



XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Bericht und Entwurf des Bildungsdepartementes vom 31. Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung

1	Ausgangslage	1
2	Finanzierung der Lehrmittel	2
3	Steuerung der Lehrmittel	2
4	Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln	3
5	Übergang	5
6	Finanzielle Auswirkungen und Referendum	5
7	Antrag	5
	Entwurf (XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz)	6

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des XXVIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz.

1 **Ausgangslage**

Nach Art. 21 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) bezeichnet der Bildungsrat die obligatorischen Lehrmittel. Er kann weitere Lehrmittel empfehlen. Obligatorische und empfohlene Lehrmittel gelten als Lehrmittel mit Status («Lehrmittelstatus»). Bis Ende 2020 hat der Kanton dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgend die obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel (Lehrmittel mit Status) den Schulträgern unentgeltlich abgegeben.

Auf der Grundlage des in der gesetzgeberischen Sammelvorlage aus dem Projekt «Strukturierter Dialog» enthaltenen XXIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (nGS 2020-094) beteiligen sich die Gemeinden seit dem 1. Januar 2021 im Umfang von 50 Prozent an den Kosten der Lehrmittel mit



Status. Der Nachtrag ist bis zum 31. Dezember 2023 befristet, wobei der Regierung die Kompetenz eingeräumt worden ist, die Übergangsfrist um zwei Jahre auf insgesamt fünf Jahre zu verlängern. In Abschnitt 5.1 der Botschaft der Regierung zum XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 10. Dezember 2019 (22.19.15) wurde in Aussicht gestellt, dass in dieser Übergangszeit eine Auslegeordnung zur Lehrmittelsteuerung vorgenommen und die Grundlagen für eine definitive Regelung der Lehrmittelfinanzierung gelegt werden sollen. In diesem Zusammenhang seien generell Aufgaben und Zuständigkeiten im Lehrmittelwesen, ausgenommen die Politik zum Lehrmittelverlag, zu klären. Im Rahmen eines gemeinsamen Projekts unter Leitung des Bildungsdepartementes mit Vertretungen des Bildungsrates, der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV) sei insbesondere zu klären, wie weit sich der Beizug der Gemeinden zur Finanzierung auch auf die Zuständigkeit für den Entscheid, welche Lehrmittel im Unterricht im Grundsatz zu verwenden sind, auswirken soll. Es solle für die Zukunft eine gute und vor allem zeitgemässe Lösung entwickelt werden, welche die grossen Veränderungen auf dem Lehrmittelmarkt, die Finanzierung und die Qualität von Lehrmitteln miteinbezieht.

2 Finanzierung der Lehrmittel

Ungeachtet des begonnenen Projekts zur Lehrmittelsteuerung und -finanzierung hat der Kantonsrat in der Novembersession 2021 im Zuge des Kantonsratsbeschlusses über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus (33.21.09) die Finanzierung der obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel ab dem Jahr 2023 zu 100 Prozent den Gemeinden übertragen.

3 Steuerung der Lehrmittel

Das laufende Projekt wurde mit den Beschlüssen zum Haushaltsgleichgewicht 2022plus faktisch auf die Lehrmittel-*Steuerung* reduziert. Dabei hat sich gezeigt, dass es weder unter dem Aspekt der Unterrichtsqualität fachlich erforderlich noch unter dem Aspekt der fiskalischen Äquivalenz politisch realistisch ist, die bisherige Praxis, wonach der Kanton Lehrmittel *obligatorisch* erklärt, aufrechtzuerhalten. Der Lehrmittelmarkt hat sich durch die sich beschleunigende Digitalisierung und durch die Einführung des Lehrplans 21 als Vorlage für sprachnational koordinierte kantonale Lehrpläne in den letzten Jahren stark gewandelt. Es entstehen vermehrt Lehrmittelreihen als Produkte für die ganze Volksschule, digitale Produkte und Lehrmittelanteile halten zunehmend Einzug und die Geschäftsmodelle der Verlage verlagern sich in Richtung Lizenzmodelle. Die Ansprüche an ein Lehrmittel werden durch inhaltliche wie auch überfachliche Vorgaben aus der einheitlichen Lehrplanvorlage geprägt. Diese Entwicklung wird in den nächsten Jahren durch die digitale Transformation weiter akzentuiert. In der Tendenz entwickelt sich der Lehrmittelmarkt Richtung «automatisch koordinierte» Lehrmittel. Eine neue kantonale Lehrmittelsteuerung hat dies zu berücksichtigen. Eine formell verbindliche kantonale Lehrmittelsteuerung wäre vor dem Hintergrund dieser Entwicklung, aber auch vor dem Hintergrund der Übernahme der bereits beschlossenen vollen Lehrmittelfinanzierung durch die Gemeinden nicht länger haltbar. Es wird mithin in Zukunft keine Lehrmittelobligatorien mehr geben. Damit entfällt auch der bisherige (Ober-)Begriff des Lehrmittelstatus.

Zu regeln bleibt die Lehrmittelsteuerung auf der Ebene formell unverbindlicher, materiell aber aussagekräftiger *Empfehlungen*. Auch hierbei soll künftig die fiskalische Äquivalenz leitend sein. Damit sollen auch über die Empfehlung von Lehrmitteln zur *freiwilligen* Verwendung die finanzierenden Gemeinden zuständig sein. Der Kanton wird dabei den Gemeinden weiterhin fachlich bzw. beratend zur Verfügung stehen. Angedacht ist eine Arbeitsgruppe unter der Führung von SGV und VSGP, die in Zusammenarbeit mit dem Amt für Volksschule und dem Bildungsrat sowie situativ unter Beizug weiterer Fachpersonen in ihrem Ermessen den sie mandatierenden Gemeinden eine Liste mit empfohlenen Lehrmitteln zur Verfügung stellt.



Überlassen bleibt dem Kanton, konkret dem für die strategische Schulentwicklung und Sicherung der Schulqualität zuständigen Bildungsrat, auf generell-abstrakter, d.h. nicht auf einzelne Lehrmittelangebote bezogener Ebene, *allgemeine Kriterien* für qualitativ gute Lehrmittel zu erlassen. Entsprechende Kriterien dienen der interkommunalen Arbeitsgruppe als Grundlage für ihre Ermessensentscheidung zur Empfehlung konkreter Lehrmittel.

Die Normierung des skizzierten Systems ist Gegenstand des Entwurfs für den XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz im Rahmen dieser Sammelvorlage. Mit ihm wird der Auftrag der Ablösung der befristeten Regelung des XXIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz fristgerecht erfüllt. In der Sache wird grösstmögliche Äquivalenz zwischen Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortung erreicht.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 21 Abs. 1 VSG

Diese Norm mandatiert den Bildungsrat damit, allgemeine Kriterien für qualitativ gute Lehrmittel festzulegen. Ihm stehen dafür bereits Grundlagen zur Verfügung, z.B. folgende Umschreibung der Interkantonalen Lehrmittelzentrale (ilz) für «gute Lehrmittel»:

«Gute Lehrmittel:

- fördern die Kompetenzentwicklung der Schülerinnen und Schüler;
- unterstützen das eigenständige Lernen;
- enthalten vielfältige aktivierende Lernaufgaben;
- bieten eine sachgerechte Aufbereitung der Inhalte;
- sind in einer verständlichen Sprache abgefasst;
- fördern durch die Gestaltung den Lernprozess;
- beziehen neue Medien mit ein;
- unterstützen die Lehrpersonen;
- sind vielseitig einsetzbar;
- enthalten Diagnose- und Beurteilungsinstrumente.»

Damit kann insbesondere sichergestellt werden, dass die im Unterricht eingesetzten Lehrmittel die Lehrplaninhalte abbilden.

Art. 21 Abs. 2 VSG

Diese Bestimmung verankert die Zuständigkeit der Gemeinden als Träger der öffentlichen Volksschule (politische Gemeinden als Einheitsgemeinden; Schulgemeinden), den Einsatz konkreter Lehrmittel zu empfehlen. Dies im Einklang mit ihrer Obliegenheit, die eingesetzten Lehrmittel zu finanzieren. Die Formulierung «sprechen sich in geeigneter Weise untereinander ab» bringt zum Ausdruck, dass sich die Gemeinden für die Erfüllung dieser Aufgabe in eigener Verantwortung organisieren. Angedacht ist wie bereits erwähnt, dass der SGV zusammen mit der VSGP eine Arbeitsgruppe bildet und leitet, in der neben drei bis vier Schulpräsidien und Vertretungen der VSGP auch Schulleitungen vertreten sind und Stimmrecht haben. Weiter sollen in der Arbeitsgruppe Fachpersonen aus dem Amt für Volksschule, ein Mitglied des Bildungsrates und allenfalls weitere schulnahe Personen Einsitz haben. Der Passus «und arbeiten mit dem Kanton zusammen» stellt sicher, dass die kantonalen Instanzen mit fachlicher Vorbereitungsarbeit (Amt für Volksschule) oder Beratung bei der Entscheidungsfindung (Bildungsrat) mitwirken können. Die fachliche Vorbereitungsarbeit wird unter anderem auch die Prüfung umfassen, ob mit den empfohlenen Lehrmitteln die Übergänge in weiterführende Schulen gewährleistet sind.



Im Ergebnis wird die Zuständigkeit der Gemeinden bzw. ihrer Arbeitsgruppe im Wesentlichen auf die Herausgabe einer Liste empfohlener Lehrmittel hinauslaufen. Fachliche Grundlage für die Liste sind die allgemeinen Qualitätskriterien des Bildungsrates nach Art. 21 Abs. 1 VSG.

Art. 22 Abs. 1 VSG

Dem Kanton bleibt es vorbehalten, selber Lehrmittel zu entwickeln. Er soll nach Ermessen solche Eigenentwicklungen den Schulträgern auch inskünftig unentgeltlich abgeben können. Unentgeltlich abgegebene Lehrmittel soll der Bildungsrat für den Einsatz vorschreiben können, wenn besondere Gründe dafür sprechen. Beispiel dafür ist das neu entwickelte Lehrmittel «St.Gallerland». Dieses nur im Volksschulunterricht im Kanton St.Gallen einsetzbare Lehrmittel würde aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen von keinem ausserkantonalen bzw. privaten Verlag produziert, weil die Entwicklungskosten nicht durch einen entsprechenden Absatz refinanziert werden könnten. Ein anderes Beispiel sind die digitalen Lernfördersysteme der Volksschule (Lernlupe, Lernpass plus). Diese haben einen hohen Stellenwert in der Schulentwicklung und ein dynamisches Entwicklungspotential, womit der Kanton ein Interesse an deren gesteuertem Einsatz im Unterricht hat.

Art. 22 Abs. 2 VSG

Für Lehrmittel, die den Trägern anerkannter privater Sonderschulen abgegeben werden, trägt der Kanton seit jeher die Kosten. Dies soll weiterhin gelten. In der Fallpauschale der Schulträger an die Sonderschulung ist die Lehrmittelabgabe inbegriffen.

Art. 22 Abs. 3 VSG

Für die Erstellung, den Einkauf und die Abgabe von Lehrmitteln führt der Kanton mit dem bei ihm angegliederten Lehrmittelverlag eine eigene Rechnung auf Vollkostenbasis. Gewinn und Verlust werden auf die nächste Rechnung vorgetragen. Diese Bestimmung wurde mit dem XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz mit Befristung bis 31. Dezember 2023 eingeführt (Art. 23^{bis} VSG). Sie ist jedoch auf Dauer angelegt und soll fortan unbefristet gelten. Der Inhalt des bis am 31. Dezember 2023 befristeten Art. 23^{bis} VSG ist deshalb unverändert in Art. 22 Abs. 3 VSG zu überführen.

Art. 23 Abs. 1 erster Satz VSG

Diese Bestimmung knüpft an Art. 21 Abs. 2 VSG gemäss Entwurf an und operationalisiert diesen Artikel. Die Schulträger sind in der Organisation (Bestellung und Auslieferung) der Lehrmittelversorgung frei. In der Auswahl der Lehrmittel berücksichtigen sie die vom Bildungsrat erlassenen Qualitätskriterien. Folgen sie dabei den konkreten Empfehlungen der interkommunalen Arbeitsgruppe, so ist die Einhaltung der Qualitätskriterien garantiert.

Art. 23 Abs. 1 zweiter Satz VSG

Diese Norm setzt gesetzgeberisch den grundsätzlichen Beschluss des Kantonsrates zum «Haushaltgleichgewicht 2022plus» um, dass die Finanzierung der Lehrmittel den Gemeinden nicht mehr «nur» zu 50, sondern neu zu 100 Prozent überantwortet wird.

Art. 23 Abs. 2 VSG

Diese Bestimmung hat keinen Zusammenhang zum Lehrmittelwesen im engeren Sinn und ist formale Fortschreibung bestehenden, bewährten Rechts.

Vollzugsbeginn

Gemäss Kantonsratsbeschluss über das Haushaltgleichgewicht 2022plus (33.21.09) sollen die Gemeinden ab dem Jahr 2023 die Lehrmittelfinanzierung vollumfänglich finanzieren. Entsprechend ist der XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz rückwirkend auf den 1. Januar 2023 in Vollzug zu setzen. Die Rückwirkung ist zeitlich massvoll sowie durch triftige Gründe gerechtfertigt, bewirkt keine stossenden Rechtsungleichheiten und stellt auch keinen Eingriff in wohlverworbene



Rechte dar. Sie ist daher im Rahmen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen¹ als zulässig zu beurteilen.

5 Übergang

Der Bildungsrat wird ab dem 1. Januar 2023 konform mit dem neuen Gesetzesrecht keine Steuerung des Lehrmittelwesens im Sinn der alten Ordnung mehr vornehmen. Aufgrund des Zeitplans der vorliegenden Sammelvorlage und der Neuorganisation des Bestellverfahrens und der Auslieferung für die Lehrmittel wird es indessen unumgänglich sein, dass im Jahr 2023 die Lehrmittelversorgung noch unverändert einheitlich über den Lehrmittelverlag St.Gallen erfolgt. Das Jahr 2023 soll genutzt werden, um die Gemeinden bei der Konkretisierung und Installation der neuen Prozesse zu unterstützen mit dem Ziel, dass auf das Jahr 2024 die neue Lehrmittelliste des SGV / der VSGP publiziert werden kann sowie das Bestellverfahren und die Auslieferung organisiert werden können.

6 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Im Rahmen des Haushaltsgleichgewichts 2022plus wurde die Hälfte der Kosten für die Beschaffung der Lehrmittel, die nach bisherigem Recht einen Status hatten, mit 4,2 Mio. Franken jährlich beziffert. In diesem Ausmass findet grundsätzlich mit dem vorliegenden XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz eine finanzielle Lastenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden statt. Ausgenommen von diesem Grundsatz sind Lehrmittel, welche der Kanton auch inskünftig aus besonderen Gründen den Schulträgern unentgeltlich abgibt (vorstehend Abschnitt 4, Bemerkungen zu Art. 22 Abs. 1 VSG). In Bezug auf das Lehrmittel St.Gallerland wird der Ertragsrückgang beim Kanton in diesem Zusammenhang auf rund 35'000 Franken geschätzt. Bei den Lernfördersystemen ist von einem ungefähren Ertragsrückgang von 500'000 Franken für einen nicht mehr weiterbelasteten hälftigen Anteil an Lizenzgebühren auszugehen.

Der XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz untersteht nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) dem fakultativen Gesetzesreferendum. Weil er auf kantonaler Ebene keine Mehrkosten zur Folge hat, untersteht er nicht dem Finanzreferendum nach Art. 48 Bst. d und Art. 49 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 6 f. RIG.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

¹ Vgl. dazu Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich / St.Gallen 2020, Rz. 287a ff. m.w.H.



XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf des Bildungsdepartementes vom 31. Mai 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●² Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»³ wird wie folgt geändert:

Art. 21 *Lehrmittel*

a) ~~Bezeichnung~~ **Qualitätskriterien und Empfehlung**

¹ Der Bildungsrat ~~bezeichnet die obligatorischen Lehrmittel.~~ **legt Qualitätskriterien für Lehrmittel fest.**

² ~~Er kann weitere Lehrmittel empfehlen.~~ **Die Schulträger empfehlen auf Grundlage der Qualitätskriterien nach Abs. 1 dieser Bestimmung Lehrmittel. Sie sprechen sich in geeigneter Weise untereinander ab und arbeiten mit dem Kanton zusammen.**

Art. 22 *b) **Entwicklung und Abgabe durch den Kanton***

~~1. durch den Kanton~~

¹ Der Kanton ~~gibt~~ **kann Lehrmittel entwickeln und diese** den Schulträgern und den Trägern anerkannter privater Sonderschulen ~~die obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel ab~~ **unentgeltlich abgeben. Der Bildungsrat kann aus besonderen Gründen den Einsatz von unentgeltlich abgegebenen Lehrmitteln anordnen.**

² ~~Der Kanton und der Schulträger tragen die Kosten der abgegebenen Lehrmittel je zur Hälfte. Für Lehrmittel, die der Kanton den Trägern anerkannter privater Sonderschulen abgibt, trägt der Kanton die Kosten vollumfänglich.~~

³ **Für die Erstellung, den Einkauf und die Abgabe von Lehrmitteln führt der Kanton eine eigene Rechnung auf Vollkostenbasis. Gewinn und Verlust werden auf die nächste Rechnung vorgetragen.**

² ABI 2022-●●.

³ sGS 213.1.



Art. 23 ~~2. durch den Schulträger~~) Bestimmung und Abgabe durch den Schulträger

¹ Der Schulträger **bestimmt die Lehrmittel und** stellt ~~weitere Lehrmitteldiese~~ und das Verbrauchsmaterial zur Verfügung. **Er trägt hierfür die Kosten.**

² Der Rat kann für Fächer und Kurse, deren Durchführung einen ausserordentlichen Materialaufwand erfordert, von den Eltern einen Beitrag an die Kosten verlangen.

Art. 23^{bis} wird aufgehoben.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird rückwirkend ab 1. Januar 2023 angewendet.