Eltern sind verantwortlich, dass ihr Kind den Unterricht und die obligatorischen Schulveranstaltungen besucht sowie angeordnete Massnahmen wahrnimmt.

Dabei handelt es sich um eine zentrale Verantwortung und Verpflichtung der Eltern. Die Regelung bezüglich der Verantwortung für den Schulbesuch entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (Art. 96 Abs. 1 VSG) und wird in redaktionell überarbeiteter Form in das neue Volksschulgesetz übernommen.

Neu wird die Verantwortung der Eltern verankert, dass ihr Kind angeordnete Massnahmen wahrnimmt. Dies bedeutet, dass Eltern die Teilnahme ihres Kindes an einer bereits angeordneten Massnahme nicht eigenmächtig beenden können, etwa an der Logopädie, der Psychomotoriktherapie oder der Integrierten Schulischen Förderung (ISF).

Sind Eltern mit einer angeordneten Massnahme nicht einverstanden, sind sie angehalten, zunächst das Gespräch mit der zuständigen Lehr- oder Fachperson zu suchen. Kann auf diesem Weg keine Lösung gefunden werden, können sie bei der zuständigen Stelle Antrag auf Änderung oder Aufhebung der Massnahme stellen.

Art. 95 Mitwirkungspflicht

In Ergänzung zu Art. 94, der die zentrale elterliche Pflicht der Verantwortung für den Schulbesuch zum Gegenstand hat, regelt Art. 95 die Mitwirkungspflicht als weitere elterliche Pflicht.

Eine gute Kommunikation zwischen Eltern und Lehrpersonen ist für den Lernerfolg und das Wohlbefinden der Schülerinnen und Schüler von zentraler Bedeutung. Eltern haben einerseits Anspruch auf Informationen (vgl. Art. 92 Abs. 2). Anderseits sind sie verpflichtet, der Lehrperson und der Schule für Gespräche und weitere Kontakte zur Verfügung zu stehen (Bst. a). Diese Formulierung wird inhaltlich unverändert aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 96bis Abs. 1 Bst. a).

Das Beurteilungsgespräch stellt im Schulalltag die häufigste Form des Austauschs zwischen Lehrperson und Eltern dar. Dabei werden unter angemessenem Einbezug der Schülerin oder des Schülers der Leistungsstand, das Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten sowie allfällige Massnahmen zur Förderung und zur Gestaltung der weiteren Schullaufbahn besprochen (vgl. Art. 3 des Reglements des Bildungsrates des Kantons St.Gallen über Beurteilung, Promotion und Übertritt in der Volksschule vom 19. Juni 2019[38]). Weitere Gespräche zwischen Lehrperson und Eltern erfolgen beispielsweise vor einem Laufbahnentscheid oder vor Anordnung einer sonderpädagogischen Massnahme.

Weiter unterstützen die Eltern die Lehrperson und die Schule bei der Erfüllung des Bildungsauftrags sowie bei der Umsetzung sonderpädagogischer Massnahmen (Bst. b). Zudem halten sie ihr Kind zur Wahrung des Schulfriedens und zur Befolgung der Schulordnung an (Bst. c).

Im geltenden Recht erstreckt sich die Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern auch auf die Erziehung. Diese Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der heutigen Rollenverteilung nicht mehr zeitgemäss. Im Sinne der Aufgabenteilung weist das neue Volksschulgesetz den Bildungsauftrag in erster Linie der Volksschule zu und den Erziehungsauftrag in erster Linie den Eltern. Damit werden die jeweiligen Verantwortungsbereiche deutlicher voneinander abgegrenzt, ohne die notwendige Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern in Frage zu stellen.

Art. 96 Beiträge der Eltern a) Regelschule

Die Bundesverfassung garantiert den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 Abs. 1 BV). Für die Gewährleistung des Grundschulunterrichts sind die

38 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html.

Kantone zuständig. Sie sorgen dafür, dass der Grundschulunterricht ausreichend und obligatorisch ist, allen Kindern offensteht, der staatlichen Leitung oder Aufsicht untersteht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist (Art. 62 Abs. 2 BV).

Das Bundesgericht hat diese verfassungsrechtlichen Vorgaben dahingehend konkretisiert, dass der Anspruch auf Unentgeltlichkeit nicht nur den Volksschulunterricht gemäss Stundenplan umfasst, sondern auch obligatorische Schulveranstaltungen ausserhalb des Stundenplans, namentlich Lager und Exkursionen.

Den Eltern dürfen lediglich jene Kosten in Rechnung gestellt werden, die ihnen aufgrund der Teilnahme ihres Kindes an der Schulveranstaltung tatsächlich erspart bleiben. Bei Lagern beschränkt sich dies nach der Rechtsprechung im Wesentlichen auf die Verpflegungskosten. Für die Unterkunft entsteht den Eltern demgegenüber keine Einsparung, da sie diese auch während der Abwesenheit ihres Kindes weiterhin bereithalten müssen (vgl. dazu insb. BGE 144 I 1 Erw. 3.1).

Das geltende Recht beinhaltet die folgenden Bestimmungen zur Kostenbeteiligung der Eltern im Bereich der Volksschule:
– Für den obligatorischen Unterricht und die obligatorisch erklärten Veranstaltungen regelt Art. 17bis Abs. 2 VSG, dass die Eltern an den Kosten beteiligt werden können, soweit ihnen Einsparungen erwachsen.
– Im Bereich der freiwilligen Angebote können von den Eltern nach geltendem Recht Kostenbeiträge verlangt werden:
  – für die freiwillige Aufgabenbegleitung, sofern der Schulträger eine solche zur Verfügung stellt (Art. 41 Abs. 2 VSG);
  – für die Kosten der Verpflegung beim Besuch des Integrationskurses für fremdsprachige Jugendliche (Art. 114^{quater} Abs. 3 Bst. a);
  – für die Inanspruchnahme des Mittagstischs (Art. 19bis VSG) bzw. für die schulergänzende Betreuung (Art. 19ter VSG);
  – für Fächer und Kurse, deren Durchführung einen ausserordentlichen Materialaufwand erfordert (Art. 23 Abs. 2 VSG).

Der Anpassungsbedarf besteht darin, im neuen Volksschulgesetz eine Regelung zu den Elternbeiträgen zu verankern, die den Vorgaben des übergeordneten Rechts und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht. Dementsprechend wird festgelegt, dass die zuständige Stelle des Schulträgers von den Eltern Beiträge für die folgenden Leistungen erheben kann:
– für die Verpflegung, soweit ihnen durch das Wegbleiben ihres Kindes Einsparungen erwachsen (Abs. 1 Bst. a, entspricht der geltenden Bestimmung von Art. 17bis Abs. 2 VSG und fängt Art. 114^{quater} Abs. 3 Bst. a auf);
– für die Inanspruchnahme der schulergänzenden Betreuung (Abs. 1 Bst. b, entspricht den geltenden Bestimmungen von Art. 19bis und 19ter VSG), was auch Beiträge an die Mittagsverpflegung einschliesst;
– für die Verpflegung und Betreuung ausserhalb der Unterrichtszeiten in der Tagesschule (Abs. 1 Bst. c, neue Bestimmung).
– für die Inanspruchnahme der weiteren freiwilligen Angebote des Schulträgers (Abs. 1 Bst. d, fängt die bestehende Bestimmung von Art. 41 Abs. 2 VSG auf. Die neue Bestimmung gilt nicht nur für die freiwillige Aufgabenbegleitung, sondern generell für die von Art. 38 erfassten weiteren Angeboten).
– Wahlfächer, die einen ausserordentlichen Materialaufwand erfordern (Abs. 1 Bst. e, entspricht der geltenden Bestimmung von Art. 23 Abs. 2 VSG).

Die Kostenbeiträge nach Abs. 1 Bst. a für die Verpflegung beziehen sich sowohl auf besondere Unterrichtsveranstaltungen wie beispielsweise Lager, als auch auf die Verpflegung, die den

Schülerinnen und Schülern im Unterricht abgegeben wird, beispielsweise im Kochunterricht im Fach Wirtschaft, Arbeit, Haushalt.

In Abs. 2 wird eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Elternbeiträgen für besondere Unterrichtsveranstaltungen mit ausserordentlichem finanziellem Aufwand geschaffen. Voraussetzung ist, dass für die Schülerinnen und Schüler eine Wahlmöglichkeit besteht und wenigstens ein gleichwertiges kostenloses Angebot gewählt werden kann.

Die Bestimmung von Abs. 2 zielt in erster Linie auf Winterlager, insbesondere auf Skilager. Steht den Schülerinnen und Schülern dabei ein kostenloses Alternativprogramm zur Verfügung, beispielsweise Schlitteln, Schneeschuhwandern oder Schlittschuhlaufen, kann für die Wahl eines kostenintensiveren Programms ein Elternbeitrag erhoben werden. Wählen Schülerinnen und Schüler beispielsweise das Ski- und Snowboardfahren, kann der Schulträger einen Beitrag an die dadurch entstehenden ausserordentlichen Kosten erheben, namentlich an die Kosten für die Benützung der Anlagen des Skigebiets.

Unabhängig davon kann der Schulträger gestützt auf Abs. 1 Bst. a von allen Eltern der am Winterlager teilnehmenden Schülerinnen und Schülern einen Beitrag an die Verpflegungskosten erheben. Dieser ist betragsmässig auf die Kosten beschränkt, die den Eltern aufgrund der Teilnahme ihres Kindes am Winterlager bei der Verpflegung zu Hause tatsächlich erspart bleiben.

Die Bestimmung von Art. 96 über die Elternbeiträge enthält bewusst keine Regelung zur Schulsozialarbeit. Ihre Rechtsgrundlage findet sich in Art. 58bis Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB). Danach sorgt die politische Gemeinde für eine «ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe», zu der auch die Schulsozialarbeit gehört. Für die Volksschule besteht keine Zuständigkeits- und Finanzierungsverpflichtung für die Schulsozialarbeit. Die Kosten für die Schulsozialarbeit trägt die politische Gemeinde.

Art. 97 b) sonderpädagogische Massnahmen

Schwer oder mehrfach beeinträchtige Kinder und Jugendliche besuchen eine spezialisierte Sonderschule. Die Schülerinnen und Schüler kehren über Mittag nicht nach Hause zurück und werden in der Schule verpflegt.

Ein Teil dieser Schülerinnen und Schüler kann aufgrund der Schwere ihrer Beeinträchtigung auch am Abend nicht nach Hause zurückkehren. In diesen Fällen erfolgen die Betreuung und Unterbringung im Internat der Sonderschule. Die betreffenden Schülerinnen und Schüler werden dort auch am Morgen und am Abend verpflegt. Nach geltendem Recht entrichten die Eltern für die Verpflegung einen Pauschalbeitrag an die Sonderschule (Art. 39bis Abs. 1 VSG).

Das bestehende System der Elternbeiträge im Bereich der Sonderschulen soll grundsätzlich weitergeführt werden. Im neuen Volksschulgesetz wird jedoch klargestellt, dass von den Eltern nur insoweit Pauschalbeiträge erhoben werden dürfen, als ihnen durch die Verpflegung ihres Kindes in der Sonderschule Kosten erspart bleiben. Dies bedeutet insbesondere, dass für die Betreuung ausserhalb der Unterrichtszeiten keine pauschalen Elternbeiträge erhoben werden dürfen, soweit die Betreuung eine unmittelbare Folge der Erfüllung der Schulpflicht ist. Dies gilt sowohl für die Betreuung in der Sonderschule als auch im Sonderschulinternat.

Im Bereich der Betreuung ergeben sich hinsichtlich der Kostenbeteiligung der Eltern Unterschiede zwischen der Regelschule und der Sonderschule. Diese sind durch die unterschiedlichen Ausgangslagen gerechtfertigt. Während die Eltern von Schülerinnen und Schülern der Regelschule die schulergänzende Betreuung freiwillig in Anspruch nehmen, besteht für die Eltern von Kindern und Jugendlichen, die aufgrund ihrer Beeinträchtigung auf den Besuch einer Sonderschule angewiesen sind, keine vergleichbare Wahlmöglichkeit. Die Betreuung

ausserhalb der Unterrichtszeiten ist in diesen Fällen eine unmittelbare Folge der Erfüllung der Schulpflicht.

Bietet eine Sonderschule während der Schulferien oder am Wochenende eine freiwillige und bedarfsgerechte Betreuung an, kann sie dafür von den Eltern einen Beitrag erheben. Dabei handelt es sich um ein freiwilliges Angebot nach Art. 96 Abs. 1 Bst. d des neuen Volksschulgesetzes.

Die Pauschalbeiträge der Eltern an die Verpflegung ihrer Kinder in Sonderschulen oder Sonderschulinternaten werden als Einnahmen des Kantons an die hälftige Aufteilung der Kosten angerechnet.

Art. 98 c) Uneinbringlichkeit

Es kommt vor, dass Eltern die nach Art. 97 geschuldeten Pauschalbeiträge für die Verpflegung in der Sonderschule nicht entrichten und die Forderung uneinbringlich bleiben.
Das geltende Recht sieht für diese Fälle vor, dass die zuständige politische Gemeinde die uneinbringlichen Beiträge übernimmt (Art. 39bis Abs. 4 VSG). Die VSGP wies in einer nachträglichen Vernehmlassungseingabe darauf hin, dass die Einforderung der Elternbeiträge gemäss geltender Bestimmung mit einem grossen Aufwand und Konfliktpotential verbunden sei. Die VSGP regte deshalb an, zu prüfen, ob auf die Erhebung von Elternbeiträgen für die Verpflegung von Sonderschülerinnen und Sonderschüler vollständig verzichtet werden könne oder zumindest auf die gesetzliche Verankerung einer Kostentragungspflicht der politischen Gemeinden bei Uneinbringlichkeit dieser Beiträge.

Soweit Schülerinnen und Schüler in der Sonderschule verpflegt werden, ergibt sich für die Eltern eine entsprechende Kostenersparnis. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, dass sich die Eltern mit Pauschalbeiträgen an den Verpflegungskosten beteiligen. Deshalb wird an diesen Pauschalbeiträgen festgehalten

Verschiedene Gründe sprechen dagegen, die bisherige Kostentragungspflicht der politischen Gemeinden bei Uneinbringlichkeit der Elternbeiträge für die Verpflegung in Sonderschulen ins neue Volksschulgesetz zu überführen. Zum einen trifft diese Pflicht die politischen Gemeinden, obwohl nicht jede politische Gemeinde eine Volksschule trägt. Zum anderen sind die Kosten für uneinbringliche Elternbeiträge nach geltendem Recht ungleich auf die politischen Gemeinden verteilt. Daher übernimmt künftig der Kanton die uneinbringlichen Elternbeiträge für die Verpflegung in Sonderschulen (Abs. 2).

Sowohl die Pauschalbeiträge nach Abs. 1 als auch die Kosten des Kantons für die uneinbringlichen Elternbeiträge werden bei der hälftigen Aufteilung der Kosten nach Art. 53 des neuen Volksschulgesetzes berücksichtigt.

Art. 99 Ordnungsbusse

Kommt es zwischen Schule und Eltern zu Schwierigkeiten, stehen das Gespräch und der Dialog im Vordergrund. Ziel ist es, Differenzen im direkten Austausch einvernehmlich zu klären. Wird auf diesem Weg keine Lösung erzielt, kann der Schulträger als nächste Massnahme die Verhängung einer Ordnungsbusse nach Art. 99 in Erwägung ziehen. Erweist sich auch diese Massnahme als erfolglos, steht es dem Schulträger im äussersten Fall offen, die Strafverfolgungsbehörden aufzurufen (Art. 113).

Auch Sonderschulen sind befugt, Ordnungsbussen zu verhängen. Die Trägerschaft der Sonderschule legt in ihren organisatorischen Grundlagen fest, welche Stelle für deren Anordnung zuständig ist.

Die zuständige Stelle des Schulträgers kann Eltern mit Fr. 200.– bis Fr. 2'000.– büssen, wenn sie ihr Kind an der Erfüllung der Schulpflicht hindern oder es nicht zum Schulbesuch anhalten (Abs. 1 Bst. a) oder ihre Mitwirkungspflicht erheblich verletzen (Abs. 1 Bst. b).

Die Verhängung einer Busse kommt erst in Betracht, wenn mildere Massnahmen zu keiner Lösung geführt haben. In der Regel wird die Busse nach erfolgloser Verwarnung verfügt (Abs. 2).
– Auf die Verwarnung kann in eindeutigen Fällen verzichtet werden. Ein solcher liegt beispielsweise vor, wenn das schriftliche Urlaubsgesuch der Eltern betreffend eine einwöchige Verlängerung der Sommerferien von der zuständigen Stelle des Schulträgers mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung abgelehnt wird, die Eltern in der Folge auf ein Rechtsmittel verzichten und das Kind gleichwohl eine Woche unbewilligt vom Unterricht fernhalten.
– Weiter kann ein Verzicht auf die Verwarnung bei wiederholter Erfüllung des Tatbestands der Ordnungsbusse gerechtfertigt sein. Wenn die Eltern des vorstehenden Fallbeispiels im kommenden Jahr ihr Kind zwecks Ferienverlängerung erneut während drei Tagen vom Schulbesuch abhalten, kann die zuständige Stelle des Schulträgers angesichts des Wiederholungsfalls auf die vorgängige Verwarnung verzichten und direkt eine angemessene Ordnungsbusse verhängen. Falls die Eltern ihr Kind auch in der Folge vom Besuch der Schule abhalten, wäre eine Strafanzeige an die Strafverfolgungsbehörden nach Art. 113 zu prüfen, die für schwere Fälle vorgesehen ist.

Die Grundsätze zur Verhängung einer Busse entsprechen dem geltenden Recht (Art. 97 VSG). Angepasst wird einzig der Bussenrahmen, der noch aus den 1980er-Jahreen stammt. Der Höchstbetrag der Busse wird von Fr. 1'000.– auf neu Fr. 2'000.– erhöht. Im interkantonalen Vergleich liegt die maximale Bussenhöhe des Kantons St.Gallen eher im unteren Bereich.[39]

Die Busse nach Art. 99 stellt eine Ordnungsbusse dar, die nach den Regeln des Verwaltungsverfahrens zu verfügen und anzufechten ist.[40] Es handelt sich um eine verwaltungsrechtliche Sanktion mit disziplinarischem Charakter. Sie dient der Durchsetzung der obligatorischen Schulpflicht und gibt der Schulbehörde ein Instrument an die Hand, in einfach gelagerten Fällen der elterlichen Pflicht, das Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten, rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen. Damit soll in nicht schwerwiegenden Fällen im Interesse aller Beteiligter, insbesondere auch der Schülerin oder des Schülers, unbürokratisch und rasch entschieden werden können (vgl. dazu das Urteil B 2019/242 des Verwaltungsgerichtes des Kantons St.Gallen vom 11. Mai 2020[41]).

Nach geltendem Recht (Art. 97 VSG) ist die Kompetenz zur Verfügung einer schulrechtlichen Busse dem Rat zugewiesen. Die Kompetenz ist nicht delegierbar. Dies wird mit dem neuen Volksschulgesetz flexibilisiert. Die Kompetenz zur Aussprache von Bussen wird im neuen Volksschulgesetz der zuständigen Stelle des Schulträgers zugewiesen (Art. 99 Abs. 1). Damit obliegt es dem Schulträger, in der Schulordnung festzulegen, welche Stelle – etwa der Gemeinderat bzw. Schulrat, die Schulleiterin oder der Schulleiter – zur Verhängung von Bussen ermächtigt ist.

Die neue Regelung entspricht dem Leitgedanken des vorliegenden Gesetzgebungsvorhabens, den Schulträgern mehr Flexibilität und einen erweiterten Handlungsspielraum einzuräumen. Dadurch werden Lösungen ermöglicht, die den jeweiligen organisatorischen Strukturen und dem unterschiedlichen Komplexitätsgrad der Schulträger angemessen Rechnung tragen.

---

39 Im Sinn eines unvollständigen Vergleichs werden nachfolgend Maximalbussenbeträge von ausgewählten Kantonen präsentiert, die in den vergangenen 15 Jahren ihre Volksschulgesetze totalrevidiert haben: Graubünden, Schwyz, Zürich: Fr. 5'000.–; Appenzell Ausserrhoden: Fr. 2'000.–; Solothurn: Fr. 1'000.–).

40 Demgegenüber fällt die Busse nach Art. 113 unter die Strafbestimmungen. Hier gelten die Grundsätze und Regeln des Strafverfahrens.

41 Abrufbar unter https://entscheidsuche.ch/dok/SG_Publikationen/SG_VGN_001_B-2019-242_2020-05-11.pdf.

Praxisgemäss wird jener Elternteil mit der Ordnungsbusse belegt, der die Pflichtverletzung begangen hat. Haben beide Eltern gemeinsam an der Pflichtverletzung mitgewirkt, können sie beide gebüsst werden. In solchen Fällen ist es zulässig, gegenüber jedem Elternteil eine Busse bis zum gesetzlichen Höchstbetrag von Fr. 2'000.– zu verfügen.

In schweren Fällen bleibt nach Abs. 3 die Busse nach Art. 113 vorbehalten. Während die Ordnungsbusse nach Art. 99 eine verwaltungsrechtliche Sanktion darstellt, handelt es sich bei der Busse nach Art. 113 um Nebenstrafrecht. Für weiterführende Informationen dazu wird auf die Bemerkungen zu Art. 113 verwiesen.

Art. 100 Regierung

Die Regierung beaufsichtigt das Volksschulwesen (Abs. 1). Die Aufsicht der Regierung betrifft grundsätzliche und übergeordnete Belange. Sie ist zwischen der Oberaufsicht des Kantonsrates (vgl. Art. 65 Bst. j KV) und der Fachaufsicht der Aufsichtsbehörde (AVS) nach Art. 70 anzusiedeln.

Das geltende Recht legt in Art. 99bis VSG fest, dass die Regierung im Fall einer besonderen oder ausserordentlichen Lage nach Art. 6 oder 7 des eidgenössischen Epidemiengesetzes (SR 818.101) befristete und gesamtkantonal geltende gesundheitspolizeiliche Massnahmen in der Volksschule zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und anderer Gefährdungen der Gesundheit anordnet.

Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Vorlage 40.23.04 «Optimierungen bei der Vorbereitung auf künftige Pandemien» sowie 22.23.05 «Nachtrag zum Bevölkerungsschutzgesetz» ins VSG aufgenommen. Die geltende Bestimmung wird unverändert ins neue Volksschulgesetz überführt.

Art. 101 Zuständiges Departement

Das zuständige Departement erfüllt die Aufgaben, die ihm durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss der Regierung übertragen werden.

Art. 102 Bildungsbeirat a) Bestand und Aufgaben

Der Bildungsrat wird neu unter der Bezeichnung Bildungsbeirat als beratende Behörde ausgerichtet. Für allgemeine Informationen zu dieser Neuausrichtung und zu den Gründen wird auf Abschnitt 3.19 verwiesen.

Die Umwandlung des Bildungsrates in ein rein beratendes strategisches Gremium wurde in der Vernehmlassung kontrovers diskutiert. Die Regierung ist überzeugt, dass die vorliegende Totalrevision des Volksschulgesetzes den richtigen Zeitpunkt bietet, Stellung und Aufgaben des Bildungsrates grundlegend neu auszurichten. Deshalb hält sie am vorgeschlagenen Modell fest. Für die weiteren Erwägungen dazu wird auf Abschnitt 4.3 verwiesen.

Der Bildungsbeirat berät die Regierung und das zuständige Departement in strategischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (Abs. 1). Das bedeutet, dass der Bildungsbeirat entsprechende Fragestellungen behandelt. Die Beratung des Departementes erfolgt unmittelbar, da die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes (BLD) den Vorsitz führt (Art. 103 Abs. 1 Bst. a). Die Beratungsfunktion gegenüber der Regierung erfolgt in indirekter Weise über die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departementes.

Der Bildungsbeirat wird vor der Änderung kantonaler Grundlagen angehört (Abs. 2). Die Anhörung betrifft Grundlagen von grundsätzlicher Bedeutung. Darüber hinaus kann der Bildungsbeirat in geeigneter Form in Gesetzgebungsprojekte oder Strategieprozesse einbezogen werden.

Die geplanten Änderungen an Grundlagen werden im Bildungsbeirat stufengerecht behandelt. Die Ergebnisse werden anschliessend im zuständigen Departement (BLD) analysiert und zuhanden der Vorsteherin oder des Vorstehers aufbereitet. In Vorlagen an die Regierung oder an den Kantonsrat wird die Position des Bildungsbeirates dargestellt. Soweit die Positionen des Bildungsbeirates übernommen werden, genügen knappe Erläuterungen. Werden sie im weiteren Bearbeitungsprozess nicht berücksichtigt, ist dies in geeigneter Form in der Vorlage auszuweisen und zu begründen. Dadurch wird den zuständigen Behörden – Regierung und gegebenenfalls Kantonsrat – eine sachgerechte Auseinandersetzung mit den Positionen des Bildungsbeirates ermöglicht.

Mit der Rückweisung der Vorlage zu einem VII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (22.22.07) beauftragte der Kantonsrat die Regierung, einen strategisch tätigen Berufsbildungsrat vorzusehen, in dem alle relevanten Anspruchsgruppen angemessen vertreten sind, sowie die Option eines Sekundarstufe-II-Rates mit Zuständigkeit für die Berufsbildung und die Mittelschulen zu prüfen. Diese Arbeiten sind im Zeitpunkt der Überweisung der vorliegenden Vorlage an den Kantonsrat noch nicht abgeschlossen. Die Regelungen zum Bildungsbeirat im neuen Volksschulgesetz werden daher so ausgestaltet, dass sie mit den später festzulegenden Strukturen im Bereich der Sekundarstufe II vereinbar sind:
– Im neuen Volksschulgesetz werden die gesetzlichen Grundlagen für eine Zuständigkeit des Bildungsbeirates für die Volksschule und die Mittelschule geschaffen. Zu diesem Zweck wird das Mittelschulgesetz (sGS 215.1) mittels Drittänderungen angepasst.
– Wird künftig ein Sekundarstufe-II-Rat mit Zuständigkeit für die Berufsbildung und die Mittelschule geschaffen, können die Bestimmungen des neuen Volksschulgesetzes unverändert belassen werden. Anpassungsbedarf bestünde diesfalls im EG-BB und im MSG.

Der Bildungsbeirat verfügt über ein Antragsrecht (Abs. 2). Dieses kommt einerseits im Rahmen der Beratung von Änderungen kantonaler Grundlagen zum Tragen. Anderseits steht es dem Bildungsbeirat offen, unabhängig von den durch das zuständige Departement (BLD) traktandierten Geschäften eigene Anträge stellen. Anträge, die nicht in die abschliessende Kompetenz des zuständigen Departementes (BLD) fallen, werden von der Vorsteherin oder vom Vorsteher des Departementes in geeigneter Form der Regierung unterbreitet.

Art. 103 b) Zusammensetzung und Verfahren

Die Regierung wählt sieben bis neun Mitglieder aus den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft (Abs. 1 Bst. b). Die Vertretungen aus Wissenschaft und Wirtschaft sollen über einen Bezug zur Volksschule verfügen.

Im Bereich Wissenschaft kommt beispielsweise eine Person aus der pädagogischen Lehre oder Forschung in Betracht. Im Bereich Wirtschaft ist an eine Person zu denken, die über ausgewiesene Kenntnisse der Wirtschaft als Arbeitgeberin bzw. Ausbildungsstätte von Absolventinnen und Absolventen der Volksschule verfügt. In den Bereich «Gesellschaft» fällt auch die Politik.

Die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes führt den Vorsitz (Abs. 1 Bst. a). Das entspricht dem geltenden Recht (Art. 101 Abs. 1 VSG).

Art. 104 Lenkungsausschuss Sonderpädagogik a) Bestand und Aufgaben

Das neue Volksschulgesetz schafft Instrumente zur Steuerung des Bereichs der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen im Sinn einer Verbundaufgabe von Kanton, Gemeinden, Schulträgern und Sonderschulen. Dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Für weiterführende Informationen wird auf Abschnitt 3.11.6 verwiesen.

Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik behandelt Themen der Koordination im Bereich der Sonderpädagogik, insbesondere betreffend die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (Abs. 1). Er wird vor der Änderung kantonaler Grundlagen im sonderpädagogischen Bereich vom zuständigen Departement angehört (Abs. 2 Bst. a) und hat gegenüber dem zuständigen Departement ein Antragsrecht (Abs. 2 Bst. b).

Damit stellt sich die Frage nach der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik und dem Bildungsbeirat. Das neue Volksschulgesetz lässt diese Frage bewusst offen. Auf redundante Behandlung sonderpädagogischer Themen in beiden Behörden soll in der Regel verzichtet werden. Gleichwohl sind Konstellationen denkbar, in denen eine Grundlage ausnahmsweise in beiden Behörden behandelt wird. Das gilt insbesondere für Vorlagen oder Vorhaben von ausgeprägter strategischer Bedeutung.

Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik erlässt das Versorgungskonzept (Abs. 3). Dieses ist heute Bestandteil des von der Regierung erlassenen Sonderpädagogik-Konzepts. Es erfasst mit Blick auf den Vollzug der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen die Planung des Bedarfs, des Angebots, der Standorte und der Belegung. Das Versorgungskonzept bildet eine Grundlage für die Leistungsvereinbarungen mit privaten Sonderschulen. Es stellt ein zentrales Planungsinstrument dar. Die Umsetzung der darin vorgesehenen Stossrichtungen obliegt zunächst dem zuständigen Amt. Dieses prüft die erforderlichen Massnahmen und leitet sie gegebenenfalls ein. Soweit das Amt nicht zuständig ist, gelangt es an das Departement. Ist das Departement nicht zuständig, gelangt es an die Regierung.

Unmittelbare Kostenfolgen ergeben aus dem Versorgungskonzept nicht. Solche entstehen erst gestützt auf allfällige Beschlüsse der zuständigen Behörden über konkrete Massnahmen.

Art. 105 b) Zusammensetzung und Verfahren

Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik ist paritätisch zusammengesetzt. Ihm gehören einerseits vier Vertretungen der Gemeinden und der Schulträger sowie anderseits vier Vertretungen des Kantons an (Abs. 2). Die Regierung wählt die Mitglieder des Kantons. Die weiteren vier Mitglieder werden von den Gemeinden und Schulträgern bestimmt. Dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik sollen somit insgesamt acht stimmberechtigte Mitglieder angehören.

Eine Kantonsvertretung übernimmt den Vorsitz (Abs. 3), beispielsweise die Leiterin oder der Leiter des Amtes für Volksschule.

Damit der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik seine Rolle im Sinn einer zielführenden Bewältigung der Verbundaufgabe wahrnehmen kann, ist vorgesehen, dass ihm je eine Vertretung der privaten Sonderschulen und der zentralen Abklärungsstelle angehören (Abs. 3). Diese Vertretungen verfügen über eine beratende Stimme.

Der Umstand, dass ein Teil der Mitglieder des Lenkungsausschusses Sonderpädagogik mit beratender Stimme Einsitz ins Gremium nimmt, wurde in der Vernehmlassung kontrovers diskutiert. Die Regierung hält indes an der vorgesehenen Ausgestaltung der Stimmrechte fest. Für die weiteren Erwägungen dazu wird auf Abschnitt 4.3 verwiesen.

Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik kann weitere Personen mit beratender Funktion beiziehen. Das gilt sowohl für die ständige Vertretung als auch für den situationsbezogenen Beizug im Einzelfall. Darüber hinaus konstituiert sich der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik selbst (Abs. 5). Das Geschäftsreglement regelt die Einzelheiten.

Dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik kommt bei der Koordination und Steuerung der Sonderpädagogik eine wichtige Funktion zu. Seine Mitglieder sollen bereits vor Vollzugsbeginn

des neuen Volksschulgesetzes, damit sich der Lenkungsausschuss bereits vor Vollzugsbeginn mit Fragen aus seinem künftigen Zuständigkeitsbereich befassen und die Koordination und Steuerung der Sonderpädagogik vorbereiten kann. Beschlüsse gestützt auf das neue Volksschulgesetz kann er jedoch erst mit dessen Vollzugsbeginn fassen.

Art. 106 Kommissionen des zuständigen Departementes

Der Bildungsbeirat berät die Regierung und das zuständige Departement in strategischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (Art. 102 Abs. 1). Er befasst sich insbesondere mit Konzepten, Gesetzgebungsvorhaben und politischen Vorlagen von strategischer Bedeutung.

Eine Beratung im Sinn des Einbezugs der Aussensicht ist nicht nur bei strategischen Fragestellungen zweckmässig, sondern kann auch die operative Aufgabenerfüllung unterstützen. Das zuständige Departement (BLD) soll deshalb zur Unterstützung seiner operativen Aufgaben sowie derjenigen der zuständigen Stelle (AVS) Kommissionen einsetzen können. Dies betrifft namentlich die bereits heute bestehende Pädagogische Kommission Volksschule.

Art. 107 Rat

Der Rat erfüllt die Aufgaben des Schulträgers, die nicht durch Gesetz, Verordnung, Vereinbarung, Gemeindeordnung oder allgemein verbindliches Reglement anderen Stellen – etwa Kommissionen mit schulrätlichen Befugnissen oder der Schulleitung - übertragen sind. Es ist Sache des Schulträgers, in der Schulordnung als allgemein verbindliches kommunales Reglement festzulegen, welche konkreten Aufgaben der Rat wahrnimmt.

Die konkreten Aufgabenzuteilungen sind in der Schulordnung festzulegen, die nach Art. 114 Abs. 1 bis spätestens zum 31. Juli 2032 an das neue Recht angepasst werden muss.

Art. 108 Schulleitung

Nach geltendem Recht sind die Schulträger verpflichtet, Schulleitungen einzusetzen. Der Schulleitung kommt bei der Führung der Schule und insbesondere bei der Sicherung und Entwicklung der Schulqualität eine wichtige Rolle zu. Für weiterführende Ausführungen wird auf Abschnitt 3.16 verwiesen.

Der Schulträger setzt eine qualifizierte Schulleitung ein (Abs. 1). Die Formulierung «eine Schulleitung» macht keine Vorgabe zur Anzahl der einzusetzenden Schulleitungen. Insbesondere können grössere Schulträger mehrere Schulleitungen einsetzen. Es steht den Schulträgern somit frei, bei Bedarf eine übergeordnete Gesamtschulleitung einzusetzen. Die Schulleitungsorganisation kann zudem mehrere Hierarchiestufen aufweisen. Der Schulträger gestaltet seine Organisationsstruktur selbst.

Der Schulleitung ist die pädagogische, die organisatorische und die personelle Führung der Volksschule übertragen. Zudem leitet sie die operativen Arbeiten im Bereich der Schulqualität und der Schulentwicklung (Abs. 2).

Jeder Schulträger bestimmt in der Schulordnung oder in einem anderen allgemein verbindlichen Reglement die Zuständigkeiten der Personen und Gremien je nach Organisationsstruktur. Diese Regelung entspricht in Bezug auf die Schulleitung dem geltenden Recht (Art. 114^{bis} Abs. 2 VSG).

Das Gesetz sieht keine kantonalen Vorgaben zur Ausbildung oder zu den Anstellungsbedingungen der Schulleitungen vor. Das entspricht den Leitprinzipien der Revision. Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz soll den Schulträgern möglichst viel Autonomie belassen werden. Kantonale Vorgaben sollen nur so weit verankert werden, als dies erforderlich ist.

Die Schulleitungen gehören dem kommunalen Verwaltungspersonal an. Entsprechend liegt es in der Zuständigkeit der Schulträger, die Anstellungsbedingungen zu regeln. Die fachliche und persönliche Qualifikation der Schulleitung muss gewährleisten, dass sie die organisatorische, pädagogische und personelle Führung der Volksschule wahrnehmen sowie die Schulqualität sichern und die Schulentwicklung leiten kann. Dabei ist die jeweilige Organisationsstruktur des Schulträgers zu berücksichtigen. Diese ist so auszugestalten, dass die in der gesamten Organisation vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen genutzt werden können. Die Schulleitung muss daher nicht sämtliche Führungsaufgaben selbst wahrnehmen.

Das geltende Recht sieht für kleine Schulträger eine Ausnahme vor (Art. 114bis Abs. 1 VSG). Diese Ausnahmebestimmung entfällt im neuen Volksschulgesetz. Hintergrund bildet die Tatsache, dass inzwischen alle Schulträger eine Schulleitung eingesetzt haben und damit kein praktisches Bedürfnis mehr für die Ausnahme besteht.

Art. 109 Rekursstellen Volksschule

Nach geltendem Recht beurteilen drei Instanzen Rekurse im Bereich der Volksschule. Hinsichtlich der Verfügungen der Schulträger betreffend Schülerinnen und Schüler oder Eltern besteht eine Arbeitsteilung. Das geltende Recht weist je einen Teil der Rekurse der Rekursstelle Volksschule, dem Bildungsrat und dem zuständigen Departement (BLD) zu (vgl. Art. 128 bis 130 VSG).

Die Rekursstellen Volksschule sind regional organisierte Rekursinstanzen des Kantons. In ihrem Zuständigkeitsbereich stellen sie die unmittelbare Vorinstanz zum kantonalen Verwaltungsgericht dar. Die Regelungen des geltenden Rechts zu den Rekursstellen Volksschule werden sinngemäss übernommen. Eine Rekursstelle Volksschule besteht aus fünf nebenamtlich tätigen Mitgliedern (Abs. 2 Satz 1). Sie dürfen weder dem Rat angehören noch für eine Schule eines Schulträgers im Einzugsgebiet tätig sein (Abs. 2 Satz 2). Gewählt werden die Mitglieder der Rekursstellen durch die Regierung (Abs. 2 Satz 3). Das geltende Recht weist diese Kompetenz dem Bildungsrat zu (Art. 110bis Abs. 1 VSG).

Wird die Schule von einer Einheitsgemeinde geführt, gelten nicht sämtliche Mitarbeitenden der Gemeinde als für die Schule tätig. Von der Mitgliedschaft in der Rekurskommission ausgeschlossen sind alle Mitarbeitende jener Verwaltungseinheit, welche die Schule führt. Für Mitarbeitende anderer Verwaltungseinheiten besteht diese Einschränkung nicht.

Der Schulträger stellt der Rekursstelle Volksschule kostenlos Räumlichkeiten zur Verfügung (Abs. 3).

Der Bildungsbeirat wird infolge der Neuausrichtung als beratende Behörde künftig keine Rekurse mehr behandeln. Mit dem neuen Volksschulgesetz geht die Zuständigkeit für die Behandlung von Rekursen vom Bildungsrat an das zuständige Departement (BLD) über (Art. 112 Abs. 1).

Der schulträgerinterne Rechtsmittelweg wird durch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) geregelt. Dieses bestimmt in Art. 40 Abs. 2, dass die Gemeinden durch allgemein verbindliches Reglement bestimmen können, dass Verfügungen und Entscheide unterer Instanzen unmittelbar an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können.

Art. 110 Amtsdauer und Amtszeitbeschränkung

Die Amtsdauer des Lenkungsausschusses Sonderpädagogik, des Bildungsbeirates und der Rekursstellen Volksschule beträgt vier Jahre (Abs. 1). Der Beginn der Amtsdauer richtet sich

nach dem Gesetz über die Amtsdauer (sGS 117.1). Dieses legt in Art. 1 Abs. 2 Bst. c den Beginn der Amtsdauer für die auf Amtsdauer gewählten Behörden des Kantons auf den 1. Juni fest.

Der Amtsdauerbeginn der Rekursstellen Volksschule wurde mit dem XXVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 2023-007) auf den 1. September verlegt (vgl. Art. 110^{bis} Abs. 2^{bis} VSG). Der Grund liegt darin, dass die überwiegende Mehrzahl der Rekurse, welche die Rekursstellen Volksschule bearbeiten und beurteilen, im Zusammenhang mit dem Schuljahreswechsel in den Monaten Mai bis August anfallen. Der Amtsdauerwechsel soll nicht in diese Phase mit hoher Geschäftslast fallen. Der abweichende Amtsdauerbeginn am 1. September wird deshalb beibehalten (Abs. 1).

Während die Wiederwahl in den Lenkungsausschuss Sonderpädagogik und in den Bildungsbeirat zweimal möglich ist, gilt diese Beschränkung für die Mitglieder der Rekursstellen Volksschule nicht (Abs. 2). Erfahrung und spezifisches Fachwissen sind für die Qualität der Entscheide besonders wichtig. Deshalb besteht bei der Rekursstelle Volksschule ein geringeres Bedürfnis nach einer periodischen personellen Erneuerung. Zudem ist der Kreis der für diese Aufgabe geeigneten und zur Übernahme des Amtes bereiten Personen naturgemäss begrenzter als bei allgemeinen politischen Behörden. Eine Amtszeitbeschränkung würde dazu führen, dass bewährte Mitglieder ersetzen werden müssten, obwohl kein sachlicher Grund für einen Wechsel besteht.

Die Mitgliedschaft endet für alle Mitglieder der in Abs. 1 genannten Behörden (Bildungsbeirat, Lenkungsausschuss Sonderpädagogik und Rekursstelle Volksschule) spätestens mit Vollendung des 70. Altersjahres (Abs. 3).

Mit dem neuen Volksschulgesetz werden mit dem Bildungsbeirat und dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik zwei Behörden geschaffen, die heute noch nicht bestehen. Es kann sich im Laufe der Zeit zeigen, dass für diese beiden Behörden Abweichungen bei der Amtsdauer und der Amtszeitbeschränkung sachgerecht sind. Vor diesem Hintergrund ist es zweckmässig, der Regierung die Kompetenz einzuräumen, Ausnahmen von den Bestimmungen über die Wiederwahl (Abs. 2) und die Amtszeitbeschränkung (Abs. 3) vorzusehen.

Art. 111 Grundsatz

Keine Bemerkungen.

Art. 112 Rekurs

In Abs. 1 und 2 wird hinsichtlich der beiden Rekursinstanzen nach neuem Volksschulgesetz die jeweilige Zuständigkeit abgegrenzt. Grundsätzlich steht gegen Verfügungen und Entscheide der zuständigen Stelle des Schulträgers, die gestützt auf das neue Volksschulgesetz ergangen sind, der Rekurs an das zuständige Departement (BLD) offen (Abs. 1). Mit dem Vorbehalt von Abs. 2 wird der Zuständigkeitsbereich der Rekursstelle Volksschule festgelegt (Rekurse gegen Verfügungen und Entscheide über die Klassenzuweisung, die Zumutbarkeit des Schulwegs und den Transport von Schülerinnen und Schülern, das Zeugnis, über Schullaufbahnentscheide mit Ausnahme der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen und des Besuchs einer Kleinklasse, über einfache sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule [mit Ausnahme des Besuchs einer Kleinklasse] und über Disziplinarmassnahmen).

Art. 113 Strafbestimmung

Wenn es zwischen der Schule und den Eltern zu Schwierigkeiten kommt, stehen zunächst das Gespräch und der Dialog im Vordergrund. Kann auf diesem Weg keine Lösung gefunden werden, kann der Schulträger die Verhängung einer Ordnungsbusse nach Art. 99 in Erwägung ziehen. Lässt sich das Problem auch auf diesem Weg nicht lösen, steht es dem Schulträger im

äussersten Fall offen, die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten. Diese prüfen dann die Verhängung einer Busse nach Art. 113.

Während die Ordnungsbusse nach Art. 99 eine verwaltungsrechtliche Sanktion darstellt, ist Art. 113 dem Nebenstrafrecht zuzuordnen. Zum Nebenstrafrecht gehören Strafbestimmungen, die nicht im Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.0), sondern in anderen Erlassen des Bundes oder der Kantone enthalten sind.

Die Verhängung einer Busse nach Art. 113 erfolgt durch die Strafverfolgungsbehörden. Ist ein Schulträger der Meinung, dass ein Verstoss gegen Art. 113 des neuen Volksschulgesetzes zu prüfen ist, muss er demnach bei den Strafverfolgungsbehörden eine Strafanzeige erstatten. Diese klären den Sachverhalt und leiten gegebenenfalls die strafprozessualen Schritte ein.

Das Strafverfahren kommt nur in schweren Fällen in Frage. Die Strafbestimmung umfasst zwei Tatbestände. Erstens macht sich strafbar, wer vorsätzlich oder fahrlässig ein Kind an der Erfüllung der Schulpflicht hindert oder nicht zum Schulbesuch anhält (Bst. a). Dieser Tatbestand entspricht der Strafbestimmung des geltenden Rechts (Art. 131 VSG). Neu wird auch die erhebliche Verletzung der Mitwirkungspflicht der Eltern in die Strafbestimmung aufgenommen (Bst. b).

Ein Schulträger könnte eine Strafanzeige beispielsweise dann in Betracht ziehen, wenn Eltern ihr Kind zwar regelmässig in die Schule schicken, aber den Kontakt zur Klassenlehrperson, zur Schulleitung, zu Behördenmitgliedern oder zu anderen Mitarbeitenden auch nach einer unbenutzt gebliebenen Gesprächseinladung, einer Verwarnung und einer erfolglos verhängten Ordnungsbusse nach Art. 99 weiterhin konsequent verweigern und dadurch ihre Mitwirkungspflicht erheblich verletzen.

Der Strafrahmen der Busse liegt zwischen Fr. 2'000.– und Fr. 5'000.–. Der Höchstbetrag von Fr. 5'000. – entspricht dem geltenden Recht (Art. 131 VSG). Der Mindestbetrag wird von Fr. 1'000.– auf Fr. 2'000.– angehoben. Damit entspricht der Mindestbetrag der Busse nach Art. 113 dem Höchstbetrag der Ordnungsbusse nach Art. 99. Dadurch werden Überschneidungen zwischen den beiden Sanktionsarten auf ein Minimum beschränkt.

Art. 114 Übergangsbestimmungen a) Schulordnung

Die Schulträger passen ihre Schulordnungen an das neue Recht an. Die damit zusammenhängenden Arbeiten sind aufwändig. Für die Erarbeitung der entsprechenden Vorlage, die Beratung und die politische Beschlussfassung wird eine Vorlaufzeit benötigt. Daher legt Art. 114 Abs. 1 fest, dass der Rat die Schulordnung bis zum 31. Juli 2032 dem neuen Recht anpasst.

Es ist möglich, dass in der Übergangszeit einzelne Bestimmungen der lokalen Schulordnungen in einem Spannungsverhältnis zum neuen Volksschulgesetz stehen oder diesem gar widersprechen. In solchen Fällen geht das neue Volksschulgesetz als übergeordnetes kantonales Recht vor. Die betreffenden Bestimmungen sind in der Übergangszeit unter Berücksichtigung des neuen Volksschulgesetzes auszulegen und anzuwenden.

Art. 115 b) Verfügungen und Entscheide

Verfügungen und Entscheide, die vor Vollzugsbeginn des neuen Volksschulgesetzes ergangen sind, behalten unabhängig von der Zuständigkeit nach dem neuen Volksschulgesetz ihre Gültigkeit. Für Bewilligungen von Privatschulen bleibt Art. 65 des neuen Volksschulgesetzes vorbehalten.

Art. 116 c) hängige erstinstanzliche Verfahren

Erstinstanzliche Verfahren, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängig sind, werden nach den Bestimmungen dieses Erlasses und seinen Ausführungsbestimmungen weitergeführt.

Art. 117 d) hängige Rekursverfahren

Im Zuge der Neuausrichtung wird der Bildungsbeirat als beratende Behörde künftig keine Rekurse mehr behandeln. Mit dem neuen Volksschulgesetz geht die Rechtsmittelkompetenz an das zuständige Departement (BLD) über (Art. 112 Abs. 1).

Im Zeitpunkt des Vollzugsbeginns des neuen Volksschulgesetzes übernimmt das zuständige Departement die beim vormaligen Bildungsrat hängigen Verfahren (Abs. 1). Dies betrifft sowohl die Rekursverfahren im Bereich der Volksschule (vgl. Art. 130 Abs. 1 VSG) als auch jene im Bereich der Mittelschulen (vgl. Art. 80 MSG). Eine Verfahrensübernahme ist problemlos möglich, weil die Rechtsabteilung des Bildungsdepartementes heute die Verfahrensleitung in Rechtsmittelverfahren vor dem Bildungsrat wie auch vor dem Bildungsdepartement versieht.

Im Übrigen werden Rekursverfahren nach dem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids in Vollzug stand (Abs. 2).

Art. 118 e) Weisungen und Reglemente des Bildungsrates

Der bisherige Bildungsrat verfügt nach geltendem Recht über Rechtsetzungskompetenzen. Derzeit sind zehn Weisungen mit vier entsprechenden Nachträgen sowie vier Reglemente mit ebenfalls vier Nachträgen in Kraft.

Im Zuge der Neuausrichtung wird der Bildungsbeirat als beratende Behörde künftig weder Weisungen noch Reglemente erlassen. Diese Kompetenz des heutigen Bildungsrates geht mit dem Vollzug des neuen Volksschulgesetzes auf die Regierung über.

Das neue Volksschulgesetz führt bei einem Teil der geltenden Weisungen und Reglemente des Bildungsrates zu einem Anpassungsbedarf. Einige Reglemente und Weisungen sind kompatibel mit dem neuen Volksschulgesetz.

Vor diesem Hintergrund soll für die geltenden Weisungen und Reglemente des Bildungsrates eine Übergangsregelung geschaffen werden. Diese ermächtigt die Regierung, die bestehenden Erlasse auch nach Vollzugsbeginn des neuen Volksschulgesetzes weiterhin in Kraft zu belassen (Abs. 1).

Für den Fall, dass einzelne Bestimmungen von Weisungen oder Reglementen des Bildungsrates in Widerspruch zum neuen Volksschulgesetz stehen, wird in Abs. 2 eine Kollisionsnorm vorgesehen. Soweit Bestimmungen von Weisungen oder Reglementen des Bildungsrates in Widerspruch zum neuen Volksschulgesetz stehen, werden sie in dessen Sinn ausgelegt und angewendet.

Die Übergangsbestimmung zu den Ausführungsbestimmungen des Bildungsrates soll zur Wahrung des Handlungsspielraums in das neue Volksschulgesetz aufgenommen werden. Zum heutigen Zeitpunkt lässt sich noch nicht abschliessend beurteilen, ob und in welchem Umfang von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht wird.

Art. 119 f) schulpsychologische Versorgung

Nach geltendem Recht wird die schulpsychologische Versorgung im Kanton St.Gallen durch zwei Dienste sichergestellt. Einerseits besteht der kantonale schulpsychologische Dienst, der

gemeinsam vom Kanton und den Schulträgern getragen wird (Art. 43 Abs. 1 VSG). Anderseits kann die Stadt St.Gallen ihre schulpsychologische Versorgung eigenständig organisieren (Art. 43bis Abs. 1 VSG). Von dieser Möglichkeit macht sie mit dem Betrieb eines eigenen Dienstes Gebrauch.

Das neue Volksschulgesetz verzichtet auf diese Differenzierung. Nach Art. 33 stellt künftig ein einheitlicher Dienst die schulpsychologische Versorgung für alle Schulträger sicher. Der Schulpsychologische Dienst der Stadt St.Gallen wird als zusätzliche Regionalstelle in den gemeinsamen Dienst von Kanton und Schulträgern integriert. Für die Begründung und die Einzelheiten wird auf Abschnitt 3.8 verwiesen.
Die Integration des Schulpsychologischen Dienstes der Stadt St.Gallen in den gemeinsamen Dienst von Kanton und Schulträgern erfolgt in einem organisatorischen Prozess, der rechtliche, personelle und kulturelle Aspekte umfasst. So sind beispielsweise Fragen der Infrastruktur oder der beruflichen Vorsorge (Pensionskassenwechsel) zu klären. Dieser Prozess erfordert Zeit. Daher wird vorgesehen, dass die Stadt St.Gallen längstens bis zum 31. Juli 2030 weiterhin eigenständig für die schulpsychologische Versorgung sorgen kann (Abs. 1).

Die Regierung kann die Frist bei Vorliegen schwerwiegender Gründe angemessen verlängern (Abs. 1). Ein schwerwiegender Grund kann beispielsweise dann vorliegen, wenn die erforderlichen geeigneten Räumlichkeiten nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden können.

Solange die Stadt St.Gallen selbständig für die schulpsychologische Versorgung sorgt, richtet sich die Kostentragung nach Art. 43bis und die Zusammenarbeit nach Art. 44 des geltenden Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

Art. 120 g) privater Einzelunterricht

Nach geltendem Recht bedarf die Erteilung von privatem Einzelunterricht einer Bewilligung des Bildungsrates.

Das neue Volksschulgesetz führt den «privaten Gruppenunterricht» (vorstehend Abschnitt 3.12) nicht mehr als eigene Kategorie. Familien, die sich zusammenschliessen und ihre Kinder gemeinsam unterrichten möchten, haben künftig die Möglichkeit, eine Privatschule zu gründen, sofern sie die entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen. Die Mindestgrösse einer Privatschule beträgt fünf Kinder je Zyklus.

In übergangsrechtlicher Hinsicht besteht der Handlungsbedarf in einer Regelung der altrechtlich erteilten Bewilligungen für den privaten Einzelunterricht. Verlassen Schülerinnen oder Schüler bestehende Lerngruppen, beispielsweise infolge des Übertritts in den nächsthöheren Zyklus, verkleinert sich deren Gruppengrösse. Wird dabei die nach geltender Praxis vorgesehene Mindestgrösse von drei Kindern je Zyklus unterschritten, sind die Voraussetzungen für den privaten Einzelunterricht nach bisherigem Recht grundsätzlich nicht mehr erfüllt. Ohne Übergangsbestimmung würde es somit von zufälligen Gegebenheiten abhängen, zu welchem Zeitpunkt die Grösse der Lerngruppen die Mindestgrösse unterschreitet. Das soll verhindert werden.

Aus diesem Grund sieht Art. 120 vor, dass bestehende Bewilligungen für privaten Einzelunterricht so lange gültig bleiben, bis alle von der Bewilligung erfassten Schülerinnen und Schüler den Zyklus beendet haben, den sie im letzten Schuljahr vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses besucht haben.

Art. 121 h) integrierte Sonderschulung und Beschulung im Einzelfall

Im Bereich der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen schafft das neue Volksschulgesetz eine allgemeine Grundlage für die integrierte Sonderschulung als Ergänzung zur separativen Beschulung in einer Sonderschule.

Die integrierte Sonderschulung ist an klare Voraussetzungen geknüpft: Das Kind muss vom Besuch der Regelschule profitieren, der Förderbedarf muss mit geeigneten und angemessenen Massnahmen gedeckt werden können und der integrierten Sonderschulung dürfen keine überwiegenden Interessen der Klasse der Regelschule entgegenstehen. Wird eine integrierte Sonderschulung angeordnet, erhält der Schulträger ein Ressourcenpaket für die Ausgestaltung des individuellen Fördersettings. Dieses umfasst insbesondere Leistungen der schulischen Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotoriktherapie sowie der behinderungsspezifischen Beratung und Unterstützung. Für weiterführende Erläuterungen wird auf Abschnitt 3.11.2 verwiesen.
Bevor die ersten integrierten Sonderschulungen angeordnet werden können, müssen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen und die notwendigen Vorbereitungsarbeiten geleistet werden. Diese Arbeiten sollen unter Einbezug des neuen Lenkungsausschusses Sonderpädagogik erfolgen. Zudem benötigt der Schulpsychologische Dienst eine angemessene Vorlaufzeit für die Durchführung der Abklärungen und die Erstellung der erforderlichen Gutachten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, integrierte Sonderschulungen nach Art. 51 Abs. 1 Bst. b frühestens ab 1. August 2029 zu vollziehen (Abs. 1). Bis dahin wird die geltende Finanzierungsregelung weitergeführt. Der Schulträger leistet dem Kanton je Schülerin und Schüler in einer Sonderschule einen jährlichen Pauschalbeitrag nach Art. 39bis VSG. Massgebend ist Art. 39bis VSG in der bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses geltenden Fassung.

Nach geltendem Recht besteht seit August 2025 unter der Bezeichnung «Beschulung im Einzelfall» die Möglichkeit, Schülerinnen und Schüler mit Sonderschulbedarf in der Regelschule zu unterrichten (Art. 39a Abs. 1 der Sonderschulverordnung). Voraussetzung ist, dass trotz angeordneter Sonderschulung kein Platz in einer Sonderschule zur Verfügung steht. Der Kantonsbeitrag beträgt Fr. 15'000.– je Schülerin oder Schüler (Art. 39a Abs. 2 Sonderschulverordnung). Eine Beschulung im Einzelfall wird jeweils für ein Schuljahr angeordnet.

Das neue Volksschulgesetz sieht die Beschulung im Einzelfall in der bisherigen Form nicht mehr vor. Mit der integrierten Sonderschulung schafft es jedoch eine allgemeine Grundlage, um Schülerinnen und Schüler mit Sonderschulbedarf in der Regelschule zu unterrichten.

Da integrierte Sonderschulungen nach Art. 51 Abs. 1 Bst. b frühestens ab 1. August 2029 durchgeführt werden (Abs. 1), stellt sich die Frage, wie zwischen dem Vollzugsbeginn des neuen Volksschulgesetzes und diesem Zeitpunkt mit der Beschulung im Einzelfall umzugehen ist. Angesichts der derzeit ungenügenden Zahl von Sonderschulplätzen kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch nach Einführung der integrierten Sonderschulung in Ausnahmefällen weiterhin eine Beschulung im Einzelfall erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund bestimmt Abs. 2, dass Beschulungen im Einzelfall längstens bis zum 31. Juli 2030 durchgeführt werden können. Voraussetzung ist die Zustimmung der zuständigen Stelle des Kantons und des Schulträgers.

Hinsichtlich der Finanzierung der Beschulungen im Einzelfall wird die Regelung des geltenden Rechts weitergeführt. Das zuständige Departement leistet dem Schulträger je Schülerin und Schüler einen jährlichen Kantonsbeitrag an die Kosten der Beschulung nach Art. 39a der Sonderschulverordnung in der bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses geltenden Fassung.

Art. 122 i) Finanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen

Die integrierte Sonderschulung wird nach Art. 121 Abs. 1 des neuen Volksschulgesetzes frühestens ab 1. August 2029 eingeführt. Vor diesem Hintergrund scheint es sachgerecht, die hälftige Finanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen nach Art. 53 ebenfalls auf den 1. August 2029 in Vollzug zu setzen (Abs. 1).

Diese Lösung trägt dem Umstand Rechnung, dass mit Blick auf die Einführung der integrierten Sonderschulung buchhalterische Vorgaben zu definieren sind, sodass die Kosten und Erträge der Schulträger einheitlich ausgewiesen werden.

Für die auslaufenden Beschulungen im Einzelfall wird auf eine Anrechnung der Kosten an die hälftige Aufteilung verzichtet (Abs. 2). Dies erscheint insbesondere deshalb sachgerecht, weil es sich um eine begrenzte Anzahl von Fällen handelt.

Der Systemwechsel hat unabhängig vom Zeitpunkt seiner Umsetzung zur Folge, dass die Budgetierung im betreffenden Jahr mit einer erhöhten Unsicherheit verbunden ist. Dies gilt auch für die erstmalige Festlegung des neuen hälftigen Schulträgerbeitrags für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen nach Art. 53 durch den Kanton. Deshalb ist vorgesehen, den Pauschalbeitrag im ersten Umsetzungsjahr (Schuljahr 2029/30) bei Bedarf zu Beginn des zweiten Semesters anzupassen. Konkret bedeutet dies, dass der Schulträgerbeitrag für den Zeitraum vom 1. Februar 2030 bis zum 31. Juli 2030 anhand des Rechnungsabschlusses 2029 neu festgelegt werden kann.

Der Rechnungsabschluss 2029 wird voraussichtlich im Frühling 2030 vorliegen. Zeigt sich auf dieser Grundlage, dass eine Anpassung der Höhe des pauschalen Schulträgerbeitrags für die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen angezeigt ist, berechnet das AVS den neuen pauschale Schulträgerbeitrag gemäss dem Berechnungsmodell und informiert die Schulträger entsprechend. Da in diesem Fall eine allfällige Anpassung im laufenden Schuljahr erfolgt, ist eine frühzeitige und transparente Information der Schulträger besondere wichtig.

Drittänderungen

Für Bemerkungen zu den Drittänderungen wird auf Abschnitt 3.20 verwiesen.

6 Grundzüge des zugehörigen Verordnungsrechts

Nach Art. 5 Abs. 1bis des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.

Die Zuständigkeit für den Erlass des Verordnungsrechts ist derzeit zweigeteilt. Einerseits kommt der Regierung gestützt auf Art. 73 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) die allgemeine Kompetenz zum Erlass von Verordnungen zur Ausführung der vom Kantonsrat beschlossenen Gesetze zu. Anderseits überträgt das geltende VSG dem Bildungsrat in bestimmten Regelungsbereichen die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen.

Vor diesem Hintergrund kann das geltende Verordnungsrecht mit seinen 19 Erlassen als umfangreich und wenig übersichtlich bezeichnet werden. Konkret bestehen heute auf Verordnungsstufe die folgenden Erlasse:

– Verordnung über den Volksschulunterricht (VVU),
  erlassen von der Regierung, aufgenommen in die Gesetzessammlung (sGS 213.12);

– Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen (sGS 213.951, abgekürzt Sonderschulverordnung), erlassen von der Regierung, aufgenommen in die Gesetzessammlung;
– Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen (VPVL), erlassen von der Regierung, aufgenommen in die Gesetzessammlung (sGS 213.14);
– Sonderpädagogik-Konzept, erlassen von Bildungsrat und Bildungsdepartement, genehmigt von der Regierung, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[42];
– Weisungen zum Einsatz von Lernfördersystemen in der Volksschule, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Weisungen über die Weiterbildung von Volksschul-Lehrpersonen im Rahmen der IT-Bildungsoffensive; erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Weisungen zu Bekleidungsvorschriften in der Volksschule; erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Weisungen zu Besonderen Unterrichtsveranstaltungen, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Weisungen zur obligatorischen Schulsportprüfung, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Weisungen zum Schwimmunterricht und für Badeanlässe auf der Volksschulstufe, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Weisungen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Volksschule, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Weisungen zur Intensivweiterbildung, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Reglement über Beurteilung, Promotion und Übertritt in der Volksschule, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Reglement über die Organisation der Oberstufe, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Reglement über den Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43];
– Reglement über den Berufsauftrag der Fachpersonen in Diensten für Heilpädagogische Frühförderung oder für Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung, erlassen durch den Bildungsrat, nicht aufgenommen in die Gesetzessammlung[43].

Im Zusammenhang mit dem Verordnungsrecht ist auch der vom Bildungsrat erlassene und von der Regierung genehmigte Lehrplan Volksschule[44] einschliesslich seiner Rahmenbedingungen (insbesondere der Lektionentafel) zu erwähnen. Dabei handelt es sich um verbindliche kantonale Vorgaben, die festlegen, welche Kompetenzen die Schülerinnen und Schüler während ihrer obligatorischen Schulzeit erwerben sollen und wie viel Unterrichtszeit den einzelnen Fachbereichen zur Verfügung steht. Der Lehrplan einschliesslich seiner Rahmenbedingungen wird als eigenständiger verbindlicher Erlass verstanden, der weder als Gesetz noch als Verordnung zu qualifizieren ist, jedoch den Unterricht inhaltlich konkretisiert und eine verbindliche Grundlage für den Volksschulunterricht bildet.

Das neue Volksschulgesetz sieht vor, die Kompetenz zum Erlass des Verordnungsrechts vollständig der Regierung zu übertragen. Dies macht eine umfassende Überarbeitung des be-

42 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/sonderpaedagogik.html.

43 Die Reglemente und Weisungen des Bildungsrates sind abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html.

44 Abrufbar unter www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/unterricht/lehrplan.html.

stehenden Verordnungsrechts erforderlich. Dieses ist neu zu strukturieren, formell zu straffen sowie inhaltlich auf seine Aktualität und die Übereinstimmung mit dem neuen Volksschulgesetz zu überprüfen.

Das Verordnungsrecht ist für die betroffenen Anspruchsgruppen – insbesondere Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen, Schulträger und Eltern – von grosser Bedeutung. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Regierung, die relevanten schulnahen Anspruchsgruppen in geeigneter Weise in die Erarbeitung des Verordnungsrechts einzubeziehen. Dabei ist jedoch kein umfassender partizipativer Prozess vorgesehen, wie er der Erarbeitung des vorliegenden Gesetzes zugrunde lag. Der Einbezug erfolgt themenbezogen und bedarfsgerecht. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Sonderpädagogik. Mit deren Neuausrichtung im neuen Volksschulgesetz geht auch ein erheblicher Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe einher.

Ausgearbeitete Entwürfe des Verordnungsrechts liegen mit Blick auf den Umfang und die Komplexität der Fragestellungen, aber auch die Notwendigkeit, die Grundsatzentscheide des Kantonsrates zum Gesetzesentwurf zu kennen, bevor das Verordnungsrecht erarbeitet werden kann, noch nicht vor. In der vorliegenden Botschaft sind aber aufgrund der Projektarbeiten Aussagen zu formellen und übergeordneten Fragestellungen möglich. Diese sind im weiteren Projektverlauf noch weiterzuentwickeln.

In diesem Sinn wurde ein Vorschlag für die künftige Strukturierung und Bezeichnung der Erlasse auf Verordnungsstufe erarbeitet. Dieser sieht folgende Erlasse vor:
– Volksschulverordnung;
– Verordnung über die Anerkennung privater Sonderschulen und die Finanzierung verstärkter sonderpädagogischer Massnahmen;
– Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen.

Dem Vorschlag liegt die Absicht zugrunde, das künftige Verordnungsrecht wesentlich zu straffen und übersichtlicher zu gestalten. Im geltenden Verordnungsrecht sind nicht alle Regelungsgegenstände stufengerecht erfasst. Das neue Verordnungsrecht soll sich deshalb auf diejenigen Bestimmungen konzentrieren, die aufgrund ihrer Tragweite und ihres Regelungsgehalts auf Verordnungsstufe gehören.

Die Volksschulverordnung soll die Ausführungsbestimmungen zur Regelschule enthalten. Für die Gliederung der Volksschulverordnung wird folgende Struktur vorgeschlagen:

I. Allgemeine Bestimmungen
II. Volksschule
  1. Ort des Schulbesuchs
  2. Organisation und Betrieb
  3. Unterricht
  4. Schulpsychologische Versorgung und ergänzende Angebote
  5. Sonderpädagogisches Angebot
  6. Personalpool
  7. Zeugnis, Beurteilung und Promotion
  8. Ergänzende Angebote
  9. Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung
  10. Privatschulen
  11. Weitere Schulen
  12. Schulaufsicht, Schulentwicklung und Schulqualität
III. Schülerinnen und Schüler
  1. Disziplinarmassnahmen
  2. Absenzen
IV. Lehrpersonen

1. Berufsauftrag
2. Unterrichtsberechtigung
3. Intensivweiterbildung
4. Weitere Bestimmungen

V. Eltern
VI. Finanzierung
1. Besondere Unterrichtsveranstaltungen
2. Sonderpädagogische Massnahmen
3. Weiteres

VII. Behörden
VIII. Verwaltungsverfahren und Rechtspflege
IX. Schlussbestimmungen

Das Verordnungsrecht umfasst zudem eine Verordnung über die Anerkennung privater Sonderschulen und die Finanzierung verstärkter sonderpädagogischer Massnahmen. Diese enthält insbesondere die Ausführungsbestimmungen zur Anerkennung privater Sonderschulen sowie zur Finanzierung verstärkter sonderpädagogischer Massnahmen. Darin werden namentlich auch die Einzelheiten der Finanzierung der integrierten Sonderschulung geregelt. Für die Erarbeitung dieser Regelungen sind die Grundsatzentscheide des Kantonsrates zum Gesetz abzuwarten. Soweit es um die Anerkennung und Finanzierung privater Sonderschulen geht, wird in wesentlichen Teilen auf das derzeitige Verordnungsrecht (heutige Sonderschulverordnung) abgestellt werden können.

Die Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen soll als eigenständiger Erlass beibehalten werden. Die Bestimmungen werden auf ihre Aktualität sowie auf die Übereinstimmung mit dem neuen Volksschulgesetz überprüft und soweit erforderlich angepasst. Wesentliche Änderungen gegenüber der heutigen Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen sind nicht zu erwarten.

Für die Erarbeitung des neuen Verordnungsrechts wurden sämtliche Bestimmungen des geltenden Verordnungsrechts daraufhin überprüft, ob Anpassungsbedarf besteht. Die Beurteilung des Anpassungsbedarfs erfolgte anhand von drei Kriterien. Erstens wurde die Vereinbarkeit der geltenden Verordnungsbestimmungen mit dem neuen Volksschulgesetz geprüft. Zweitens wurden der Auftrag des Kantonsrates (Klärung der Rollen von Kanton, Gemeinden und Bildungsrat, stärkere Einbindung der Schulträger, Flexibilisierung der Schulmodelle sowie Weiterentwicklungen insbesondere in den Bereichen Sonderpädagogik, Beurteilung, frühe Förderung und Qualifikation der Lehrpersonen) sowie die daraus von der Regierung abgeleiteten Stossrichtungen berücksichtigt. Drittens wurde beurteilt, ob die geltenden Verordnungsbestimmungen aus pädagogischer Sicht noch zeitgemäss sind. Nachfolgend wird der festgestellte Anpassungsbedarf im Verordnungsrecht in zusammengefasster Form dargestellt.

Bezüglich der folgenden Regelungsbereiche wurde ein geringer Handlungsbedarf festgestellt:
– Klassenbildung;
– Zeugnis, Beurteilung und Promotion;
– Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung;
– Disziplinarmassnahmen;
– Absenzen;
– Anerkennung von Sonderschulen und Abschluss entsprechender Leistungsvereinbarungen;
– Besondere Unterrichtsveranstaltungen (deutliche Straffung möglich)
– Unterrichtsorganisation (Personalpool, Lektionendauer, Blockzeiten, Freifächer usw.);
– Berufsauftrag;
– Personalrecht (einschliesslich Intensivweiterbildung).

Bezüglich der folgenden Regelungsbereiche wurde aufgrund der voraussichtlichen inhaltlichen Neuerungen im Volksschulgesetz ein hoher Handlungsbedarf festgestellt:
– Organisationsform (insb. auf der Oberstufe und im 1. Zyklus);
– Schulaufsicht, Schulentwicklung und Schulqualität;
– Behörden;
– Sonderpädagogik: Das geltende Sonderpädagogik-Konzept wird totalrevidiert. Dabei wird eine Triage vorgenommen. Regelungen mit generell-abstrakten Inhalt werden in der Verordnung abgebildet. Die davon abgeleiteten konkretisierenden Inhalte werden nachgelagert erneut in einem Sonderpädagogik-Konzept verfasst, welches durch das zuständige Departement erlassen wird.

Im Rahmen der Grundlagenarbeiten wurde ferner festgestellt, dass das geltende Verordnungsrecht einzelne Regelungsbereiche nicht erfasst. Im weiteren Projektverlauf wird zu prüfen sein, ob hierfür im künftigen Verordnungsrecht Ausführungsbestimmungen vorzusehen sind. Dies betrifft namentlich die Regelungsbereiche Privatschulen und Privatunterricht sowie die ergänzenden Angebote.

7 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter

Der Kantonsrat hat in der Septembersession 2022 den Bericht der Redaktionskommission «Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen» (82.22.06) zur Kenntnis genommen. Demnach soll die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung künftig nicht nur in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse, sondern grundsätzlich auch in allen Änderungen bisheriger Erlasse erfolgen. Aus gewichtigen Gründen kann von dieser Umsetzung Abstand genommen werden, was in der Botschaft zu begründen ist.

Im neuen Volkschulgesetz werden die Geschlechter sprachlich gleich behandelt. In den Erlassen, die im Rahmen des neuen Volksschulgesetzes eine Drittänderung erfahren, ist die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter bereits umgesetzt. Es besteht lediglich eine Ausnahme: Das VRP verwendet verschiedentlich noch ausschliesslich die männliche Form (z.B. Präsident, Richter oder Gerichtsschreiber). Im Rahmen der untergeordneten Drittänderung des VRP, die vorliegend vorgenommen wird, erscheint die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung als unverhältnismässig. Die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter erfolgt im Zug der ebenfalls laufenden Totalrevision des VRP.

8 Beitritt zur Interkantonalen Spitalschulvereinbarung (ISV)

8.1 Ausgangslage

In der Schweiz bestehen rund 30 Spitalschulen unterschiedlicher Grösse.[45] Sie stehen hospitalisierten Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrem Wohnkanton offen. Die schulischen Angebote sorgen dafür, dass hospitalisierte Kinder und Jugendliche weiterhin Zugang zu Bildung haben und durch den Spitalaufenthalt möglichst keine Nachteile für ihren Bildungserfolg erfahren. Die ISV kommt zur Anwendung, wenn Kinder und Jugendliche ausserhalb ihres Wohnkantons hospitalisiert werden und dort ein schulisches Angebot in einem Spital in Anspruch nehmen.

Die Plenarversammlung der EDK hat die ISV am 28. Oktober 2022 zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Nachdem ihr sechs Kantone beigetreten waren, trat die Vereinbarung am 1. Januar 2026 in Kraft.

45 Vgl. Medienmitteilung der EDK vom 11. September 2025 (abrufbar unter www.edk.ch/de/die-edk/news/mm20250911).

Bei der ISV handelt es sich um einen rechtsetzenden Vertrag zwischen Kantonen im Sinn von Art. 48 BV. Sie regelt den interkantonalen Lastenausgleich für schulische Angebote in Spitälern und wird von der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (sGS 813.3; abgekürzt IRV) erfasst.

Die ISV erfasst schulische Angebote in Spitälern auf der Stufe der obligatorischen Schule sowie allgemeinbildende Angebote der Sekundarstufe II. Zu Letzteren gehören Gymnasien, Berufsmaturitätsschulen, Fachmittelschulen oder schulisch organisierte Grundbildungen (z.B. Wirtschaftsmittelschulen oder Informatikmittelschulen).

Aufgrund der unterschiedlichen Spitaleinrichtungen und der Vielfalt der einzelnen Angebote ist die ISV als sogenannte «À-la-carte-Vereinbarung» ausgestaltet. Die Standortkantone bestimmen, welche Angebote sie zu welchen Beitragssätzen der Vereinbarung unterstellen. Die Vereinbarungskantone entscheiden ihrerseits, welche dieser Angebote sie in Anspruch nehmen wollen.

8.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Die Vereinbarung regelt die Abgeltung von schulischen Angeboten in Spitälern auf interkantonaler Ebene (Abs. 1). Dabei ist unerheblich, ob das schulische Angebot in einer Akutklinik, einer psychiatrischen Klinik, einer Rehabilitationsklinik oder einer anderen Spitaleinrichtung erbracht wird.

Die Vereinbarung gilt zunächst für Spitalschulangebote mit hospitalisierten Schülerinnen und Schülern, die ihre obligatorische Schulpflicht in der Volksschule eines anderen Kantons erfüllen (Abs. 2). Dabei ist unerheblich, ob diese Schülerinnen und Schüler in ihrem Wohnkanton eine Regelschule, eine Sonderschule, eine Schule in einem Zentrum des Asylbereichs oder eine Privatschule besuchen.

Weiter gilt die ISV für hospitalisierte Schülerinnen und Schüler, die aus einem anderen Kanton stammen und dort ein allgemeinbildendes schulisches Angebot der Sekundarstufe II besuchen (Abs. 3).

Schliesslich gilt die ISV für Kinder und Jugendliche, die sich aus medizinischen Gründen regelmässig während des Tages in einem ausserkantonalen Spital aufhalten.

Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Kantonen, die eine von der ISV unabhängige finanzielle Leistung vorsehen, gehen nach der Subsidiaritätsregelung von Abs. 4 vor. Voraussetzung ist allerdings, dass die darin vorgesehenen Abgeltungen mindestens den im Anhang zur ISV festgelegten Beiträgen entsprechen.

Art. 2 Grundsatz

Die Spitalschulen sorgen für ein ausreichendes schulisches Angebot und unterstützen nach Möglichkeit die Reintegration der hospitalisierten Schülerinnen und Schüler in die Herkunftsklasse oder in die Herkunftsschule (Art. 2). Hierfür stehen sie in angemessenem Austausch mit der zuständigen Klassen- oder Fachlehrperson der Herkunftsschule.

Die Spitalschulen unterstützen die Reintegration der Schülerin oder des Schülers in die Herkunftsklasse oder Herkunftsschule «nach Möglichkeit». Aufgrund des Spitalaufenthalts und der gesundheitlichen Situation der betroffenen Schülerin oder des betroffenen Schülers sind die Möglichkeiten der Beschulung häufig eingeschränkt. Von den Spitalschulen kann daher nicht verlangt werden, die Reintegration in jedem Fall zu gewährleisten.

Art. 3 Schulische Angebote

Abs. 1 legt fest, welche Anforderungen die schulischen Angebote im Bereich der obligatorischen Schule erfüllen müssen, damit im interkantonalen Verhältnis ein Anspruch auf Abgeltung besteht. Die Angebote müssen sich an den Lehrplänen der Volksschule orientieren. Eine vollständige Umsetzung der Lehrpläne ist aufgrund des Spitalaufenthalts und der gesundheitlichen Situation der betroffenen Schülerin oder des betroffenen Schülers häufig nicht möglich. Die zu vermittelnden Lerninhalte müssen daher in der Regel reduziert werden. Der Unterricht erfolgt in der Sprache des Herkunftskantons der hospitalisierten Schülerin oder des hospitalisierten Schülers.

Abs. 2 regelt die Anforderungen an die Angebote im Bereich der Sekundarstufe II. Diese sollen – wie die Angebote im Bereich der obligatorischen Schule – die Reintegration in die Herkunftsschule oder Herkunftsklasse nach dem Spitalaufenthalt unterstützen. Auch auf der Sekundarstufe II ist es aufgrund des Spitalaufenthalts und der gesundheitlichen Situation der betroffenen Schülerin oder des betroffenen Schülers häufig nicht möglich, die in den massgebenden Lehrplänen festgelegten Lernziele vollständig zu erreichen. Der Unterricht erfolgt auch auf der Sekundarstufe II in der Sprache des Herkunftskantons der hospitalisierten Schülerin oder des hospitalisierten Schülers.

Beschäftigungsangebote, die nicht den Anforderungen nach Abs. 1 und 2 entsprechen, werden nicht im Rahmen der ISV abgegolten (Abs. 3). Dasselbe gilt für die Kosten der Unterkunft und Verpflegung sowie der medizinischen Behandlungen.

Art. 4 Anhang

Die unter die Vereinbarung fallenden schulischen Angebote werden im Anhang zur ISV für jede Spitalschule einzeln aufgeführt. Der Anhang legt zugleich die für die einzelnen Angebote geschuldeten Abgeltungen beziehungsweise Beiträge fest (Abs. 1). Zudem weist er aus, welche Kantone für das jeweilige Angebot ihre Zahlungsbereitschaft erklärt haben.

Die Standortkantone können der Geschäftsstelle Angebote im Sinn der Vereinbarung zur Aufnahme in die Liste nach Abs. 1 melden. Voraussetzung für die Meldung ist, dass die Anforderungen nach Art. 3 erfüllt sind. Der Standortkanton stellt insbesondere sicher, dass das gemeldete Spitalschulangebot die für die Bildungseinrichtung geltenden Qualitätskriterien erfüllt und die eingesetzten Lehrpersonen über die erforderlichen Qualifikationen verfügen (Abs. 3).

Art. 5 Beiträge

Die Zuständigkeit für die Festlegung der Höhe der massgebenden Beiträge liegt bei den Standortkantonen (Abs. 1). Damit übernimmt die ISV denselben Mechanismus, der bereits bei der Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte (sGS 211.83; nachfolgend Hochbegabtenvereinbarung) zur Anwendung kommt, der auch der Kanton St.Gallen beigetreten ist.

Die Standortkantone müssen bei der Festlegung der Beiträge die in Abs. 2 genannten Grundsätze berücksichtigen.

Die von einem Kanton festgelegten Beiträge gelten jeweils für zwei Schuljahre (Abs. 3).

Art. 6 Zahlungspflichtige Kantone

Im Bereich der obligatorischen Schule geht die ISV von der Zahlungspflicht desjenigen Kantons aus, in dem die hospitalisierte Schülerin oder der hospitalisierte Schüler die obligatorische Schulpflicht erfüllen muss. Massgebend ist der schulrechtliche Aufenthalt. Mit Blick auf die obligatorische Schulpflicht und den verfassungsrechtlichen Anspruch auf ausreichenden und unentgelt-

lichen Grundschulunterricht (Art. 19 und 62 BV) kann die Zahlungsbereitschaft im Bereich der obligatorischen Schule nicht von Bedingungen abhängig gemacht werden.

Im Bereich der Sekundarstufe II ist derjenige Kanton zahlungspflichtig, in dem die hospitalisierte Schülerin oder der hospitalisierte Schüler den stipendienrechtlichen Wohnsitz hat (Abs. 2). Ein Kanton kann seine Zahlungsbereitschaft für Angebote der Sekundarstufe II von Bedingungen abhängig machen, beispielsweise vom Vorliegen einer Kostengutsprache (Abs. 3).

Nach Abs. 4 ist der Besuch eines schulischen Angebots durch eine hospitalisierte Schülerin oder einen hospitalisierten Schüler mit schulrechtlichem Aufenthalt bzw. stipendienrechtlichem Wohnsitz ausserhalb des Standortkantons der Spitalschule erst nach Ablauf einer Karenzfrist von sieben Tagen abzugelten. Die Karenzfrist beruht auf der Annahme, dass bei einem Spitalaufenthalt von weniger als sieben Tagen die Reintegration in die Herkunftsklasse in der Regel ohne Schwierigkeiten möglich ist. Die Karenzfrist entfällt, wenn der Spitalaufenthalt mindestens zwei Wochen dauert.

Art. 7 Behandlung von Schülerinnen und Schülern aus Kantonen, die ihre Zahlungsbereitschaft erklärt haben

Die Spitalschulen gewähren hospitalisierten Schülerinnen und Schülern aus anderen Kantonen, die ihre Zahlungsbereitschaft erklärt haben, die gleiche Rechtsstellung wie den Schülerinnen und Schülern aus dem Standortkanton (Abs. 1).

Art. 8 Behandlung von Schülerinnen und Schülern aus Kantonen, die keine Zahlungsbereitschaft erklärt haben

Hospitalisierte Schülerinnen und Schüler aus Kantonen, die für das betreffende schulische Angebot keine Zahlungsbereitschaft erklärt haben, haben keinen Anspruch auf die gleiche Behandlung wie Schülerinnen und Schüler aus dem Standortkanton (Abs. 1).

Die Aufnahme einer solchen Schülerin oder eines solchen Schülers setzt eine vorgängige Kostengutsprache des zahlungspflichtigen Kantons voraus. In diesem Fall verlangt die Spitalschule vom zahlungspflichtigen Kanton eine Entschädigung, die mindestens dem Beitrag nach Art. 5 ISV entspricht.

Art. 9 Geschäftsstelle

Wie bei den übrigen Finanzierungsvereinbarungen der EDK nimmt auch bei der ISV das Generalsekretariat der EDK die Aufgaben der Geschäftsstelle wahr.

Art. 10 Beitragsverfahren

Der Standortkanton bezeichnet für seine Spitalschulen die Zahlstelle und regelt die Voraussetzungen für den Besuch eines schulischen Angebots in der Spitalschule.

Art. 11 Änderung des Anhangs

Bei der ISV handelt es sich um eine sogenannte «À-la-carte-Vereinbarung». Die Standortkantone können neue Spitalschulen beziehungsweise schulische Angebote in den Anhang aufnehmen lassen oder bestehende Angebote daraus streichen lassen. Die Vereinbarungskantone können ihrerseits ihre Zahlungsbereitschaft für die einzelnen Angebote bei Bedarf ändern.

Art. 11 legt die Grundsätze für Änderungen des Anhangs fest.

Art. 12 Vollzugskosten

Die Kosten der Geschäftsstelle für den Vollzug der Vereinbarung tragen die Vereinbarungskantone nach Massgabe der Bevölkerungszahl. Dies entspricht der Regelung der Hochbegabtenvereinbarung (vgl. die Erläuterungen zu Art. 5). Die Rechnungsstellung erfolgt jährlich auf Ende des Kalenderjahres.

Art. 13 Streitbeilegung

Da es sich bei der ISV um eine Vereinbarung mit Lastenausgleich handelt, sind für die Streitbeilegung zwingend die Bestimmungen der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (sGS 813.31; abgekürzt IRV) anwendbar. Diese gelten für sämtliche Streitigkeiten aus der ISV. Kann eine Streitigkeit im Schlichtungsverfahren nach der IRV nicht beigelegt werden, kann das Bundesgericht mit Klage angerufen werden.

Art. 14 Beitritt

Das Ratifikationsverfahren wird in jedem Kanton nach kantonalem Recht durchgeführt. Die Kantonsregierung erklärt den Beitritt gegenüber dem Vorstand der EDK.

Art. 15 Inkrafttreten

Die Vereinbarung wird vom Vorstand der EDK in Kraft gesetzt, sobald ihr mindestens sechs Kantone beigetreten sind. Nachdem diese Voraussetzung erfüllt war, setzte der Vorstand der EDK die ISV am 11. September 2025 auf den 1. Januar 2026 in Kraft.

Art. 16 Kündigung

Ein Vereinbarungskanton kann die Vereinbarung kündigen. Die Kündigungsfrist beträgt zwei Jahre. Für die übrigen Vereinbarungskantone bleibt die Vereinbarung weiterhin in Kraft.

Art. 17 Weiterdauer der Verpflichtungen

Art. 17 stellt sicher, dass für bereits hospitalisierte Schülerinnen und Schüler die Verpflichtungen des zahlungspflichtigen Kantons auch dann weiterbestehen, wenn dieser seine Zahlungsbereitschaft für das betreffende Angebot beendet oder aus der Vereinbarung austritt.

Art. 18 Fürstentum Liechtenstein

Art. 18 ermöglicht dem Fürstentum Liechtenstein den Beitritt zur Vereinbarung. Bei einem Beitritt hat das Fürstentum Liechtenstein dieselben Rechte und Pflichten wie ein Vereinbarungskanton.

8.3 Auswirkungen und Nutzen

Für die Spitalschulen des Kantons St.Gallen führt der Beitritt zur ISV und deren Umsetzung zu einer Verringerung des administrativen Aufwands. Insbesondere müssen weniger Kostengutsprachen eingeholt werden. Eine Kostengutsprache entfällt für Patientinnen und Patienten aus Vereinbarungskantonen, die für das betreffende Spitalschulangebot ihre Zahlungsbereitschaft erklärt haben.

Weiter erhöht der Beitritt zur ISV die Rechtssicherheit. Für die Spitalschulen im Kanton St.Gallen bestehen damit klare und einheitliche Regelungen für die Abgeltung der schulischen Leistungen, die für Patientinnen und Patienten aus anderen Kantonen erbracht werden. Kinder und Jugendliche aus dem Kanton St.Gallen, die während eines ausserkantonalen Spitalaufenthalts ein schulisches Angebot in Anspruch nehmen, profitieren ihrerseits von einheitlichen Regelungen dieser Leistungen.

Insgesamt überwiegen die administrativen und finanziellen Vorteile für den Standortkanton St.Gallen die mit dem Beitritt verbundenen allfälligen Mehrkosten für schulische Angebote bei ausserkantonalen Spitalaufenthalten sowie die geringfügigen Kosten für die Geschäftsstelle der EDK.

Für die finanziellen Auswirkungen wird auf Abschnitt 9.4 verwiesen.

9 Personelle und finanzielle Auswirkungen

9.1 Bildungsbeirat

Die Neuausrichtung des Bildungsbeirats als beratende Behörde wirkt sich einerseits aufwandmindernd aus. Mit dem Wegfall bisheriger Aufgaben und Zuständigkeiten sind weniger Sitzungen erforderlich, wodurch sich der Aufwand verringert. Zusätzlich ist eine Reduktion der Mitgliederzahl vorgesehen (vgl. Abschnitt 3.19), was ebenfalls zu einer finanziellen Entlastung beiträgt.

Andererseits gehen mit der Neuausrichtung des Bildungsrates seine heutigen Aufgaben im Bereich der Führung und Beaufsichtigung der Mittelschulen weitgehend auf das Amt für Mittelschulen über. Dies führt beim Amt für Mittelschulen zu einem zusätzlichen Aufwand. Es wurde deshalb geprüft, wie das Amt diese Aufgaben sachgerecht und mit einem vertretbaren Ressourceneinsatz wahrnehmen kann.

Die künftige Aufsicht soll auf zwei Säulen stehen. Einerseits übernimmt das Amt für Mittelschulen operative Aufsichtsaufgaben, die heute vom Bildungsrat wahrgenommen werden. Andererseits werden an den Mittelschulen vermehrt externe Evaluationen durchgeführt. Das Amt für Mittelschulen verantwortet die laufende Aufsicht, die Qualitätsentwicklung und das Berichtswesen. Die externen Evaluationen ergänzen die laufende Aufsicht durch eine unabhängige Beurteilung der Schulqualität und des Qualitätsmanagements.

Für den Bildungsrat entstanden im Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024 jährliche Kosten in der Höhe von rund 400'000 Franken. Der Bildungsbeirat als strategisch beratende Behörde wird voraussichtlich weniger Geschäfte behandeln als der Bildungsrat. Denn der Bildungsbeirat wird – anders als der Bildungsrat heute – keine Zuständigkeiten im Bereich des Rekurswesens und der Rechtsetzung mehr haben. Hinzu kommt, dass die Mitgliederzahl der Behörde um ein bis drei Personen reduziert wird.

Infolge der Neuausrichtung des Bildungsrates wird das Amt für Mittelschulen im Bereich der Aufsicht über die Mittelschulen zusätzliche Aufgaben übernehmen. Diese Aufgabenverschiebung verursacht jedoch keine Mehrkosten. Falls sich zeigen sollte, dass im für Amt für Mittelschulen zusätzliche Ressourcen benötigt werden – beispielsweise für externe Evaluationen oder geringfügige zusätzliche personelle Ressourcen – könnte dies kostenneutral umgesetzt werden. Der Grund liegt darin, dass mit der Neuausrichtung des Bildungsrates jährlich wiederkehrend Kosten frei werden.

9.2 Aufsicht über die Internate von Sonderschulen und Privatschulen

Die Intensivierung und Neuausrichtung der Aufsicht über die Internate von Privat- und Sonderschulen wird in Abschnitt 3.12.2.a näher dargelegt. Zur Umsetzung dieser Massnahmen ist eine unbefristete 80-Prozent-Stelle vorgesehen. Der neuen Stelle soll zunächst die Federführung für die Erarbeitung der nötigen Grundlagen übertragen werden. In einer weiteren Phase wird sie die operativen Arbeiten im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Internate von Privat- und Sonderschulen wahrnehmen.

Für die zusätzliche 80-Prozent-Stelle werden wiederkehrende Brutto-Kosten von rund 120'000 Franken veranschlagt. Darin eingeschlossen sind die Lohnnebenkosten. Die Stelle ist der Referenzfunktion FBE3 (Fachbearbeitung 3) und in den Lohnklassen 22 bis 27 eingereiht. Die Schaffung dieser Stelle erfolgt in Umsetzung des StwK-Berichts zur Domino Servite Schule.

9.3 Sonderpädagogik

Die Umsetzung der vorliegenden Totalrevision des Volksschulgesetzes wird im Bereich der Sonderpädagogik zu Auswirkungen auf die Gesamtkosten und zu Verlagerungen bei der Finanzierung durch Kanton und Schulträger führen.

Die Kosten und die Finanzierung der Sonderpädagogik sind von erheblicher Komplexität. Zudem ist die Datenlage im Bereich der bereits heute bestehenden integrierten Sonderschulungen unvollständig. Aus diesen Gründen beruht die Abschätzung der Kostenfolgen auf einer vereinfachten Annäherung. Für weiterführende Informationen dazu wird auf Abschnitt 3.11.3 verwiesen.

Der erste Kosteneffekt ergibt sich aus der Anpassung des Kostenschlüssels für die Finanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen. Nach dem neuen Volksschulgesetz werden diese Kosten je hälftig von Kanton und Schulträger getragen. Somit erhöht sich mit Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes der Anteil der Schulträger von heute 47 Prozent (Basis Budget 2026) auf künftig 50 Prozent. Entsprechend reduziert sich der Anteil des Kantons im gleichen Umfang von 53 auf 50 Prozent. Dieser Effekt führt zu einer Kostenverschiebung: Während sich die Kosten der Schulträger für die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen um rund 5 Mio. Franken erhöhen, reduzieren sie sich im gleichen Umfang beim Kanton.

Der zweite Kosteneffekt steht in Zusammenhang mit der Ermöglichung der integrierten Sonderschulung in der Regelschule. Für den Kanton ist mittelfristig mit jährlich wiederkehrenden Mehrkosten in der Grössenordnung von rund 5,2 Mio. Franken zu rechnen. Für die Schulträger, die heute einen grossen Teil der Kosten für die rund 380 integrierten Sonderschulungen tragen, führt die Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes zu einem jährlich wiederkehrenden Minderaufwand von rund 0,6 Mio. Franken.

Eine Kostenverschiebung ergibt sich bei den uneinbringlichen Elternbeiträgen für die Verpflegung in Sonderschulen. Während diese Kosten nach geltendem Recht von den politischen Gemeinden getragen werden (Art. 39bis Abs. 4 VSG), übernimmt sie künftig der Kanton (Art. 98 Abs. 1 neues Volksschulgesetz). Über die hälftige Kostenaufteilung nach Art. 53 des neuen Volksschulgesetzes werden sie neu jedoch je zur Hälfte vom Kanton und von den Schulträgern getragen (Art. 98 Abs. 2 neues Volksschulgesetz). Die Höhe der uneinbringlichen Elternbeiträge dürfte unverändert bleiben. Die Kostenverschiebung zwischen politischen Gemeinden, Schulträgern und Kanton lässt sich mangels Angaben zu den bisherigen Kosten der politischen Gemeinden für uneinbringliche Elternbeiträge nicht beziffern.

In der Gesamtbetrachtung sind für den Kanton mittelfristig jährlich wiederkehrende Mehrkosten in der Höhe von rund 0,2 Mio. zu erwarten, welche auf die Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes zurückzuführen sind. Für die Schulträger liegen die zu erwartenden jährlich wiederkehrenden Mehrkosten in der Grössenordnung von rund 4,4 Mio. Franken.

Den genannten Mehrkosten im Bereich der Sonderpädagogik stehen neue Instrumente mit kostensenkendem Potential gegenüber. Mit der Ausgestaltung der Sonderpädagogik als Verbundaufgabe von Kanton, Schulträgern und Sonderschulen in Verbindung mit der Übertragung von Steuerungsinstrumenten an den Lenkungsausschuss Sonderpädagogik erweitern sich die Möglichkeiten der beteiligten Akteure zur steuernden Einflussnahme.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können keine verlässlichen Aussagen darüber getroffen werden, in welche Richtung diese Steuerung wirken wird und welche finanziellen Effekte sich daraus ergeben. Es erscheint indessen wahrscheinlich, dass die Beteiligten darauf hinwirken werden, das Wachstum der Sonderschulquote zu dämpfen oder diese allenfalls leicht zu senken.

Hinsichtlich der Entwicklungen der Kosten im Bereich der Sonderpädagogik sind auch Umstände zu berücksichtigen, die unabhängig von der Totalrevision zum Tragen kommen werden (Ohnehin-Effekte).

– Gemäss den Szenarien des Bundessamts für Statistik ist im Kanton St.Gallen bis zum Jahr 2029 mit einem Anstieg von rund 2'200 Schülerinnen und Schüler in der Volksschule zu rechnen, was einer Zunahme von 3,5 Prozent entspricht. Zwischen 2029 und 2034 ist gemäss heutiger Prognose mit einem leichten Rückgang um rund 1'800 Kinder und Jugendliche bzw. –2,8 Prozent zu rechnen.
– Bis zum vorgesehenen Umsetzungszeitpunkt des neuen Volksschulgesetzes im August 2028 ist von einer gleichbleibenden bis leicht steigenden Sonderschulquote auszugehen. Für die Zeit nach dessen Umsetzung ist – wie bereits ausgeführt – damit zu rechnen, dass Kanton, Schulträger und Sonderschulen im Rahmen der neuen Steuerungsmöglichkeiten darauf hinwirken werden, das Wachstum der Sonderschulquote zu dämpfen oder diese allenfalls zu senken. Die Höhe der damit verbundenen Einsparungen von Kanton und Schulträger lässt sich derzeit nicht verlässlich beziffern.

9.4 Spitalschulung und Beitritt zur Interkantonalen Spitalschulvereinbarung

9.4.1 Innerkantonale Regelung der Spitalschulung

Der schulrechtliche Grundsatz, wonach die obligatorische Volksschule durch die Gemeinden finanziert wird, wurde bei den Spitalschulen während vieler Jahre nicht konsequent angewendet. Zudem deckten die den Schulträgern von den Spitalschulen in Rechnung gestellten Beiträge die Vollkosten nicht vollständig. Für weiterführende Ausführungen wird auf Abschnitt. 3.13.1 verwiesen.

Am 23. September 2025 beschloss die Regierung eine neue Regelung der Abgeltung der Spitalschulung für St.Galler Patientinnen und Patienten. Diese sieht – in Abkehr von der früheren Praxis – kostendeckende Schulgelder für die Beschulung in Spitalschulen vor. Für die Spitalschulung von Schülerinnen und Schülern der Volksschule aus dem Kanton St.Gallen wurde mit jährlichen Gesamtkosten von rund 2'063'500 Franken gerechnet. Die Regierung beschloss, dass der Kanton während der Übergangsphase bis zum Vollzugsbeginn des neuen Volksschulgesetzes 20 Prozent dieser Kosten trägt, was einem Betrag von rund 412'700 Franken entspricht. Der Anteil der Volksschulträger beläuft sich damit auf rund Fr. 1'650'800.– je Jahr.

Die mit Regierungsbeschluss vom 23. September 2025 festgelegte Regelung führte zu einer finanziellen Entlastung des Kantons von rund 235'000 Franken, während für die Schulträger eine Mehrbelastung von rund705'000 Franken resultierte. Die neue Finanzierungslösung geht auf eine Pendenz aus dem Massnahmenpaket 2004 zurück und war damit nicht Bestandteil des Entlastungspakets 2026. Die daraus resultierende Mehrbelastung der Volksschulträger bzw. der Gemeinden für innerkantonale Spitalschulaufenthalte von Volksschülerinnen und -schülern von rund 705'000 Franken wurde jedoch bei der Gesamtbeurteilung der finanziellen Auswirkungen des Entlastungspakets 2026 auf Kanton und Gemeinden berücksichtigt.

Mit dem Vollzug des neuen Volksschulgesetzes entfällt die Übergangsregelung, sodass der bisher vom Kanton getragene Kostenanteil von 20 Prozent auf die Schulträger übergeht. Auf der Grundlage der Berechnungen, die dem Regierungsbeschluss vom 23. September 2025

zugrunde lagen, führt dies für die Schulträger zu einer jährlichen Mehrbelastung von rund 415'000 Franken. Im gleichen Umfang wird der Kanton finanziell entlastet.

Der jährliche Aufwand des Kantons St.Gallen für die innerkantonale Spitalschulung von Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe II beträgt derzeit rund 970'000 Franken. Die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage im Rahmen der Drittänderungsbestimmungen zum neuen Volksschulgesetz (Art. 12^{bis} Abs. 4 MSG und Art. 20a Abs. 4 EG-BB) hat keine finanziellen Auswirkungen. Es ergibt sich lediglich eine Änderung bei der buchhalterischen Zuordnung der Aufwendungen. Diese werden künftig nicht mehr im Budget und in der Rechnung des Gesundheitsdepartementes, sondern in jenen des Bildungsdepartementes ausgewiesen.

9.4.2 Beitritt zur interkantonalen Spitalschulvereinbarung

Bei ausserkantonalen Spitalschulaufenthalten von St.Galler Schülerinnen und Schülern begrenzten die Volksschulträger ihre Kostenbeteiligung in der Vergangenheit gemäss einer Empfehlung des SGV auf den nicht kostendeckenden Tagesansatz der Spitalschule am Ostschweizer Kinderspital. Dieser Tagesansatz wurde früher auch für innerkantonale Spitalschulaufenthalte angewendet.

Mit dem Beitritt zur ISV ändert sich die Abgeltung für schulische Angebote bei ausserkantonalen Spitalaufenthalten von St.Galler Schülerinnen und Schülern. Die Höhe der Beiträge richtet sich neu nach den Bestimmungen der ISV. Diese ist als sogenannte «À-la-carte-Vereinbarung» ausgestaltet. Die Standortkantone bestimmen, welche schulischen Angebote sie der Vereinbarung unterstellen und welche Beiträge dafür gelten. Die übrigen Vereinbarungskantone bestimmen ihrerseits, welche dieser Angebote sie für ihre Schülerinnen und Schüler anerkennen und damit in Anspruch nehmen.

Da dem Kanton keine vollständigen Informationen zu den Aufwendungen der Schulträger für ausserkantonale Spitalschulungen von Volksschülerinnen und -schülern vorliegen, können die finanziellen Auswirkungen des Beitritts zur ISV auf die Schulträger nur annäherungsweise geschätzt werden. Gestützt auf die verfügbaren Informationen ist für die Volksschulträger mit jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von rund 415'000 Franken zu rechnen. Für die Schulträger handelt es sich dabei um gebundene Ausgaben.

Auf der Sekundarstufe II zieht der Beitritt zur ISV für den Kanton Kostenfolgen nach sich. Besuchen Schülerinnen und Schüler aus dem Kanton St.Gallen heute eine ausserkantonale Spitalschule, richtet der Kanton dafür keine Beiträge aus. Mit dem Beitritt zur ISV ändert sich dies. Die Höhe des damit verbundenen zusätzlichen Aufwands lässt sich derzeit nicht verlässlich beziffern. Sie hängt einerseits davon ab, für welche ausserkantonalen Angebote der Kanton St.Gallen seine Zahlungsbereitschaft erklären wird. Anderseits ist massgebend, wie viele Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II künftig eine ausserkantonale Spitalschule besuchen.

Es ist davon auszugehen, dass der Aufwand für die ausserkantonale Spitalschulung auf der Sekundarstufe II deutlich geringer ausfallen wird als jener für die innerkantonale Spitalschulung. Der Kanton St.Gallen verfügt über ein breites Angebot an Spitälern und Kliniken, von denen vier eine Spitalschule führen. Vor diesem Hintergrund ist mit einer vergleichsweise geringen Zahl von Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe II zu rechnen, für deren ausserkantonale Spitalschulung der Kanton künftig gestützt auf die ISV-Beiträge ausrichten muss.

9.5 Überprüfung der Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden

Der Zwischenbericht des BLD vom 24. April 2024 legt die beabsichtigte Stossrichtung in den übergeordneten Themen dar. Er enthält auch Aussagen zur Finanzierung der Volksschule.

Eine stärkere Mitfinanzierung durch den Kanton wird im Zwischenbericht nicht vorgesehen. Dort wird vielmehr festgehalten, dass eine Anpassung der Finanzierungsanteile im Zusammenhang mit einer Veränderung der Trägerschaft angezeigt wäre. Eine solche Veränderung ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Totalrevision.

Der Kantonsrat hat in der Wintersession 2025 die Regierung beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden einen Aufgaben- und Verzichtsplan zu erstellen. Dabei werden u.a. die folgenden Überprüfungen verlangt:
– Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz;
– Strukturen der Aufgabenerfüllung auf Ebene Kanton und Gemeinden.

Die Arbeiten am Aufgaben- und Verzichtsplan sowie an den entsprechenden Überprüfungen werden im Jahr 2026 aufgenommen und sind gemäss Auftrag bis Ende 2028 abzuschliessen. Damit überschneiden sie sich zeitlich mit den Arbeiten an der vorliegenden Totalrevision des Volksschulgesetzes.

Ohne den Ergebnissen dieser Arbeiten vorzugreifen, hält die Regierung zur künftigen Aufgabenteilung bereits heute Folgendes fest:
– Organisation und Finanzierung der Volksschule sollen weiterhin in die Verantwortung der Gemeinden verbleiben. Entsprechend räumt das Gesetz den Gemeinden viel Autonomie und einen weitgehenden Gestaltungsspielraum ein.
– In Abweichung davon soll die Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen weiterhin von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen werden. Dem bestehenden Finanzierungsschlüssel wird mit Schaffung einer gemeinsamen, paritätisch zusammengesetzten Steuerungsbehörde Rechnung getragen. Damit werden die erforderlichen Strukturen für die Verbundaufgabe geschaffen.
– Allfällige Verschiebungen, die sich vorgängig im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben wie der vorliegenden Totalrevision des Volksschulgesetzes ergeben, sind im Rahmen der Aufgaben- und Verzichtsplanung anzurechnen.

9.6 Anpassungen an PUPIL@SG

Im Bereich der Volksschule besteht der obligatorische E-Government-Service PUPIL@SG. Für weiterführende Informationen dazu wird auf Abschnitt 3.10 verweisen.

Mit der Applikation PUPIL@SG erledigt die Schulverwaltung die administrativen Prozesse und die Lehrpersonen nutzen das System für die vielfältigen Administrativarbeiten im Schulbetrieb. Durch das neue Volksschulgesetz werden gewisse Neuregelungen bei Zuständigkeiten und Prozessen vorgenommen. Diese führen in der Applikation zu einem Anpassungsbedarf.

Der konkrete Bedarf kann heute noch nicht abschliessend bestimmt werden. Zu beachten ist, dass je nach Anpassungsbedarf dafür ein bis zwei Jahre eingeplant werden müssen. Die Kosten sind in jedem Fall im Rahmen von E-Government St.Gallen je zur Hälfte durch die Gemeinden und durch den Kanton zu tragen.

9.7 Fazit

Festzuhalten gilt es, dass die Kostenfolgen des neuen Volksschulgesetzes in der Summe nicht exakt beziffert werden können. In einigen Bereichen mussten Annahmen und Schätzungen vorgenommen werden. Die nachfolgende Tabelle listet in vereinfachter Form die in der vorliegenden Botschaft erwähnten Kosten auf.

Bezeichnung Kostenfaktor	Kostenveränderung Kanton in Fr. je Jahr	Kostenveränderung Schulträger in Fr. je Jahr
Übergang von Aufsichtsaufgaben über Mittelschulen vom Bildungsrat an das Amt für Mittelschulen	kostenneutral	-
Intensivierung und Neuausrichtung der Aufsicht über die Internate von Sonderschulen und Privatschulen	+120'000	-
Anpassung Kostenschlüssel für Finanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen	–5'000'000	+5'000'000
Ermöglichung der integrierten Sonderschulung in der Regelschule	+5'200'000	–600'000
Verpflegung in Sonderschulen: Verlagerung der Kostentragung für uneinbringliche Elternbeiträge	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar
Anpassungen an E-Government-Service PUPIL@SG	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar
Aufhebung der innerkantonalen Übergangsregelung im Bereich der Spitalschulung	–415'000	+415'000
Beitritt des Kantons St.Gallen zur interkantonalen Spitalschulvereinbarung, grobe Schätzung	nicht bezifferbar	+415'000
Total der bezifferbaren Kostenfaktoren	**–95'000**	**+5'230'000**

Der gesamte Nettoaufwand von Schulträgern und Kanton für die Regelschule und die Sonderpädagogik belief sich gemäss der Eidgenössischen Finanzstatistik im Jahr 2023 auf insgesamt 1,372 Mrd. Franken. Davon entfielen 1,228 Mrd. Franken auf die Funktion «Obligatorische Schule» und 0,144 Mrd. Franken auf die Funktion «Sonderschule». Gemessen an diesem Gesamtaufwand sind die auf die vorliegende Totalrevision zurückzuführenden finanziellen Folgen von verhältnismässig geringem Gewicht.

Dem dargestellten Mehraufwand steht ein derzeit nicht bezifferbarer Minderaufwand gegenüber, der aus den neuen Steuerungsmöglichkeiten von Kanton, Schulträgern und Sonderschulen im Bereich der Sonderpädagogik zu erwarten ist. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sich allfällige kostensenkende Effekte bereits kurz nach der Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes realisieren lassen. Vielmehr ist anzunehmen, dass Kanton, Schulträger und Sonderschulen eine gewisse Zeit benötigen werden, bis die gemeinsame Steuerung ihre Wirkung entfaltet und entsprechende finanzielle Effekte sichtbar werden.

Aus Gründen der Vollständigkeit wird darauf hingewiesen, dass sich für die Schulträger im Zusammenhang mit dem Religionsunterricht Einsparungen ergeben. Da dieser Unterricht neu ausserhalb der Blockzeiten stattfindet, müssen die Schulträger keine Betreuung mehr für Schülerinnen und Schüler anbieten, die den Religionsunterricht nicht besuchen. Es liegen keine Daten vor, welche eine Bezifferung dieses Effekts erlauben würden.

10 Referendum

Das Volksschulgesetz untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1]). Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen des Volksschulgesetzes (siehe Abschnitt 9.7) kann festgehalten werden, dass diese keinesfalls so gross sein werden, dass die Schwellenwerte des obligatorischen Finanzreferendums (eine einmalige neue Ausgabe zulasten des Kantons von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken) überschritten werden. Weitere Abklärungen zum Finanzreferendum betreffend das Volksschulgesetz erübrigen sich daher.

Der Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV) untersteht unabhängig vom Volksschulgesetz dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV i.V.m. Art. 5 RIG]). Da lediglich gewisse jährlich wiederkehrende Mehrkosten zulasten der Schulträger entstehen, aber keine neuen Ausgaben zulasten des Kantons (vgl. Abschnitt 9.4.2), erübrigen sich weitere Abklärungen zum Finanzreferendum betreffend den Kantonsratsbeschluss.

11 Antrag

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

– das Volksschulgesetz;
– den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV).

Im Namen der Regierung

Dr. Laura Bucher
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhang 1: Übersicht über die Verteilung der bisherigen Aufgaben und Kompetenzen des Bildungsrates

[gemäss separatem Dokument]

Anhang 2: Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV)

vom 28. Oktober 2022 [Stand 1. Januar 2026]

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

[1] Die Vereinbarung regelt die Abgeltung von schulischen Angeboten in Spitälern (Spitalschulen) unter den Vereinbarungskantonen.

[2] Sie gilt für Angebote im Bereich der obligatorischen Schule, die von hospitalisierten Schülerinnen und Schülern in Spitälern ausserhalb des Kantons, in welchem die obligatorische Schulpflicht zu absolvieren ist, besucht werden.

[3] Sie gilt für allgemeinbildende Angebote der Sekundarstufe II, die von hospitalisierten Schülerinnen und Schülern in Spitälern ausserhalb des Wohnsitzkantons besucht werden.

[4] Interkantonale Vereinbarungen, welche die Mitträgerschaft oder Mitfinanzierung von Spitalschulen oder von dieser Vereinbarung abweichende Abgeltungen für die Inanspruchnahme des Angebots einer Spitalschule regeln, gehen dieser Vereinbarung vor. Vorausgesetzt wird, dass die finanziellen Abgeltungen für die Angebote mindestens den im Anhang definierten Beiträgen entsprechen.

Art. 2 Grundsatz

[1] Die Spitalschulen sorgen für ein ausreichendes schulisches Angebot und unterstützen nach Möglichkeit die Reintegration der hospitalisierten Schülerinnen und Schüler in die Herkunftsklasse oder in die Herkunftsschule; zu diesem Zweck pflegen sie einen angemessenen Austausch mit der verantwortlichen Klassen- oder Fachlehrperson der Herkunftsschule.

II. Angebote, Beiträge und Zahlungspflicht

Art. 3 Schulische Angebote

[1] Schulische Angebote im Bereich der obligatorischen Schule:
a) orientieren sich an den Lehrplänen für den Unterricht in Klassen der obligatorischen Schule und
b) bieten gute Rahmenbedingungen für eine ausreichende individuelle Schulung der betroffenen Schülerinnen und Schüler in der Sprache ihres Herkunftskantons.

[2] Schulische Angebote im Bereich der Sekundarstufe II
a) streben die Sicherung des Ausbildungsstands in den allgemeinbildenden Fächern entsprechend dem für die betroffene Schülerin oder für den betroffenen Schüler massgebenden Lehrplan an und
b) bieten gute Rahmenbedingungen für eine ausreichende individuelle Schulung der betroffenen Schülerinnen und Schüler in der Sprache ihres Herkunftskantons.

[3] Beschäftigungsangebote, die nicht den schulischen Angeboten gemäss den Absätzen 1 und 2 entsprechen sowie Kosten für Unterkunft und Verpflegung und medizinische Behandlungen der hospitalisierten Schülerin oder des hospitalisierten Schülers sind nicht Teil der Abgeltungen im Sinne dieser Vereinbarung.

Art. 4 Anhang

[1] Im Anhang zur Vereinbarung wird definiert
a) welche an den verschiedenen Spitälern vorhandenen schulischen Angebote unter die Bestimmungen der Vereinbarung fallen,
b) welche Abgeltungen die zahlungspflichtigen Kantone den ausserkantonalen Spitälern für die im Einzelfall genutzten schulischen Angebote entrichten müssen,
c) von welchen Angeboten die Kantone Gebrauch machen wollen und
d) von welchen Bedingungen die Kantone ihre Zahlungsbereitschaft für Angebote der Sekundarstufe II abhängig machen.

[2] Die Standortkantone können der Geschäftsstelle Angebote im Sinne der Vereinbarung für die Aufnahme auf die Liste gemäss Absatz 1 melden, sofern die Anforderungen gemäss Artikel 3 erfüllt sind.

[3] Die Standortkantone stellen sicher, dass das gemeldete schulische Angebot die für Bildungseinrichtungen geltenden Qualitätskriterien erfüllt und die eingesetzten Lehrpersonen über die notwendigen Qualifikationen verfügen.

Art. 5 Beiträge

[1] Die Standortkantone legen die Beiträge für die im Anhang aufgeführten schulischen Angebote fest.

[2] Sie berücksichtigen dabei die folgenden Grundsätze:
a) die Abgeltungen werden als Beiträge in Form von Stundenpauschalen festgelegt;
b) die Abgeltungen umfassen ausschliesslich die Kosten für die schulischen Angebote (Personal- und Betriebskosten);
c) die Pauschalen für ausserkantonale Schülerinnen und Schüler dürfen nicht höher sein als für Schülerinnen und Schüler, die ihre Schulpflicht im Standortkanton absolvieren beziehungsweise als für Schülerinnen und Schüler Sekundarstufe II mit Wohnsitz im Standortkanton.

[3] Die Beiträge gelten jeweils für zwei Schuljahre.

Art. 6 Zahlungspflichtige Kantone

[1] Im Bereich der obligatorischen Schule ist der Kanton am schulrechtlichen Aufenthaltsort der hospitalisierten Schülerin oder des hospitalisierten Schülers zahlungspflichtig. Die kantonsinterne Aufteilung oder Weiterverrechnung der Beiträge richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht.

[2] Im Bereich der Sekundarstufe II ist derjenige Kanton zahlungspflichtig, in dem die hospitalisierte Schülerin oder der hospitalisierte Schüler den stipendienrechtlichen Wohnsitz hat. Die kantonsinterne Aufteilung oder Weiterverrechnung der Beiträge richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht.

[3] Für Angebote der Sekundarstufe II kann der Kanton seine Zahlungsbereitschaft von Bedingungen abhängig machen.

[4] Für die Zahlungspflicht besteht eine Karenzfrist von sieben Tagen nach Spitaleintritt. Die Karenzfrist entfällt, wenn der Aufenthalt im Spital insgesamt mindestens zwei Wochen dauert. Bei einem Wechsel des Spitals und/oder bei wiederholten Hospitalisierungen aufgrund der gleichen Krankheit wird die Karenzfrist nicht neu berechnet.

III. Gleichbehandlung

Art. 7 Behandlung von Schülerinnen und Schülern aus Kantonen, die ihre Zahlungsbereitschaft erklärt haben

[1] Die Spitalschulen gewähren den hospitalisierten Schülerinnen und Schülern, deren schulrechtlicher Aufenthaltskanton beziehungsweise Wohnsitzkanton seine Zahlungsbereitschaft erklärt hat, die gleiche Rechtsstellung wie den hospitalisierten Schülerinnen und Schülern des Standortkantons.

Art. 8 Behandlung von Schülerinnen und Schülern aus Kantonen, die keine Zahlungsbereitschaft erklärt haben

[1] Hospitalisierte Schülerinnen und Schüler aus Kantonen, die ihre Zahlungsbereitschaft für das konkrete schulische Angebot nicht erklärt haben, haben keinen Anspruch auf Gleichbehandlung bezüglich der Nutzung der Angebote.

[2] Hospitalisierte Schülerinnen und Schüler aus Kantonen, die ihre Zahlungsbereitschaft für das konkrete schulische Angebot nicht erklärt haben, können nur in das Angebot aufgenommen werden, wenn der zahlungspflichtige Kanton vorgängig eine Kostengutsprache erteilt. In diesem Fall verlangt die Spitalschule vom zahlungspflichtigen Kanton eine Entschädigung, welche mindestens der Abgeltung nach Artikel 5 entspricht.

IV. Vollzug

Art. 9 Geschäftsstelle

[1] Das Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ist Geschäftsstelle dieser Vereinbarung.

[2] Ihr obliegt insbesondere
a) die Information der Vereinbarungskantone,
b) die Koordination und
c) die Regelung von Vollzugs- und Verfahrensfragen im Rahmen von Richtlinien.

Art. 10 Beitragsverfahren

[1] Der Standortkanton bezeichnet für jedes schulische Angebot die Zahlstelle und regelt in seinen Rechtsgrundlagen die Voraussetzungen für den Besuch eines schulischen Angebots in der Spitalschule.

Art. 11 Änderung des Anhangs

[1] Eine Änderung des Anhangs (Liste der Angebote) ist jeweils auf Beginn des Schuljahres möglich.

[2] Neue oder geänderte Angebote werden aufgenommen, wenn sie zwei Monate vor Ende des dem Änderungstermin vorangehenden Schuljahres bei der Geschäftsstelle gemeldet sind.

[3] Eine Änderung der Zahlungsbereitschaft oder bei der Sekundarstufe II der daran geknüpften Bedingungen muss der Geschäftsstelle zwei Monate vor Ende des dem Änderungstermin vorangehenden Schuljahres gemeldet werden.

Art. 12 Vollzugskosten

[1] Die Kosten der Geschäftsstelle für den Vollzug dieser Vereinbarung sind durch die Vereinbarungskantone nach Massgabe der Bevölkerungszahl zu tragen. Sie werden ihnen jährlich in Rechnung gestellt.

V. Schlussbestimmungen

Art. 13 Streitbeilegung

[1] Auf Streitigkeiten, die sich aus der vorliegenden Vereinbarung ergeben, wird das Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich[46] angewendet.

[2] Kann die Streitigkeit nicht beigelegt werden, entscheidet auf Klage hin das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 litera b Bundesgesetz über das Bundesgericht[47].

46 Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV)

47 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG); SR 173.110

Anhang 3: Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV)

vom 3. November 2026

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001[48]

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

[1] Der Kanton St.Gallen tritt der Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitä-lern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV) vom 28. Oktober 2022 bei.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird ab Vollzugsbeginn des entsprechenden Genehmigungsbeschlusses des Kantonsrates angewendet.

2. Dieser Erlass bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.[49]

Im Namen der Regierung

Dr. Laura Bucher
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

---

48 sGS 111.1.

49 Art. 65 Bst. c KV, sGS 111.1.

Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 3. November 2026

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 3. November 2026[50] Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung von Art. 10 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001[51]

als Gesetz:

I.

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

[1] Dieser Erlass regelt das Bildungswesen in der Volksschule.

[2] Er gilt für:
a) die öffentliche Volksschule;
b) die Sonderschulen;
c) die Spitalschulen und die Schulen in Zentren des Asylbereichs;
d) die Privatschulen.

[3] Er regelt zudem die schulpsychologische Versorgung im Bereich der Volksschule und die ergänzenden Angebote.

Art. 2 Bildungsauftrag

[1] Der Bildungsauftrag der Volksschule umfasst:
a) den von der Bundesverfassung[52] und der Kantonsverfassung[53] garantierten Grundschulunterricht;
b) die Erreichung der Bildungsziele;
c) die Unterstützung der Eltern in der Erziehung ihres Kindes.

50 ABl 2026-●●.
51 sGS 111.1; abgekürzt KV.
52 SR 101; abgekürzt BV, vgl. insb. Art. 19 und 62 BV.
53 Art. 2 Abs. 1 Bst. m KV.

[2] Die Schulen im Geltungsbereich dieses Erlasses orientieren sich an christlich-humanistischen Wertvorstellungen sowie an den Grundsätzen von Demokratie, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit im Rahmen des Rechtsstaats. Die öffentliche Volksschule, die Sonderschulen, die Spitalschulen und die Schulen in Zentren des Asylbereichs sind konfessionell und weltanschaulich neutral.

Art. 3 Bildungsziele

[1] Die Volksschule vermittelt Wissen, Fertigkeiten und Haltungen als Grundlage für die weitere schulische oder berufliche Ausbildung, die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe, die Partizipation an demokratischen Prozessen und das lebenslange Lernen.

[2] Sie fördert die Schülerinnen und Schüler und leitet sie zu selbständigem Denken, verantwortungsvollem Handeln und Dialogfähigkeit an.

Art. 4 Begriffe

[1] In diesem Erlass bedeuten:

a) Regelschule: Volksschulangebot der Schulträger, in dem Schülerinnen und Schüler die obligatorische Volksschule besuchen. Es umfasst:
   1. den Unterricht zur Erreichung der Lernziele und Kompetenzen des Lehrplans;
   2. die einfachen sonderpädagogischen Massnahmen wie die integrierte schulische Förderung (ISF), die Logopädie oder die Psychomotoriktherapie, die Legasthenie- und Dyskalkulietherapie sowie die Rhythmik;
b) Kleinklasse: Klasse für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf, deren angemessene Förderung eine kleine Lerngruppe erfordert, ohne dass eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme notwendig ist;
c) Sonderschule: Schule, die auf die Schulung und Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf ausgerichtet ist, der verstärkte sonderpädagogische Massnahmen erfordert;
d) Integrierte Sonderschulung: Beschulung einer Schülerin oder eines Schülers mit besonderem Bildungsbedarf und angeordneter verstärkter sonderpädagogischer Massnahme in der Regelschule;
e) Schulträger: Träger der öffentlichen Volksschule auf kommunaler Ebene;
f) Eltern: Inhaberinnen oder Inhaber der elterlichen Sorge von Schülerinnen und Schülern;
g) Schullaufbahnentscheid: Entscheid, der den Bildungsweg einer Schülerin oder eines Schülers beeinflusst. Dazu zählen insbesondere die Beförderung in die nächsthöhere Klasse am Ende des Schuljahres (Promotion), das Wiederholen oder Überspringen einer Klasse und der Übertritt in den dritten Zyklus;
h) Fachlehrpersonen für einfache sonderpädagogische Massnahmen: Lehrpersonen, die in der integrierten schulischen Förderung (ISF), der Logopädie, der Psychomotoriktherapie, der Legasthenie- und Dyskalkulietherapie oder der Rhythmik tätig sind;
i) Ort des schulrechtlichen Aufenthalts: Ort, an dem sich der tatsächliche Lebensmittelpunkt einer Schülerin oder eines Schülers befindet und an dem sie oder er sich mit der Absicht des dauernden Verbleibs aufhält.

Art. 5 Datenbearbeitung

[1] Das zuständige öffentliche Organ von Kanton oder Schulträger bearbeitet die zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Erlass erforderlichen Personendaten, besonders schützenswerten Personendaten, Persönlichkeitsprofile sowie Profilings im Sinn des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009[54] von:

a) Schülerinnen und Schülern der Volksschule;
b) deren Eltern;
c) Lehrpersonen und Verwaltungspersonal;
d) weiteren Personen, die Leistungen nach diesem Erlass erbringen oder in Anspruch nehmen.

[2] Im Bereich der besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeitet es, soweit unentbehrlich, Daten betreffend:

a) schulische Leistungen;
b) Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten;
c) sonderpädagogische Massnahmen;
d) Disziplinarmassnahmen nach Art. 79 dieses Erlasses;
e) Ordnungsbussen nach Art. 99 dieses Erlasses;
f) Bussen nach Art. 113 dieses Erlasses;
g) Religionszugehörigkeit;
h) Gesundheit;
i) Familienverhältnisse;
j) Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen.

[3] Die Regierung regelt die Einzelheiten der Datenbearbeitung durch Verordnung.

Art. 6 Datensammlung und Datenbekanntgabe

[1] Der Kanton und die Schulträger führen zum Zweck der Schuladministration eine elektronische Datensammlung mit Daten nach Art. 5 dieses Erlasses.

[2] Unter den Voraussetzungen von Art. 5 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009[55] kann das zuständige öffentliche Organ von Kanton oder Schulträger Daten im Abrufverfahren bekanntgeben an:

a) Schulträger im Kanton St.Gallen;
b) öffentliche Organe des Kantons;
c) öffentliche Organe des Bundes;
d) die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften zur Organisation des Religionsunterrichts;
e) Dritte, die Aufgaben nach diesem Erlass erfüllen.

[3] Die Regierung regelt die Einzelheiten der Datenbekanntgabe durch Verordnung.

54 sGS 142.1.
55 sGS 142.1.

Art. 7 Bildungsidentität

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers kann Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen sowie das Verwaltungspersonal mit einer eindeutigen und unveränderlichen Bildungsidentität für die sichere Authentifizierung und den sicheren Abruf von elektronischen Dienstleistungen ausstatten.

[2] Die Regierung regelt die Einzelheiten der Bildungsidentität durch Verordnung.

II. Volksschule

1. Ort des Schulbesuchs

Art. 8 Grundsatz

[1] Schülerinnen und Schüler besuchen die Volksschule des Schulträgers am Ort ihres schulrechtlichen Aufenthalts.

[2] Vorbehalten bleiben die Bestimmungen dieses Erlasses zum auswärtigen Schulbesuch sowie zum Besuch von Privatschulen, Spitalschulen, Sonderschulen und Talentschulen.

[3] Wird der Lebensmittelpunkt einer Schülerin oder eines Schülers ausschliesslich zum Zweck des Schulbesuchs verlagert, ändert sich der schulrechtliche Aufenthalt nicht.

Art. 9 Unzumutbarer Schulweg

[1] Bei unzumutbarem Schulweg sorgt der Schulträger für den Transport der betroffenen Schülerinnen und Schüler.

[2] Kein Anspruch auf Transport besteht:
a) über Mittag, soweit Schülerinnen und Schülern die schulergänzende Betreuung des Schulträgers offensteht;
b) für den Weg vom Zuhause in die schulergänzende Betreuung und zurück;
c) für gewählte oder bei abgewählten Unterrichtseinheiten.

Art. 10 Auswärtiger Schulbesuch

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers kann den auswärtigen Schulbesuch gestatten oder anordnen, wenn besondere Gründe, wie ein unzumutbarer Schulweg oder eine sinnvolle Klassenbildung, es rechtfertigen.

[2] Der Schulträger nimmt in der Regel Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulträgern gegen angemessenes Schulgeld auf, soweit die Platzverhältnisse es erlauben.

[3] Der Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts der Schülerin oder des Schülers trägt das Schulgeld für den auswärtigen Schulbesuch.

Art. 11 Zivilrechtliche Unterbringung

[1] Bei auswärtiger zivilrechtlicher Unterbringung in einem Kinder- oder Jugendheim oder in einer Pflegefamilie richtet sich der Ort des Schulbesuchs grundsätzlich nach Art. 8 dieses Erlasses.

[2] Der Schulträger am zivilrechtlichen Wohnsitz der Schülerin oder des Schülers entrichtet dem Schulträger am Ort, wo die Schülerin oder der Schüler untergebracht ist, das Schulgeld.

[3] Begründet die Schülerin oder der Schüler mit dem Aufenthalt oder während des Aufenthalts den zivilrechtlichen Wohnsitz am Ort des Kinder- oder Jugendheims oder der Pflegefamilie, entrichtet der Schulträger am letzten von den Eltern oder von einem Elternteil abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitz das Schulgeld.

2. Organisation und Betrieb

Art. 12 Gliederung

[1] Die Volksschule gliedert sich in drei Zyklen. Der erste und der zweite Zyklus umfassen je vier Schuljahre, der dritte Zyklus deren drei. Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen im Rahmen des Sonderschulunterrichts.

[2] Die Zyklen können im Einzelfall je nach individueller Entwicklung der Schülerin oder des Schülers schneller oder langsamer durchlaufen werden. Die Regierung regelt die Voraussetzungen und das Verfahren durch Verordnung.

Art. 13 Schulträger

[1] Die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden sind Träger der öffentlichen Volksschule.

[2] Sie führen grundsätzlich eine Volksschule mit sämtlichen Zyklen. Führen sie die Volksschule nur im ersten und zweiten Zyklus, gewährleisten sie den Schülerinnen und Schülern den Besuch einer Volksschule des dritten Zyklus.

[3] Der Katholische Konfessionsteil kann in der politischen Gemeinde St.Gallen eine öffentliche Volksschule des dritten Zyklus führen.

Art. 14 Einschulung und Dauer

[1] Die Einschulung und die Dauer der Volksschule richten sich nach der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007[56].

[2] Die zuständige Stelle des Schulträgers kann nach Anhörung der Eltern:
a) den Beginn der Schulpflicht um ein Jahr aufschieben;
b) die Schülerin oder den Schüler in den ersten drei Monaten des Schuljahres ein Jahr zurückstellen.

[3] Das schnellere oder langsamere Durchlaufen eines Zyklus nach Art. 12 Abs. 2 dieses Erlasses verkürzt oder verlängert die Schulpflicht entsprechend.

[4] Vorbehalten bleibt die Entlassung aus der Schulpflicht nach Absolvierung von elf Schuljahren aus wichtigen Gründen. Die zuständige Stelle des Schulträgers entscheidet nach Anhörung der Eltern.

---

56 sGS 211.41.

Art. 15 Klassenbildung und Organisationsformen

[1] Der Unterricht wird in der Regel in Klassen erteilt.

[2] Im dritten Zyklus erfolgt der Unterricht ganz oder teilweise nach Leistungsanforderungen. Die Durchlässigkeit wird gewährleistet.

[3] Die Regierung regelt die Einzelheiten der Klassenbildung und die Organisationsformen im dritten Zyklus durch Verordnung.

Art. 16 Klassengrösse

[1] Die Schulträger bilden die Klassen nach den folgenden Bandbreiten:
a) Regelklassen: 16 bis 24 Schülerinnen und Schüler;
b) Kleinklassen: 10 bis 15 Schülerinnen und Schüler.

[2] Von der Klassengrösse nach Abs. 1 dieser Bestimmung kann aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen abgewichen werden.

[3] Werden die Höchstzahlen nach Abs. 1 dieser Bestimmung überschritten, trifft der Schulträger ausgleichende Massnahmen.

Art. 17 Personalpool

[1] Das zuständige Departement gibt den Schulträgern für den Einsatz der Lehrpersonen einen Personalpool vor. Die Regierung regelt die Berechnungsgrundlagen durch Verordnung.

[2] Ausgaben der Schulträger für den Einsatz der Lehrpersonen sind gebunden, soweit der Personalpool eingehalten ist.

[3] Der Schulträger erstattet dem zuständigen Departement Bericht über die Einhaltung des Personalpools.

Art. 18 Schuljahr

[1] Das Schuljahr umfasst zwei Semester mit zusammen wenigstens 39 Schulwochen. Es beginnt am 1. August, das zweite Semester am 1. Februar.

Art. 19 Ferien

[1] Die Schulferien umfassen 13 Wochen je Schuljahr.

[2] Davon legt die Regierung 12 Wochen fest und die zuständige Stelle des Schulträgers eine Woche.

Art. 20 Schulfreie Tage

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers kann aus besonderen Gründen einzelne Tage oder Halbtage für schulfrei erklären.

[2] Der Unterricht wird in der Regel vor- oder nachgeholt, soweit im Schuljahr mehr als drei Tage oder sechs Halbtage für schulfrei erklärt werden.

Art. 21 Urlaub für Familienauszeit

[1] Eltern haben während der gesamten Volksschulzeit ihres Kindes einmal Anspruch auf dessen Beurlaubung für eine Familienauszeit von höchstens 35 aufeinanderfolgenden Schultagen.

[2] Voraussetzung ist, dass der Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen nicht gefährdet wird. Die Verantwortung dafür liegt bei den Eltern.

[3] Die Regierung regelt die Einzelheiten und das Verfahren durch Verordnung.

Art. 22 Absenzen

[1] Die Eltern können ihr Kind je Schuljahr an höchstens vier Schulhalbtagen ohne Angabe von Gründen vom Unterricht befreien.

[2] Alle anderen Absenzen setzen einen wichtigen Grund und eine Bewilligung der zuständigen Stelle des Schulträgers voraus.

[3] Die Regierung regelt die Einzelheiten und das Verfahren durch Verordnung.

Art. 23 Besondere Schulveranstaltungen

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers kann:
a) besondere Schulveranstaltungen als Bestandteil des obligatorischen Unterrichts anordnen oder bewilligen;
b) Schülerinnen und Schüler aus wichtigen Gründen von besonderen Schulveranstaltungen befreien. Wer von der Teilnahme befreit ist, wird schulisch sinnvoll beschäftigt.

Art. 24 Schulordnung

[1] Der Schulträger erlässt als allgemein verbindliches Reglement[57] eine Schulordnung, die den örtlichen Schulbetrieb regelt.

Art. 25 Schulanlagen

[1] Der Schulträger sorgt für die Bereitstellung der notwendigen Schulanlagen und deren Einrichtung.

[2] Der Schulträger stellt die Anlagen Dritten zur Benützung zur Verfügung, soweit der Schulbetrieb es gestattet.

57 Vgl. Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009, sGS 151.2.

3. Unterricht

Art. 26 Lehrplan

[1] Der Lehrplan regelt die zu erreichenden Lernziele und Kompetenzen sowie die grundlegenden Inhalte des Unterrichts.

[2] Die Lektionentafel ist integrierender Bestandteil des Lehrplans. Sie:
a) bezeichnet die obligatorischen Fächer und regelt die Wahlfächer;
b) bestimmt die Unterrichtszeit und deren Verteilung auf die Fächer;
c) kann eine Angebotspflicht des Schulträgers für Wahlfächer vorsehen.

[3] Die Regierung erlässt den Lehrplan.

Art. 27 Dispensation

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers kann die Schülerin oder den Schüler aus wichtigem Grund von Fächern oder Unterrichtsinhalten dispensieren, soweit ein ausreichender Grundschulunterricht gewährleistet ist.

[2] Die Regierung regelt die Einzelheiten und das Verfahren durch Verordnung.

Art. 28 Unterrichtsorganisation

[1] Die Regierung regelt durch Verordnung Einzelheiten der Unterrichtsorganisation, insbesondere die Dauer der Unterrichtseinheiten, die Stundenplanung sowie die Blockzeiten im ersten und zweiten Zyklus.

Art. 29 Lehr- und Lernmedien
a) Grundsätze

[1] Die Schulträger erarbeiten gemeinsam Empfehlungen für die Bestimmung der Lehr- und Lernmedien. Sie beziehen die fachliche Einschätzung des zuständigen Departementes in ihre Entscheidungsfindung mit ein.

[2] Der Kanton kann Lehr- und Lernmedien herstellen, einkaufen und vertreiben. Er führt eine eigene Rechnung. Die Einnahmen decken die Vollkosten. Art. 30 Abs. 2 dieses Erlasses bleibt vorbehalten.

Art. 30 b) Bestimmung und Finanzierung

[1] Der Schulträger bestimmt die Lehr- und Lernmedien und stellt diese und das Verbrauchsmaterial zur Verfügung. Er trägt hierfür die Kosten.

[2] Der Kanton kann den Schulträgern unentgeltlich Lehr- und Lernmedien abgeben.

Art. 31 Zeugnis

[1] Die Leistung je Unterrichtsbereich wird im Zeugnis mit ganzen und halben Noten beurteilt. Ausnahmen bedürfen der Bewilligung des zuständigen Departementes.

[2] Die Regierung regelt durch Verordnung:
a) die Notenwerte für die Beurteilung der Leistung je Unterrichtsbereich;
b) die Bewertung des Arbeits-, Lern- und Sozialverhaltens;
c) den Zeitraum, auf den sich die Beurteilung der Leistung je Unterrichtsbereich und die Bewertung des Arbeits-, Lern- und Sozialverhaltens beziehen;
d) Anmerkungen, die im Zeugnis angebracht werden können.

Art. 32 Schullaufbahnentscheide

[1] Ein Schullaufbahnentscheid basiert auf einer Gesamteinschätzung, die insbesondere den aktuellen Lern- und Entwicklungsstand der Schülerin oder des Schülers, die Lernsituation und die Lernentwicklung umfasst.

[2] Die zuständige Stelle des Schulträgers verfügt Schullaufbahnentscheide. Der Übertritt und die Promotion erfolgen formlos, sofern:
a) zwischen Lehrperson und Eltern Einvernehmen herrscht und
b) es sich nicht um den Übertritt in den dritten Zyklus oder um einen Wechsel der Leistungsanforderungen im dritten Zyklus handelt.

[3] Die Regierung regelt Einzelheiten zu den Schullaufbahnentscheiden durch Verordnung.

4. Schulpsychologische Versorgung und ergänzende Angebote

Art. 33 Schulpsychologische Versorgung
a) Grundsätze

[1] Kanton und Schulträger sorgen gemeinsam für die schulpsychologische Versorgung.

[2] Diese besteht aus:
a) Grundleistungen, die sich gleichermassen an alle Schulträger richten;
b) Zusatzleistungen, die von den Schulträgern bei Bedarf bezogen werden können.

Art. 34 b) Kostentragung

[1] Die Kosten für die Grundleistungen tragen Kanton und Schulträger je zur Hälfte.

[2] Die Kosten für Zusatzleistungen trägt der Schulträger.

Art. 35 Ergänzende Angebote
a) schulergänzende Betreuung

[1] Der Schulträger bietet für die Schülerinnen und Schüler des ersten und zweiten Zyklus bedarfsgerecht eine schulergänzende Betreuung an, soweit nicht die politische Gemeinde diese Aufgabe erfüllt. Das Angebot umfasst wenigstens:
a) die Zeitspanne von Montag bis Freitag von 7 bis 18 Uhr;
b) die Schulwochen und acht Wochen der Schulferien;
c) eine Mittagsverpflegung.

[2] Das Angebot für Schülerinnen und Schüler des dritten Zyklus umfasst wenigstens einen Aufenthaltsraum für die mitgebrachte Mittagsverpflegung.

[3] Der Schulträger erstellt für die Angebote der schulergänzenden Betreuung ein Qualitätskonzept.

[4] Der Besuch der schulergänzenden Betreuung ist für Schülerinnen und Schüler freiwillig.

Art. 36 b) Tagesschule

[1] Der Schulträger kann eine Tagesschule führen, in der Unterricht und Betreuung durch pädagogische, organisatorische, personelle und räumliche Massnahmen miteinander verbunden werden. Bezüglich des Qualitätskonzepts und der Freiwilligkeit der Teilnahme wird Art. 35 dieses Erlasses sachgemäss angewendet.

[2] Der Schulträger legt die Zeitspanne fest, während der alle angemeldeten Kinder die Tagesschule besuchen. Sie deckt wenigstens die gesamte Unterrichtszeit und die Mittagspause ab.

[3] Das zuständige Departement kann Abweichungen vom Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben bewilligen, sofern der Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen nicht gefährdet wird.

Art. 37 c) Religionsunterricht

[1] Der Religionsunterricht ist Sache der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften.

[2] Der Schulträger stellt die Räumlichkeiten für die Erteilung des Religionsunterrichts unentgeltlich zur Verfügung und nimmt die im Lehrplan vorgesehenen Lektionen ausserhalb der Blockzeiten in den Stundenplan auf.

[3] Der Besuch des Religionsunterrichts ist für Schülerinnen und Schüler freiwillig.

Art. 38 d) weitere Angebote

[1] Der Schulträger kann im Rahmen des allgemeinen Schulzwecks weitere Angebote führen.

[2] Schulträger und Kanton können Angebote im Bereich der Elternbildung führen. Der Kanton kann Angebote der Schulträger mit Beiträgen unterstützen.

5. Sonderpädagogisches Angebot

Art. 39 Sonderpädagogische Massnahmen
a) Grundsatz

[1] Sonderpädagogische Massnahmen unterstützen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf, insbesondere bei Schulschwierigkeiten, Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung, Behinderungen oder besonderen Begabungen im intellektuellen Bereich.

[2] Schülerinnen und Schülern mit ausgewiesenem Bedarf steht eine ausgewiesene Massnahme zu.

[3] Als einfache sonderpädagogische Massnahme gelten niederschwellige Unterstützungsmassnahmen in der Regelschule.

[4] Als verstärkte sonderpädagogische Massnahmen gelten Unterstützungsmassnahmen bei einem weitergehenden besonderen Bildungsbedarf, dem mit einer einfachen sonderpädagogischen Massnahme nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann.

Art. 40 b) persönlicher Geltungsbereich

[1] Sonderpädagogische Massnahmen richten sich an Schülerinnen und Schüler, die nach diesem Erlass schulpflichtig sind. Vorbehalten bleiben:
a) die heilpädagogische Frühförderung vor der Schulpflicht;
b) die fortgesetzte Sonderschulung nach Abschluss der Schulpflicht bis längstens zum Ablauf des Schuljahres nach Vollendung des 20. Altersjahrs.

Art. 41 c) zentrale Abklärungsstelle

[1] Zur Ermittlung des besonderen Bildungsbedarfs bei verstärkten und gewissen einfachen sonderpädagogischen Massnahmen[58] besteht eine zentrale Abklärungsstelle. Sie und ihre Mitarbeitenden führen sonderpädagogische Massnahmen nicht selbst durch.

[2] Das zuständige Departement bestimmt die zentrale Abklärungsstelle und schliesst mit ihr eine Leistungsvereinbarung ab.

Art. 42 d) Anordnung

[1] Die zuständige Stelle des Kantons verfügt:
a) die heilpädagogische Frühförderung vor der Schulpflicht;
b) die fortgesetzte Sonderschulung nach der Schulpflicht.

[2] Die zuständige Stelle des Schulträgers verfügt die weiteren sonderpädagogischen Massnahmen.

Art. 43 e) Ausgestaltung

[1] Sonderpädagogische Massnahmen orientieren sich am Bedarf der Schülerin oder des Schülers, unter Berücksichtigung des Aufwands von Schulträger und Kanton.

[2] Sonderpädagogische Massnahmen werden in der Regel befristet. Die verfügende Stelle überprüft die angeordnete Massnahme regelmässig auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit.

Art. 44 Sonderpädagogik-Konzept

[1] Das Sonderpädagogik-Konzept vollzieht die Grundsätze dieses Erlasses und seiner Ausführungsbestimmungen zu den sonderpädagogischen Massnahmen.

58 Vgl. Art. 45 Abs. 1 und Art. 50 dieses Erlasses.

[2] Es regelt insbesondere:
a) die weiteren Grundlagen der Sonderpädagogik in fachlich-pädagogischer und organisatorisch-betrieblicher Hinsicht;
b) die Grundlagen der Förderkonzepte und Förderplanungen des Schulträgers und der Sonderschulen;
c) wirkungsorientierte Instrumente zur Überwachung und Steuerung der sonderpädagogischen Massnahmen;
d) die Grundlagen für die Tätigkeit der zentralen Abklärungsstelle.

[3] Das zuständige Departement erlässt das Sonderpädagogik-Konzept.

Art. 45 Einfache sonderpädagogische Massnahmen
a) Gutachten

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers verfügt eine Zuweisung in eine Kleinklasse in der Regel auf Grundlage eines Gutachtens der zentralen Abklärungsstelle.

[2] Die Regierung kann durch Verordnung für weitere einfache sonderpädagogische Massnahmen die vorgängige Einholung eines Gutachtens bei der zentralen Abklärungsstelle vorsehen.

Art. 46 b) Durchführung

[1] Der Schulträger führt die einfachen sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule durch.

[2] Er erlässt ein Förderkonzept. Dieses bedarf der Genehmigung durch die zuständige Stelle des Kantons.

Art. 47 c) behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung

[1] Der Kanton sorgt für behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung.

[2] Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

Art. 48 d) Finanzierung

[1] Der Schulträger trägt die Kosten für einfache sonderpädagogische Massnahmen. Vorbehalten bleibt die Kostentragung für behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung durch den Kanton.

Art. 49 Verstärkte sonderpädagogische Massnahmen
a) Zuständigkeit

[1] Der Kanton, die Gemeinden, die Schulträger und die Sonderschulen stellen die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen gemeinsam sicher.

Art. 50 b) Gutachten

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers verfügt eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme auf Grundlage eines Gutachtens der zentralen Abklärungsstelle.

Art. 51 c) Durchführung

[1] Eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme wird durchgeführt:
a) in einer Sonderschule;
b) ganz oder teilweise integriert in einer Regelschule (integrierte Sonderschulung).

[2] Die integrierte Sonderschulung setzt voraus, dass:
a) die Schülerin oder der Schüler vom Besuch der Regelschule profitiert und
b) der besondere Bildungsbedarf mit geeigneten und angemessenen Massnahmen in der Regelschule erfüllt werden kann und
c) keine überwiegenden Interessen der Klasse entgegenstehen.

Art. 52 d) Unterbringung im Internat einer Sonderschule

[1] Ist beim Besuch einer Sonderschule die Unterbringung einer Schülerin oder eines Schülers im Internat angezeigt, holt die zuständige Stelle des Schulträgers vor der Verfügung das Einverständnis der Eltern ein.

[2] Fehlt das Einverständnis, ersucht sie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde um Anordnung der Unterbringung im Internat einer Sonderschule, wenn sie diese als im dringenden Interesse der Schülerin oder des Schülers liegend betrachtet.

Art. 53 e) Finanzierung

[1] Kanton und Schulträger tragen die Kosten für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen gemeinsam. Vorbehalten bleibt die Kostentragung durch den Kanton für die heilpädagogische Frühförderung vor der Schulpflicht und die fortgesetzte Sonderschulung nach der Schulpflicht.

[2] Bei Massnahmen nach Abs. 1 Satz 1 dieser Bestimmung sorgt der Kanton für die Vorfinanzierung.

[3] Die Beiträge der einzelnen Schulträger werden so bemessen, dass sich insgesamt eine hälftige Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Schulträgern ergibt. Das zuständige Departement legt nach Anhörung des Lenkungsausschusses Sonderpädagogik jährlich die Beiträge fest.

[4] Der Beitrag des einzelnen Schulträgers setzt sich aus einem Sockelanteil und einem Restanteil zusammen.

[5] Der Sockelanteil wird nach der Anzahl Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen des jeweiligen Schulträgers bemessen. Er entspricht höchstens dem Betrag, der sich für die Anzahl Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen gemäss kantonalem Durchschnitt ergibt.

[6] Als Restanteile gelten die verbleibenden Kosten nach Abzug der Sockelbeiträge von den Gesamtkosten zulasten der Schulträger. Für die Restanteile legt die Regierung durch Verordnung ein Modell fest, das eine Aufteilung auf alle Schulträger vorsieht. Sie kann dabei Bemessungskriterien wie die Anzahl Schülerinnen und Schüler je Schulträger im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler berücksichtigen.

[7] Ausgaben des Schulträgers für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen sind gebunden, soweit sie die kantonalen Vorgaben einhalten und im Einzelfall ausgewiesen sind.

Art. 54 Sonderschulen
a) Grundsatz

[1] Als Sonderschulen gelten spezialisierte Schulen, an denen Schülerinnen und Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen unterrichtet werden.

Art. 55 b) private Sonderschulen

[1] Das zuständige Departement kann eine private Sonderschule nach Massgabe des Versorgungskonzepts anerkennen. Es schliesst eine Leistungsvereinbarung ab.

[2] Die Anerkennung kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

[3] Die Regierung regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung und die Finanzierung privater Sonderschulen durch Verordnung. Art. 57 dieses Erlasses betreffend Kantonsbeitrag für den Kauf einer Liegenschaft oder für bauliche Massnahmen privater Sonderschulen bleibt vorbehalten.

Art. 56 c) kantonale Sonderschulen

[1] Die Regierung kann durch Verordnung bestimmen, dass der Kanton Sonderschulen führt, wenn ein dringender Versorgungsbedarf nicht durch private Sonderschulen oder andere Massnahmen gedeckt werden kann.

Art. 57 d) pauschaler Kantonsbeitrag für den Kauf einer Liegenschaft oder für bauliche Massnahmen privater Sonderschulen

[1] Das zuständige Departement kann einer privaten Sonderschule im Rahmen der bewilligten Kredite eine Pauschale zur Deckung der Abschreibung und der Verzinsung des Fremdkapitals für den Kauf einer Liegenschaft oder für bauliche Massnahmen ausrichten, wenn der Kauf oder die baulichen Massnahmen zur Erfüllung der Leistungsvereinbarung notwendig sind.

Art. 58 e) Versorgungskonzept

[1] Das Versorgungskonzept erfasst mit Blick auf den Vollzug der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen die Planung des Bedarfs, des Angebots, der Standorte und der Belegung. Es dient als Grundlage für die Leistungsvereinbarungen mit privaten Sonderschulen.

[2] Soweit für die Umsetzung des Versorgungskonzepts Beschlüsse mit finanziellen Folgen notwendig sind, richtet sich die Zuständigkeit nach den allgemeinen finanzhaushaltsrechtlichen Regelungen unter Vorbehalt der Volksrechte. Art. 57 dieses Erlasses betreffend Kantonsbeitrag für den Kauf einer Liegenschaft oder für bauliche Massnahmen privater Sonderschulen bleibt vorbehalten.

Art. 59 f) weitere anwendbare Bestimmungen

[1] Für Sonderschulen werden ergänzend zu den Bestimmungen dieses Abschnitts die übrigen Bestimmungen dieses Erlasses sachgemäss angewendet. Nicht angewendet werden Art. 15, Art. 16, Art. 17 und Art. 25 Abs. 2 dieses Erlasses.

6. Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung

Art. 60 Grundsatz

[1] Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst oder im intellektuellen Bereich besuchen die Regelschule. Art. 63 dieses Erlasses bleibt vorbehalten.

[2] Soweit ein ausreichender Grundschulunterricht gewährleistet ist, können diesen Schülerinnen und Schülern zusätzliche Absenzen und Dispensationen gewährt werden, die für die Förderung der besonderen Begabung erforderlich sind. Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

[3] Das Sonderpädagogik-Konzept nach Art. 44 dieses Erlasses und die Förderkonzepte nach Art. 46 Abs. 2 dieses Erlasses umfassen Ausführungen zur Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderer Begabung.

Art. 61 Talentschule
a) Ausrichtung

[1] Eine Talentschule für Schülerinnen und Schüler in den Bereichen Sport, Musik oder Kunst richtet sich organisatorisch auf die Förderung der besonderen Begabung aus.

[2] Eine Talentschule für Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung im intellektuellen Bereich richtet sich inhaltlich und organisatorisch auf die Förderung der besonderen Begabung aus.

Art. 62 b) Führung

[1] Ein Schulträger oder eine Privatschule kann mit Bewilligung des zuständigen Departementes eine Talentschule führen.

[2] Sofern die Erreichung der Lernziele und Kompetenzen gewährleistet ist, kann das zuständige Departement für Talentschulen eine Abweichung von Vorgaben zur Schul- und Unterrichtsorganisation bewilligen.

[3] Für Talentschulen für Schülerinnen und Schüler mit besonderer Begabung im intellektuellen Bereich kann das zuständige Departement Abweichungen vom Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben bewilligen, soweit die besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler dies erfordern.

Art. 63 c) Besuch

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers kann den Besuch einer auswärtigen Talentschule bewilligen, wenn sich das Talent einer Schülerin oder eines Schülers in der Regelschule am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts nicht angemessen entfalten kann.

[2] Der abgebende Schulträger leistet für den Besuch einer auswärtigen Talentschule ein Schulgeld.

[3] Die Regierung legt die Höhe des Schulgelds und die Kriterien für den Besuch einer auswärtigen Talentschule durch Verordnung fest.

7. Privatschulen

Art. 64 Bewilligungspflicht

[1] Errichtung und Führung von Privatschulen bedürfen der Bewilligung des zuständigen Departementes.

[2] Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Privatschule:
a) über geeignete Räumlichkeiten und Infrastruktur verfügt;
b) zweckmässig organisiert ist und unter Leitung einer qualifizierten Schulleitung steht;
c) in jedem geführten Zyklus wenigstens fünf Schülerinnen und Schüler unterrichtet;
d) Lehrpersonen anstellt, die über eine Lehrbewilligung der zuständigen Stelle des Kantons für Privatschulen verfügen. Je Zyklus verfügt wenigstens eine Lehrperson über ein von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren anerkanntes Lehrdiplom oder über eine vom zuständigen Departement als gleichwertig eingestufte andere Qualifikation;
e) weltanschaulich im Einklang mit der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung und den Bildungszielen der Volksschule steht;
f) für einen Unterricht sorgt, der demjenigen der öffentlichen Volksschule gleichwertig ist und den Erwerb der Kompetenzen gemäss Lehrplan sicherstellt;
g) die Finanzierung eines dauerhaften Schulbetriebs sicherstellt.

[3] Die erstmalige Bewilligung wird befristet erteilt und kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

[4] Privatschulen für ausländische Schülerinnen und Schüler, die sich vorübergehend in der Schweiz aufhalten, kann die Bewilligung ausnahmsweise auch erteilt werden, wenn die Gleichwertigkeit des Unterrichts nicht vollständig gewährleistet ist.

[5] Privatschulen sind verpflichtet, ihre Verbindungen zu Vereinigungen mit ideellen Zwecken und die personelle Besetzung der leitenden Funktionen in geeigneter Form offenzulegen. Die zuständige Stelle des Kantons kann weiterführende Auskünfte verlangen, insbesondere über die Eigentumsverhältnisse.

Art. 65 Massnahmen bei Verstössen

[1] Das zuständige Departement trifft die erforderlichen Anordnungen bis hin zum Entzug der Bewilligung, wenn:
a) die Qualität des Unterrichts erhebliche Mängel aufweist;
b) Gesetzesverstösse vorliegen;
c) Bedingungen oder Auflagen nicht beachtet werden;
d) Schülerinnen und Schüler pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen ausgesetzt werden, die ihre physische, psychische oder sexuelle Integrität beeinträchtigen oder gefährden oder der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung zuwiderlaufen.

Art. 66 Meldepflichten

[1] Die Privatschule meldet Eintritt und Austritt dem Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts der Schülerin oder des Schülers innert vierzehn Tagen. Besucht die Schülerin oder der Schüler eine ausserkantonale Privatschule, reichen die Eltern dem Schulträger innert der gleichen Frist eine Bestätigung ein.

[2] Die Privatschule melden dem zuständigen Departement unaufgefordert und unverzüglich wesentliche Veränderungen hinsichtlich der Bewilligungsvoraussetzungen.

Art. 67 Zugang zu Angeboten der Regelschule

[1] Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen:

a) haben Anspruch auf Therapien wie Logopädie und Psychomotoriktherapie, einschliesslich der dafür notwendigen Dienstleistungen der zentralen Abklärungsstelle. Der Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts trägt die Kosten. Seine zuständige Stelle entscheidet über Art und Umfang der Leistungen;
b) können am Ort ihres schulrechtlichen Aufenthalts die schulergänzende Betreuung besuchen.

[2] Im Übrigen besteht kein Anspruch auf die von den Schulträgern zur Verfügung gestellten Leistungen.

Art. 68 Weitere anwendbare Bestimmungen

[1] Für Privatschulen werden ergänzend zu den Bestimmungen dieses Abschnitts die übrigen Bestimmungen dieses Erlasses sachgemäss angewendet. Nicht angewendet werden Art. 9, Art. 15, Art. 16, Art. 17, Art. 25 Abs. 2, Art. 31, Art. 35, Art. 37, Art. 48, Art. 79, Art. 80, Art. 82, Art. 83, Art. 86, Art. 87, Art. 88, Art. 89, Art. 99, Art. 112 und Art. 113 dieses Erlasses.

8. Weitere Schulen

Art. 69 Schulen in Zentren des Asylbereichs

[1] Die Zentren des Asylbereichs führen in der Regel jeweils eine interne Schule.

[2] Das zuständige Departement erlässt ein Schulkonzept. Dieses kann vom Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben abweichen, soweit die besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler dies erfordern.

[3] Die staatliche Ebene, die das Zentrum des Asylbereichs führt, trägt die Kosten für die Asylschule. Vorbehalten bleibt die Kostentragung des Kantons für die Schulen in Asylzentren des Bundes.

[4] Die Kostentragung für die schulpsychologische Versorgung und für verstärkte sonderpädagogische Massnahmen von Schülerinnen und Schülern der in den Zentren des Asylbereichs geführten Schulen richtet sich sachgemäss nach Art. 72 Abs. 1 Bst. d und e dieses Erlasses.

Art. 70 Weitere anwendbare Bestimmungen

[1] Für Schulen in Zentren des Asylbereichs werden ergänzend zu Art. 69 die übrigen Bestimmungen dieses Erlasses sachgemäss angewendet. Nicht angewendet werden Art. 15, Art. 16, Art. 17, Art. 25 Abs. 2, Art. 35, Art. 36, Art. 37, Art. 99 und Art. 113 dieses Erlasses.

Art. 71 Spitalschulen
a) Grundsatz

[1] Die Spitäler und Einrichtungen der ambulanten Krankenpflege durch Ärztinnen und Ärzte mit tagesklinischen Angeboten im Sinn des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994[59] führen eine Spitalschule, sofern die Leistungsvereinbarung, die sie mit dem Kanton abgeschlossen haben, dies vorsieht. Die Schulträger werden in die Erarbeitung der Leistungsvereinbarung einbezogen.

[2] Die Spitalschule stellt für schulpflichtige Patientinnen und Patienten ein ausreichendes schulisches Angebot sicher.

[3] Das schulische Angebot und die Grundsätze der Abgeltung richten sich sachgemäss nach der Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern vom 28. Oktober 2022[60]. Das zuständige Departement erlässt ein Schulkonzept. Dieses kann vom Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben abweichen.

Art. 72 b) Finanzierung

[1] Die Kosten der Spitalschulung werden getragen durch:
a) den Schulträger für Schülerinnen und Schüler der Regelschule;
b) den Kanton und den Schulträger für Schülerinnen oder Schüler mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen. Die Kosten werden an die hälftige Aufteilung nach Art. 53 dieses Erlasses angerechnet;
c) den Schulträger am Ort des schulrechtlichen Aufenthalts für Schülerinnen und Schüler einer Privatschule;
d) den Kanton für Schülerinnen und Schüler der vom Bund oder vom Kanton getragenen Zentren des Asylbereichs;
e) die staatliche Ebene, welche die entsprechende Integrationspauschale erhält, für Schülerinnen und Schüler einer Schule eines von den Gemeinden getragenen Zentrums des Asylbereichs.

[2] Die Kostentragung erfolgt in Form von Stundenpauschalen. Die zuständige Stelle des Kantons legt die Stundenpauschale fest.

[3] Der Kanton finanziert die Kosten vor. Die zuständige Stelle des Kantons koordiniert die Rechnungstellung.

Art. 73 c) weitere anwendbare Bestimmungen

[1] Für Spitalschulen werden ergänzend zu Art. 71 und 72 die übrigen Bestimmungen dieses Erlasses sachgemäss angewendet. Nicht angewendet werden Art. 15, Art. 16, Art. 17, Art. 25 Abs. 2, Art. 31, Art. 35, Art. 36, Art. 37, Art. 62, Art. 99, Art. 112 und Art. 113 dieses Erlasses.

59 SR 832.10.
60 sGS ●●.

9. Schulaufsicht, Schulentwicklung und Schulqualität

Art. 74 Schulaufsicht
a) Aufsichtsbehörde

[1] Die zuständige Stelle des Kantons beaufsichtigt die Schulen.

Art. 75 b) Meldung an die Schulleitung oder die Leitung des Dienstes oder Angebots

[1] Wer Kenntnis davon erhält, dass eine Schülerin oder ein Schüler in einer Schule oder im Rahmen der schulpsychologischen Versorgung oder eines ergänzenden Angebots in ihrer oder seiner physischen, psychischen oder sexuellen Integrität erheblich beeinträchtigt oder gefährdet ist, ist verpflichtet, der Schulleitung oder der Leitung des Dienstes oder Angebots Meldung zu erstatten.

[2] Trägerinnen und Träger von Berufsgeheimnissen sind bei Meldungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung vom Berufsgeheimnis befreit.

Art. 76 Schulqualität und Schulentwicklung
a) Grundsatz

[1] Der Schulträger sichert die Schulqualität und sorgt im Rahmen der kantonalen Vorgaben für die nötige Schulentwicklung. Die zuständige Stelle des Kantons unterstützt ihn dabei, insbesondere mit der Bereitstellung von Daten und mit Beratung.

[2] Die Daten nach Abs. 1 dieser Bestimmung können auch Ergebnisse von Leistungserhebungen umfassen. Eine Veröffentlichung dieser Daten ist unzulässig.

[3] Die zuständige Stelle des Schulträgers erlässt ein lokales Qualitätskonzept.

[4] Das zuständige Departement kann Qualitätsstandards festlegen.

Art. 77 b) Schulversuche

[1] Das zuständige Departement kann auf Antrag des Schulträgers Schulversuche bewilligen, die vom Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben abweichen, sofern der Erwerb der im Lehrplan festgelegten Kompetenzen nicht gefährdet wird.

[2] Schulversuche werden befristet, überwacht und ausgewertet.

[3] Die Regierung kann im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge ausrichten.

III. Schülerinnen und Schüler

Art. 78 Rechte und Pflichten

[1] Schülerinnen und Schüler haben Anspruch auf unentgeltlichen und ausreichenden Grundschulunterricht gemäss Lehrplan.

[2] Schülerinnen und Schüler:
a) besuchen den Unterricht und die als obligatorisch erklärten besonderen Schulveranstaltungen;

b) beteiligen sich aktiv und kooperativ am Schulbetrieb;
c) übernehmen ihrem Entwicklungsstand entsprechend Verantwortung für den eigenen Lernprozess;
d) verhalten sich anständig und rücksichtsvoll.

[3] Der Rat kann in der Schulordnung oder in einem weiteren allgemein verbindlichen Reglement weitere Bestimmungen zu Rechten und Pflichten der Schülerinnen und Schüler erlassen.

Art. 79 Disziplinarmassnahmen

[1] Bei Pflichtverletzungen einer Schülerin oder eines Schülers kann die zuständige Stelle des Schulträgers angemessene disziplinarische Massnahmen anordnen.

[2] Die schwerste disziplinarische Massnahme ist der vorübergehende Ausschluss aus der Schule.

[3] Der vorübergehende Ausschluss aus der Schule:
a) kann je Schuljahr während insgesamt höchstens sechs Schulwochen angeordnet werden;
b) wird mit geeigneten Massnahmen zur Wiedereingliederung verbunden;
c) kann mit Auflagen verbunden werden.

[4] Die Regierung regelt die weiteren Disziplinarmassnahmen durch Verordnung.

IV. Lehrpersonen

Art. 80 Unterrichtsberechtigung

[1] Lehrpersonen sind zur Erteilung von Unterricht berechtigt, wenn sie über ein von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren anerkanntes Lehrdiplom verfügen, das dem zu erteilenden Unterricht entspricht.

[2] Sofern die Gleichwertigkeit gegeben ist, kann das zuständige Departement eine andere Qualifikation einem anerkannten Lehrdiplom gleichstellen.

[3] In begründeten Fällen kann als Lehrperson befristet angestellt werden, wer weder ein anerkanntes Lehrdiplom noch eine gleichwertige Qualifikation besitzt, jedoch eine ausreichende Ausbildung nachweist und die persönlichen Voraussetzungen erfüllt.

Art. 81 Berufsauftrag

[1] Der Berufsauftrag der Lehrpersonen umfasst die Arbeitsfelder:
a) Unterricht;
b) Schülerinnen und Schüler;
c) Schule;
d) Lehrperson.

[2] Im Rahmen des Berufsauftrags gestalten die Lehrpersonen den Unterricht nach anerkannten pädagogischen und didaktischen Grundsätzen. Die Methodenfreiheit ist gewährleistet, soweit sie nicht durch den Lehrplan eingeschränkt wird.

[3] Die Regierung regelt durch Verordnung insbesondere:
a) die Umschreibung der Arbeitsfelder;
b) Bandbreiten für die Gewichtung der Arbeitsfelder;
c) die Arbeitszeit je Lektion im Arbeitsfeld Unterricht.

[4] Sie kann durch Verordnung die zuständige Stelle des Schulträgers ermächtigen, Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 30 Prozent oder mit einem befristeten Arbeitsverhältnis von weniger als fünf Wochen Dauer von den Arbeitsfeldern Schülerinnen und Schüler oder Schule zu befreien.

Art. 82 Berufseinführung
a) Begleitung durch die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen

[1] Während der Berufseinführung wird die Lehrperson durch die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen begleitet.

[2] Die zuständige Stelle des Kantons bestimmt das Grundangebot. Der Kanton trägt die Kosten.

Art. 83 b) Beratung und Förderung durch eine Lehrperson

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers bezeichnet eine erfahrene Lehrperson, welche die berufseinsteigende Lehrperson berät und fördert. Steht keine erfahrene Lehrperson zur Verfügung, übernimmt die Schulleitung diese Aufgabe.

Art. 84 Tätigkeitsverbot

[1] Das zuständige Departement verfügt ein Tätigkeitsverbot, wenn eine Lehrperson die Berufspflichten wiederholt oder schwer verletzt, mit ihrem Verhalten ihre Vertrauenswürdigkeit schwer beeinträchtigt oder gesundheitliche Gründe der Ausübung ihrer Tätigkeit entgegenstehen.

[2] Das zuständige Departement meldet die Verfügung und Aufhebung von Tätigkeitsverboten den Schulträgern und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren[61].

[3] Die Schulträger melden der zuständigen Stelle des Kantons die für ein Tätigkeitsverbot erheblichen Vorfälle und Wahrnehmungen.

[4] Abs. 1–3 dieser Bestimmung werden sachgemäss angewendet auf:
a) Lehrpersonen an Privatschulen und den weiteren Schulen nach diesem Erlass;
b) Fachlehrpersonen für einfache sonderpädagogische Massnahmen;
c) weitere Personen, die in einer Schule oder im Rahmen der schulpsychologischen Versorgung oder eines ergänzenden Angebots angestellt sind. Das zuständige Departement führt eine Liste dieser weiteren Personen mit einem Tätigkeitsverbot. Einsicht erhalten Schulträger und Arbeitgeber, soweit sie ein berechtigtes Interesse nachweisen.

61 Art. 12[bis] der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (Diplomanerkennungsvereinbarung) vom 18. Februar 1993, sGS 230.31.

Art. 85 Weiterbildung

[1] Der Kanton sorgt für ein bedarfsgerechtes Weiterbildungsangebot. Das zuständige Departement kann Weiterbildungen als obligatorisch erklären, wenn diese für die Erfüllung des Berufsauftrags wichtig sind.

[2] Der Kanton kann die Kosten ganz oder teilweise tragen.

[3] Die Intensivweiterbildung richtet sich nach Art. 6 des Gesetzes über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen vom 16. September 2014[62].

Art. 86 Anwendbares Personalrecht

[1] Das Anstellungsverhältnis der Lehrperson richtet sich nach den Bestimmungen dieses Erlasses und dem Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen vom 16. September 2014[63].

[2] Soweit diese Erlasse keine spezifische Regelung vorsehen, wird das Personalgesetz vom 25. Januar 2011[64] sachgemäss angewendet.

[3] Für Fachlehrpersonen für einfache sonderpädagogische Massnahmen werden die Vorschriften über die Lehrpersonen sachgemäss angewendet.

Art. 87 Beendigung des Arbeitsverhältnisses
a) durch Kündigung

[1] Das Arbeitsverhältnis kann durch die zuständige Stelle des Schulträgers oder durch die Lehrperson auf das Semesterende gekündigt werden.

[2] Die Kündigung wird der anderen Vertragspartei bis Ende September oder Ende März schriftlich mitgeteilt.

[3] Kündigt von zwei Lehrpersonen, die ein Pensum teilen, eine das Arbeitsverhältnis, kann die zuständige Stelle des Schulträgers das Arbeitsverhältnis der anderen Lehrperson bis Ende Oktober oder Ende April kündigen.

[4] Das befristete Arbeitsverhältnis, das für länger als ein Semester begründet wurde, kann wie das unbefristete Arbeitsverhältnis gekündigt werden.

Art. 88 b) aus Altersgründen

[1] Das Arbeitsverhältnis endet aus Altersgründen nach Vollendung des 65. Altersjahres der Lehrperson auf Ende des Semesters.

[2] Die einvernehmliche Verlängerung des Arbeitsverhältnisses richtet sich nach dem Personalgesetz vom 25. Januar 2011[65].

---

62 sGS 213.51.
63 sGS 213.51.
64 sGS 143.1.
65 sGS 143.1.

Art. 89 Konvente

[1] Konvente der Lehrpersonen sind Organe der Mitverantwortung.

[2] Sie:
a) organisieren sich selbst;
b) versammeln sich jährlich wenigstens einmal in der unterrichtsfreien Zeit;
c) behandeln Schulfragen von allgemeiner Bedeutung.

[3] Das zuständige Departement kann den Konventen Fragen und Themen zur Behandlung und zur Stellungnahme unterbreiten. Es kann die Lehrpersonen zur Teilnahme an Versammlungen verpflichten.

[4] Das zuständige Departement kann den Konventen im Rahmen der bewilligten Kredite einen jährlichen Beitrag ausrichten.

Art. 90 Lokale Mitwirkung und Mitverantwortung

[1] Der Schulträger gewährleistet in der Schulordnung eine angemessene lokale Mitwirkung und Mitverantwortung der Lehrpersonen.

Art. 91 Assistenzpersonen

[1] Der Schulträger kann Assistenzpersonen einsetzen, die im Auftrag der Lehrperson oder der Schulleitung unterstützende Aufgaben im Unterricht wahrnehmen.

V. Eltern

Art. 92 Zusammenarbeit Schule und Eltern

[1] Schule und Eltern arbeiten bei der Erfüllung des Bildungsauftrags zusammen. Sie richten ihr Verhalten auf das Wohl der Schülerin oder des Schülers, die Wahrung des Schulfriedens und einen ungestörten Unterricht aus.

[2] Die Schule informiert die Eltern in geeigneter Weise über die Leistungen und das Verhalten ihres Kindes sowie über wichtige Schulangelegenheiten und besondere Schulanlässe.

[3] Die Eltern informieren die Schule über Angelegenheiten, die für die Beschulung ihres Kindes bedeutsam sind.

Art. 93 Rechte

[1] Die Eltern werden vorgängig angehört, wenn bezüglich ihres Kindes besondere Massnahmen zu treffen sind.

[2] Die Eltern können Einsicht in die Arbeiten ihres Kindes sowie in die Schulakten nehmen.

[3] Die Eltern können nach Absprache mit der Lehrperson Unterrichtsstunden ihres Kindes besuchen, soweit der Schulbetrieb dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Art. 94 Verantwortung für den Schulbesuch

[1] Die Eltern sind verantwortlich, dass ihr Kind den Unterricht und die obligatorischen Schulveranstaltungen besucht sowie angeordnete sonderpädagogische oder andere Massnahmen wahrnimmt.

Art. 95 Mitwirkungspflicht

[1] Die Eltern:
a) stehen Lehrperson und Schule für Gespräche und weitere Kontakte zur Verfügung;
b) unterstützen Lehrperson und Schule bei der Erfüllung des Bildungsauftrags sowie bei der Umsetzung sonderpädagogischer Massnahmen;
c) halten das Kind zur Wahrung des Schulfriedens und zur Befolgung der Schulordnung an.

Art. 96 Beiträge der Eltern
a) Regelschule

[1] Die zuständige Stelle des Schulträgers kann von den Eltern Beiträge erheben für:
a) Verpflegung, soweit ihnen durch das Wegbleiben ihres Kindes Einsparungen erwachsen;
b) schulergänzende Betreuung;
c) Verpflegung sowie Betreuung ausserhalb der Unterrichtszeiten in der Tagesschule;
d) freiwillige Angebote;
e) Wahlfächer, die einen ausserordentlichen Materialaufwand erfordern.

[2] Sie kann von den Eltern zusätzliche Beiträge an besondere Unterrichtsveranstaltungen mit einem ausserordentlichen finanziellen Aufwand erheben, sofern eine Wahlmöglichkeit besteht und wenigstens ein gleichwertiges Angebot gewählt werden kann, für das keine zusätzlichen Beiträge verlangt werden.

Art. 97 b) sonderpädagogische Massnahmen

[1] Soweit den Eltern aus verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen in einer Sonderschule Einsparungen bei der Verpflegung ihres Kindes entstehen, erhebt die Sonderschule von ihnen Pauschalbeiträge.

[2] Die Pauschalbeiträge werden bei der hälftigen Aufteilung der Kosten nach Art. 53 dieses Erlasses berücksichtigt.

Art. 98 c) Uneinbringlichkeit

[1] Der Kanton trägt die Pauschalbeiträge nach Art. 97 dieses Erlasses, soweit diese uneinbringlich sind.

[2] Die Kostentragung durch den Kanton wird bei der hälftigen Aufteilung der Kosten nach Art. 53 dieses Erlasses angerechnet.

Art. 99 Ordnungsbusse

[1] Eltern können von der zuständigen Stelle des Schulträgers mit Fr. 200.– bis Fr. 2'000.– gebüsst werden, wenn sie:

a) ihr Kind an der Erfüllung der Schulpflicht hindern oder nicht zum Schulbesuch anhalten oder
b) ihre Mitwirkungspflicht erheblich verletzen.

[2] Die Ordnungsbusse nach Abs. 1 dieser Bestimmung wird in der Regel nach erfolgloser Verwarnung verfügt.

[3] Vorbehalten bleibt in schweren Fällen die Busse nach Art. 113 dieses Erlasses.

VI. Behörden

Art. 100 Regierung

[1] Die Regierung beaufsichtigt das Volksschulwesen.

[2] Im Fall einer besonderen oder ausserordentlichen Lage nach Art. 6 oder 7 des eidgenössischen Epidemiengesetzes vom 28. September 2012[66] ordnet die Regierung befristete und gesamtkantonal geltende gesundheitspolizeiliche Massnahmen in der Volksschule zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und anderer Gefährdungen der Gesundheit an.

Art. 101 Zuständiges Departement

[1] Das zuständige Departement erfüllt die Aufgaben, die ihm durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss der Regierung übertragen werden.

Art. 102 Bildungsbeirat
a) Bestand und Aufgaben

[1] Der Bildungsbeirat berät die Regierung und das zuständige Departement in strategischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung.

[2] Er:
a) wird vor der Änderung kantonaler Grundlagen vom zuständigen Departement angehört;
b) hat gegenüber dem zuständigen Departement ein Antragsrecht.

Art. 103 b) Zusammensetzung und Verfahren

[1] Der Bildungsbeirat besteht aus:
a) der Vorsteherin oder dem Vorsteher des zuständigen Departementes als Präsidentin oder Präsident;
b) sieben bis neun weiteren Mitgliedern aus den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Regierung wählt die weiteren Mitglieder.

[2] Die Regierung kann durch Verordnung Ausschüsse des Bildungsbeirates bilden und deren Aufgaben festlegen. Im Übrigen konstituiert sich der Bildungsbeirat selbst. Er erlässt ein Geschäftsreglement.

66 SR 818.101.

Art. 104 Lenkungsausschuss Sonderpädagogik
a) Bestand und Aufgaben

[1] Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik behandelt Themen der Koordination im Bereich der Sonderpädagogik, insbesondere betreffend die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen.

[2] Im sonderpädagogischen Bereich:
a) wird er vor der Änderung kantonaler Grundlagen vom zuständigen Departement angehört;
b) hat er gegenüber dem zuständigen Departement ein Antragsrecht.

[3] Er erlässt das Versorgungskonzept.

Art. 105 b) Zusammensetzung und Verfahren

[1] Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik ist paritätisch zusammengesetzt. Er besteht aus insgesamt acht Mitgliedern. Davon werden:
a) vier Mitglieder als Vertretungen des Kantons von der Regierung gewählt:
b) vier Mitglieder von den Gemeinden und Schulträgern bestimmt.

[2] Eine Kantonsvertretung übernimmt den Vorsitz.

[3] Die privaten Sonderschulen und die zentrale Abklärungsstelle bestimmen je eine Vertretung, die dem Lenkungsausschuss Sonderpädagogik mit beratender Stimme angehört. Der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik kann weitere Personen mit beratender Funktion beiziehen.

[4] Im Übrigen konstituiert sich der Lenkungsausschuss Sonderpädagogik selbst. Er erlässt ein Geschäftsreglement.

Art. 106 Kommissionen des zuständigen Departementes

[1] Das zuständige Departement kann zur Unterstützung seiner operativen Aufgaben und derjenigen der zuständigen Stelle des Kantons Kommissionen einsetzen, insbesondere eine Pädagogische Kommission.

Art. 107 Rat

[1] Der Rat erfüllt die Aufgaben des Schulträgers, die nicht durch Gesetz, Verordnung, Vereinbarung, Gemeindeordnung oder allgemein verbindliches Reglement anderen Behörden übertragen sind.

Art. 108 Schulleitung

[1] Der Schulträger setzt eine qualifizierte Schulleitung ein.

[2] Die Schulleitung ist verantwortlich für die pädagogische, organisatorische und personelle Führung der Volksschule. Sie leitet die Arbeiten betreffend Schulqualität und Schulentwicklung.

[3] Die Schulordnung oder ein anderes allgemein verbindliches Reglement bestimmt die Zuständigkeiten der Schulleitung.

Art. 109 Rekursstellen Volksschule

[1] Die Rekursstellen Volksschule beurteilen Rekurse in ihrem Zuständigkeitsbereich.

[2] Eine Rekursstelle Volksschule besteht aus fünf nebenamtlich tätigen Mitgliedern. Sie dürfen weder dem Rat angehören noch für eine Schule eines Schulträgers im Einzugsgebiet tätig sein. Die Regierung wählt die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder.

[3] Die Rekursstelle Volksschule kann kostenlos Räumlichkeiten der Schulträger in ihrem Einzugsgebiet nutzen.

[4] Die Regierung regelt die Anzahl der Rekursstellen, die Einzugsgebiete und die Organisation durch Verordnung.

Art. 110 Amtsdauer und Amtszeitbeschränkung

[1] Die Amtsdauer des Bildungsbeirates, des Lenkungsausschusses Sonderpädagogik und der Rekursstelle Volksschule beträgt vier Jahre. Der Beginn der Amtsdauer richtet sich nach dem Gesetz über die Amtsdauer vom 8. Januar 2004[67]. Abweichend davon beginnt die Amtsdauer der Rekursstelle Volksschule am 1. September des entsprechenden Jahres.

[2] Die Wiederwahl ist zweimal möglich. Für die Mitglieder der Rekursstelle Volksschule sind weitere Wiederwahlen zulässig.

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

[4] Die Regierung kann durch Verordnung Ausnahmen festlegen.

VII. Verwaltungsverfahren und Rechtspflege

Art. 111 Grundsatz

[1] Verwaltungsverfahren und Rechtspflege richten sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965[68], soweit dieser Erlass nichts anderes bestimmt.

Art. 112 Rekurs

[1] Gegen Verfügungen und Entscheide der zuständigen Stelle des Schulträgers, die gestützt auf diesen Erlass ergangen sind, steht der Rekurs an das zuständige Departement offen.

[2] Vorbehalten bleibt der Rekurs bei der Rekursstelle Volksschule gegen Verfügungen und Entscheide der zuständigen Stelle des Schulträgers über:
a) Klassenzuweisung;
b) Zumutbarkeit des Schulwegs und Transport von Schülerinnen und Schülern;
c) Zeugnis;
d) Schullaufbahnentscheide mit Ausnahme der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen und des Besuchs einer Kleinklasse;

67 sGS 117.1.
68 sGS 951.1.

e) einfache sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule mit Ausnahme des Besuchs einer Kleinklasse;
f) leichte Disziplinarmassnahmen.

VIII. Schlussbestimmungen

Art. 113 Strafbestimmung

[1] Auf Anzeige des Rates wird in schweren Fällen mit Busse von Fr. 2'000.– bis Fr. 5'000.– bestraft, wer:
g) vorsätzlich oder fahrlässig ein Kind an der Erfüllung der Schulpflicht hindert oder nicht zum Schulbesuch anhält;
h) als Elternteil die Mitwirkungspflicht erheblich verletzt.

Art. 114 Übergangsbestimmungen
a) Schulordnung

[1] Der Rat passt die Schulordnung sowie weitere allgemein verbindliche Reglemente über die Volksschule bis spätestens zum 31. Juli 2032 dem neuen Recht an.

Art. 115 b) Verfügungen und Entscheide

[1] Verfügungen und Entscheide, die von der zuständigen Behörde vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses ergangen sind, behalten unabhängig von der Zuständigkeit nach diesem Erlass ihre Gültigkeit. Für Bewilligungen von Privatschulen bleibt Art. 65 dieses Erlasses vorbehalten.

Art. 116 c) hängige erstinstanzliche Verfahren

[1] Erstinstanzliche Verfahren, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängig sind, werden nach den Bestimmungen dieses Erlasses und seinen Ausführungsbestimmungen weitergeführt.

Art. 117 d) hängige Rekursverfahren

[1] Das zuständige Departement übernimmt die Rekursverfahren, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses beim Bildungsrat hängig sind.

[2] Im Übrigen werden diese Rekursverfahren nach bisherigem Recht behandelt.

Art. 118 e) Weisungen und Reglemente des Bildungsrates

[1] Weisungen und Reglemente des Bildungsrates, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses und seiner Ausführungsbestimmungen nicht aufgehoben werden, werden unter Vorbehalt von Abs. 2 dieser Bestimmung bis zu ihrer Aufhebung weiterhin angewendet, längstens bis 31. Juli 2032.

[2] Soweit sie diesem Erlass widersprechen, werden sie in dessen Sinn ausgelegt und angewendet.

Art. 119 f) schulpsychologische Versorgung

[1] Die Stadt St.Gallen kann längstens bis 31. Juli 2030 selbständig für die schulpsychologische Versorgung sorgen. Die Regierung kann die Frist beim Vorliegen schwerwiegender Gründe angemessen verlängern.

[2] Solange die Stadt St.Gallen selbständig für die schulpsychologische Versorgung sorgt, richtet sich die Kostentragung nach Art. 43bis und die Zusammenarbeit nach Art. 44 des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

Art. 120 g) privater Einzelunterricht

[1] Bestehende Bewilligungen für privaten Einzelunterricht bleiben so lange gültig, bis alle von der Bewilligung erfassten Schülerinnen und Schüler den Zyklus beendet haben, den sie im letzten Schuljahr vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses besucht haben.

Art. 121 h) integrierte Sonderschulung und Beschulung im Einzelfall

[1] Die integrierte Sonderschulung nach Art. 51 Abs. 1 Bst. b dieses Erlasses wird frühestens ab 1. August 2029 durchgeführt.

[2] Mit Zustimmung der zuständigen Stelle des Kantons und des Schulträgers können Beschulungen im Einzelfall längstens bis zum 31. Juli 2030 durchgeführt werden. Das zuständige Departement leistet dem Schulträger je Schülerin und Schüler den jährlichen Kantonsbeitrag an die Kosten für die Beschulung nach Art. 39a der Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen vom 3. Februar 2015[69] in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

Art. 122 i) Finanzierung der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen

[1] Die hälftige Aufteilung der Kosten nach Art. 53 dieses Erlasses wird ab 1. August 2029 angewendet. Bis dahin leistet der Schulträger dem Kanton je Schülerin und Schüler in einer Sonderschule einen pauschalen Beitrag nach Art. 39bis des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

[2] Die Kosten für die Beschulungen im Einzelfall werden bei der hälftigen Aufteilung der Kosten nach Art. 53 dieses Erlasses nicht berücksichtigt.

II.

1. Der Erlass «Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen vom 16. September 2014»[70] wird wie folgt geändert:

Ingress.
Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen
hat von der Botschaft der Regierung vom 17. Dezember 2013[71] Kenntnis genommen und erlässt

69 sGS 213.951.
70 sGS 213.51.
71 ABl 2014, 127 ff.

in Ausführung von Art. 49 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001[72] und Art. 75 des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983[73]
als Gesetz:

Art. 6 Treueprämie und Intensivweiterbildung

[1] Die Lehrperson erhält nach Vollendung des 10. und 20. Arbeitsjahrs eine Treueprämie von je einem halben Monatslohn. Die Vorschriften für das Staatspersonal werden sachgemäss angewendet.[74]

[2] Die Lehrperson[~~75~~] mit unbefristetem Arbeitsverhältnis und einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 40 Prozent im Kindergarten oder wenigstens 50 Prozent in der ~~Primarschule~~**Primarschule** oder auf der Oberstufe absolviert nach Vollendung des 15. und 25. Arbeitsjahrs unter Lohnfortzahlung eine Intensivweiterbildung von je einem halben Semester. ~~Der Bildungsrat~~**Das zuständige Departement** erlässt nähere Vorschriften.

2. Der Erlass «Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980»[76] wird wie folgt geändert:

Art. 8 Aufgabe und Ausbildungsdauer
a) Untergymnasium

[1] Das Untergymnasium bereitet auf das Gymnasium vor.

[2] Es umfasst das ~~siebte und achte~~**erste und zweite** Jahr **des dritten Zyklus** der Volksschule.

Art. 12bis (neu) Spitalschulen

[1] Die Spitalschulen nach Art. 71 des Volksschulgesetzes vom ●●[77] stellen in sachgemässer Anwendung der Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern vom 28. Oktober 2022[78] ein allgemeinbildendes schulisches Angebot im Bereich der Sekundarstufe II bereit.

[2] Die Grundsätze der Abgeltung richten sich sachgemäss nach der Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern vom 28. Oktober 2022[79].

[3] Das zuständige Departement erlässt ein Schulkonzept. Dieses kann vom Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben abweichen.

[4] Der Kanton trägt die Kosten für die Spitalschulung. Das zuständige Departement kann die Kostenübernahme von Bedingungen abhängig machen.

---

72 sGS 111.1.
73 **Seit ●● Art. ●● des Volksschulgesetzes vom ●●,** sGS 213.1.
74 Art. 113 ff. PersV, sGS 143.11.
~~75~~ ~~Art. 57 Abs. 1 VSG, sGS 213.1.~~
76 sGS 215.1.
77 **sGS ●●.**
78 **sGS ●●.**
79 **sGS ●●**

Art. 23 b) Führungsstruktur

[1] Die Rektorin oder der Rektor legt die Führungsstruktur fest. Diese regelt insbesondere Aufgaben und Zuständigkeiten von Rektorin oder Rektor, Prorektorinnen und Prorektoren, Rektoratskommission und anderen Kommissionen.

[2] Die Führungsstruktur bedarf der Genehmigung ~~des Bildungsrates~~**der zuständigen Stelle des Kantons**.

Art. 25 Wahl

[1] ~~Der Bildungsrat~~**Das zuständige Departement** wählt die Rektorin oder den Rektor. ~~Die Wahl bedarf der Genehmigung der Regierung.~~

[2] Die Rektorin oder der Rektor wählt die Prorektorinnen und Prorektoren. Rektoratskommission und Konvent sind vorschlagsberechtigt. ~~Die Wahl bedarf der Genehmigung des Bildungsrates.~~

[3] Die Wahl erfolgt auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Amtsdauer beginnt am 1. August des Jahres, in dem die Amtsdauer ~~des Bildungsrates~~**der kantonalen Behörden** beginnt.

Art. 27 Rektorenkonferenz

[1] Die Rektorinnen und Rektoren der staatlichen Mittelschulen bilden die kantonale Rektorenkonferenz.

[2] Die Rektorenkonferenz behandelt zuhanden der zuständigen Behörden unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Konvente Schulangelegenheiten, die mehrere Mittelschulen betreffen. Sie dient insbesondere der Koordination unter den Schulen sowie der Vorbereitung der Lehrpläne in Zusammenarbeit mit den Fachgruppen.

[3] ~~Der Bildungsrat~~**Das zuständige Departement** erlässt durch Reglement Vorschriften über Organisation und Aufgaben.

Art. 28 Schulzeit

[1] Das Schuljahr umfasst zwei Semester mit zusammen wenigstens 39 Schulwochen. Es beginnt mit dem ersten Semester am 1. August. Das zweite Semester beginnt am 1. Februar.

[2] ~~Der Bildungsrat setzt den Unterrichtsbeginn im Semesters fest.~~

Art. 29 Schulferien

[1] Die Schulferien betragen gesamthaft höchstens 13 Wochen. Sie dürfen ununterbrochen nicht mehr als sechs Wochen dauern.

[2] Sie werden ~~vom Bildungsrat~~**von der Regierung** festgesetzt.

[3] Die Rektorin oder der Rektor kann während der gesamten Ausbildungsdauer höchstens acht Wochen Schulferien zu zusätzlicher Schulzeit für obligatorische besondere Unterrichtsaktivität erklären.

Art. 30 Lehrpläne
a) im Allgemeinen

[1] Die Lehrpläne bestimmen Unterrichtsfächer, Lehrziele, Lehrinhalte und Lektionenzahl der Fächer.

[2] Sie werden ~~vom Bildungsrat~~**von der Regierung** erlassen~~ und bedürfen der Genehmigung der Regierung~~.

Art. 32 wird aufgehoben.

Art. 33 Schulversuche

[1] Abweichend vom Lehrplan können an einzelnen Mittelschulen Schulversuche durchgeführt werden. Sie dürfen das Erreichen der Lehrziele nicht gefährden.

[2] ~~Der Bildungsrat~~**Das zuständige Departement** ordnet die Versuche an. Sie werden befristet, überwacht und ausgewertet.

*Art. 35 ~~Reglemente des Bildungsrates~~**Vollzugsvorschriften***

[1] ~~Reglemente des Bildungsrates ordnen~~**Die Regierung erlässt durch Verordnung die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften, insbesondere über** Aufnahme, Beförderung, Übertritt und Abschlussprüfung. Rektorenkonferenz und Konvente werden vor Erlass angehört.

[2] Für die Aufnahme ist die Beurteilung der Schülerin oder des Schülers durch die bisherigen Lehrpersonen zu berücksichtigen.

[3] ~~Die Vorschriften über die Aufnahme bedürfen der Genehmigung der Regierung.~~

Art. 35bis (neu) Datenbearbeitung

[1] Das zuständige öffentliche Organ bearbeitet die zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Erlass erforderlichen Personendaten, besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile im Sinn des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009[80] insbesondere von:

a) Schülerinnen und Schülern der Mittelschule;
b) deren Eltern;
c) Lehrpersonen und Verwaltungspersonal;
d) weiteren Personen, die Leistungen nach diesem Erlass erbringen oder in Anspruch nehmen.

[2] Im Bereich der besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeitet es, soweit unentbehrlich, Daten betreffend:

a) schulische Leistungen;
b) Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten;
c) Disziplinarmassnahmen nach Art. 47 dieses Erlasses;
d) Ordnungsbussen nach Art. 66bis dieses Erlasses;

80 sGS 142.1.

e) Gesundheit;
f) Familienverhältnisse;
g) Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen.

Art. 35ter (neu) Datensammlung und Datenbekanntgabe

1 Das zuständige öffentliche Organ führt zum Zweck der Schuladministration eine elektronische Datensammlung mit Daten nach Art. 35bis dieses Erlasses.

2 Es kann unter den Voraussetzungen von Art. 5 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009[81] Personendaten im Abrufverfahren bekanntgeben an:
a) öffentliche Organe des Kantons;
b) öffentliche Organe des Bundes;
c) Dritte, die Aufgaben nach diesem Erlass erfüllen.

3 Die Regierung regelt die Einzelheiten der Datenbekanntgabe durch Verordnung.

Art. 35quater (neu) Bildungsidentität

1 Die zuständige Stelle des Kantons kann Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen sowie das Verwaltungspersonal der Schulen mit einer eindeutigen und unveränderlichen Bildungsidentität für die sichere Authentifizierung und den sicheren Abruf von elektronischen Dienstleistungen ausstatten.

2 Die Regierung regelt die Einzelheiten der Bildungsidentität durch Verordnung.

Art. 57bis Berufsauftrag

1 ~~Der Bildungsrat~~**Die Regierung** erlässt den Berufsauftrag.

Art. 62 b) Konferenzen

1 Zur Behandlung besonderer Angelegenheiten einer Abteilung oder einer Klasse bilden die Lehrpersonen Abteilungs- oder Klassenkonferenzen.

2 Sie organisieren sich selbst. ~~Vorbehalten bleiben Vorschriften des Bildungsrates.~~

Art. 70 wird aufgehoben.

Art. 72 wird aufgehoben.

Art. 75bis (neu) Kommissionen des zuständigen Departementes

1 Das zuständige Departement kann zur Unterstützung seiner operativen Aufgaben und derjenigen der zuständigen Stelle des Kantons Kommissionen einsetzen.

81 sGS 142.1.

Art. 77 Beschwerden

[1] Beschwerden gegen Lehrpersonen sowie Prorektorinnen und Prorektoren sind an die Rektorin oder den Rektor, Beschwerden gegen die Rektorin oder den Rektor und die Rektoratskommission an ~~den Bildungsrat~~**die zuständige Stelle des Kantons** zu richten.

Art. 78 Rekurs
a) Rektorin oder Rektor

[1] Verfügungen unterer Organe können mit Rekurs bei der Rektorin oder beim Rektor angefochten werden, soweit dieses Gesetz nicht den Weiterzug ~~an den Bildungsrat~~**an das zuständige Departement** vorsieht.

*Art. 80 c) ~~Bildungsrat~~**zuständiges Departement***

[1] Mit Rekurs beim ~~Bildungsrat~~**zuständigen Departement** können angefochten werden:
a) …
a[bis]) Verfügungen und Entscheide der Rektorin oder des Rektors;
b) Verfügungen der Rektoratskommission;
c) Verfügungen über Aufnahme, Zeugnisnoten, Beförderung, Übertritt und Abschluss;
d) …

Art. 81 Anerkennung von Abschlusszeugnissen

[1] Der Staat kann Abschlusszeugnisse nichtstaatlicher Mittelschulen anerkennen, wenn:
a) die Schule im Kanton St.Gallen geführt wird;
b) Ausbildung und Abschluss jenen der staatlichen Mittelschulen gleichwertig sind;
c) die kantonale Anerkennung Voraussetzung der eidgenössischen Anerkennung ist.

[2] Über die Anerkennung beschliesst ~~der Bildungsrat~~**das zuständige Departement** auf Gesuch des Schulträgers.

3. Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung vom 23. September 2007»[82] wird wie folgt geändert:

Art. 5 Typen

[1] Der Kanton bietet zur gezielten Vorbereitung auf eine berufliche Grundbildung[83] im Anschluss an die Volksschule an:
a) das allgemeine Berufsvorbereitungsjahr und den Vorkurs für Gestaltung;
b) die Vorlehre;
c) den Integrationskurs.~~ Vorbehalten bleibt der Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche nach der Gesetzgebung über die Volksschule.~~[84]

82 sGS 231.1.
83 Vgl. Art. 12 BBG.
~~84 sGS 213.1.~~

Art. 14a (neu) *Datenbearbeitung*

[1] Das zuständige öffentliche Organ bearbeitet die zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Erlass erforderlichen Personendaten, besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile im Sinn des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009[85] insbesondere von:

a) Schülerinnen und Schülern der Berufsfachschule sowie Personen, die ein Angebot der höheren Berufsbildung oder Weiterbildung in Anspruch nehmen;
b) deren Eltern;
c) Lehrpersonen und Verwaltungspersonal;
d) weiteren Personen, die Leistungen nach diesem Erlass erbringen oder in Anspruch nehmen.

[2] Im Bereich der besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeitet es, soweit unentbehrlich, Daten betreffend:

a) schulische Leistungen;
b) Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten;
c) Disziplinarmassnahmen nach Art. 16 dieses Erlasses;
d) Gesundheit;
e) Familienverhältnisse;
f) Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen.

Art. 14b (neu) *Datensammlung und Datenbekanntgabe*

[1] Das zuständige öffentliche Organ führt zum Zweck der Schuladministration eine elektronische Datensammlung mit Daten nach Art. 14a dieses Erlasses.

[2] Es kann unter den Voraussetzungen von Art. 5 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009[86] Personendaten im Abrufverfahren bekanntgeben an:

a) öffentliche Organe des Kantons;
b) öffentliche Organe des Bundes;
c) Dritte, die Aufgaben nach diesem Erlass erfüllen.

[3] Die Regierung regelt die Einzelheiten der Datenbekanntgabe durch Verordnung.

Art. 14c (neu) *Bildungsidentität*

[1] Die zuständige Stelle des Kantons kann Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen sowie das Verwaltungspersonal der Schulen mit einer eindeutigen und unveränderlichen Bildungsidentität für die sichere Authentifizierung und den sicheren Abruf von elektronischen Dienstleistungen ausstatten.

[2] Die Regierung regelt die Einzelheiten der Bildungsidentität durch Verordnung.

Art. 20a (neu) *Spitalschulen*

[1] Die Spitalschulen nach Art. 71 des Volksschulgesetzes vom ●●[87] stellen in sachgemässer Anwendung der Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern

---

85 **sGS 142.1.**
86 sGS 142.1.
87 **sGS ●●.**

vom 28. Oktober 2022[88] ein allgemeinbildendes schulisches Angebot im Bereich der Sekundarstufe II bereit.

[2] Die Grundsätze der Abgeltung richten sich sachgemäss nach der Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern vom 28. Oktober 2022[89].

[3] Das zuständige Departement erlässt ein Schulkonzept. Dieses kann vom Lehrplan und von anderen kantonalen Vorgaben abweichen.

[4] Der Kanton trägt die Kosten für die Spitalschulung. Das zuständige Departement kann die Kostenübernahme von Bedingungen abhängig machen.

4. Der Erlass «Bibliotheksgesetz vom 30. April 2013»[90] wird wie folgt geändert:

Art. 4 b) Zuständigkeit

[1] Kanton und Gemeinden stellen im Verbund die bibliothekarische Grundversorgung der Bevölkerung sicher. Die Gemeinden tragen die Hauptverantwortung. Sie entscheiden frei über Umfang, Ausgestaltung sowie Art und Weise der Aufgabenerfüllung.

[2] Die Träger der Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen stellen die bibliothekarische Grundversorgung ihrer Schülerinnen und Schüler sicher.[91]

[3] Die Aufgabe kann selbständig oder gemeinsam mit anderen Trägern erfüllt werden.

5. Der Erlass «Gesetz über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011»[92] wird wie folgt geändert:

Art. 9 b) durch das zuständige Gemeinwesen

[1] …

[1bis] Die zuständige politische Gemeinde trägt als Pflegekostenbeitrag die Pflegekosten, soweit:
a) diese nicht von Sozialversicherungen und dem Beitrag der versicherten Person gedeckt sind;
b) diese nicht die Höchstansätze nach Art. 6 dieses Erlasses übersteigen;
c) das Pflegeheim nicht als beitragsberechtigte Einrichtung nach Art. 14 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012[93] anerkannt ist.

[2] …

[3] Der Kanton trägt die Pflegekosten, soweit diese nicht von Sozialversicherungen gedeckt sind und das Pflegeheim als beitragsberechtigte Einrichtung nach Art. 14 des Gesetzes über die

---

88 **sGS ●●.**

89 **sGS ●●**

90 sGS 276.1.

91 Art. ~~25~~**13** des Volksschulgesetzes, sGS 213.1; Art. 4 des Mittelschulgesetzes, sGS 215.1; Art. 9 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung, sGS 231.1.

92 sGS 331.2.

93 sGS 381.4.

soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012[94] anerkannt ist.

[4] Der Kanton trägt die Pflegekosten, soweit diese nicht von Sozialversicherungen gedeckt sind und das Pflegeheim als Sonderschule nach Art. 55 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom ●●[95] anerkannt ist. Die Kosten werden an die hälftige Aufteilung nach Art. 53 des Volksschulgesetzes vom ●●[96] angerechnet.

6. Der Erlass «Gesetz über die St.Galler Pensionskasse vom 9. Juni 2013»[97] wird wie folgt geändert:

Art. 2 Angeschlossene Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber

[1] Der St.Galler Pensionskasse sind angeschlossen:
a) der Kanton als Arbeitgeber des Staatspersonals[98];
b) selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten[99] und öffentlich-rechtliche Stiftungen des Kantons als Arbeitgeberinnen ihres Personals, wenn sie die berufliche Vorsorge nicht anders regeln;
c) die Träger der öffentlichen Volksschule[100] als Arbeitgeber ihres Personals, wenn sie die berufliche Vorsorge nicht anders regeln;
d) mit Anschlussvereinbarung:
   1. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Sitz im Kanton St.Gallen, wenn sie überwiegend Aufgaben von öffentlichem Interesse erfüllen, insbesondere die Gemeinden;
   2. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Sitz ausserhalb des Kantons St.Gallen, wenn sie ausschliesslich Aufgaben von öffentlichem Interesse erfüllen, wovon auch von öffentlichem Interesse für den Kanton**.**

7. Der Erlass «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965»[101] wird wie folgt geändert:

Art. 43bis e) Departement

[1] Sofern nicht der Weiterzug an die Verwaltungsrekurskommission, an das Versicherungsgericht oder an die Regierung offensteht, können mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden:
a) Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, ausgenommen des Verwaltungsrates der Gebäudeversicherung und des Kooperationsgremiums der E-Government St.Gallen (eGovSG);
b) Verfügungen und Entscheide der Verwaltungsbehörden des Staates, ausgenommen ~~des Bildungsrates,~~ des Universitätsrates, des Rates der Pädagogischen Hochschule St.Gallen und des Gesundheitsrates.

---

94 sGS 381.4.
95 sGS ●●.
96 sGS ●●.
97 sGS 864.1.
98 Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Ziff. 2 des Personalgesetzes, sGS 143.1.
99 Art. 2 Abs. 2 Ziff. 1 des Personalgesetzes, sGS 143.1.
100 Art. ~~4 Abs. 1~~**13** des Volksschulgesetzes, sGS 213.1.
101 sGS 951.1.

[2] Der Vorsteher des zuständigen Departementes:
a) kann für die Bearbeitung von Rekursverfahren allgemeine oder einzelfallbezogene Weisungen erteilen;
b) beurteilt die Rekursgründe nach Art. 46 dieses Gesetzes;
c) kann an Verhandlungen oder Beweiserhebungen teilnehmen, wenn:
   1. eine Praxisänderung in Betracht gezogen wird;
   2. sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt;
   3. Fälle von grosser Tragweite zu entscheiden sind, welche erhebliche Auswirkungen auf öffentliche oder private Interessen haben;
d) nimmt im Beschwerdeverfahren Stellung.

[3] Die Regierung erlässt durch Verordnung Vorschriften für die einheitliche Bearbeitung von Rekursverfahren, namentlich zur Einforderung und Höhe von Kostenvorschüssen, zur Höhe von Entscheidgebühren, zur Zusprache und Höhe von ausseramtlichen Entschädigungen, zu Fristen, verfahrensleitenden Anordnungen, Führung von Fallstatistiken sowie zur einheitlichen Anwendung der Vorschriften über den Ausstand nach Art. 7 dieses Gesetzes.

Art. 59bis b) gegen Verwaltungsbehörden

[1] Sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht, beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung, der Departemente, der Rekursstellen Volksschule~~, des Bildungsrates~~, des Universitätsrates und der Rekurskommission der Universität St.Gallen, des Rates der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, der Organe der Ost – Ostschweizer Fachhochschule, des Verwaltungsrates der Gebäudeversicherung, des Kooperationsgremiums der E-Government St.Gallen (eGovSG) und des Gesundheitsrates sowie der obersten Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften.

[…][102]

III.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»[103] wird aufgehoben.

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.[104]

---

102 Die unveränderten Abs. 2 und 3 der Bestimmung sind nicht aufgeführt.
103 sGS 213.1.
104 Art. 5 RIG, sGS 125.1.

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV)

Entwurf der Regierung vom 3. November 2026

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 3. November 2026[105] Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 65 Bst. c der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001[106]

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

[1] Der Regierungsbeschluss vom 3. November 2026 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV) wird genehmigt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.[107]

105 ABl 2026-••.
106 sGS 111.1.
107 Art. 5 RIG, sGS 125.1.