



Berichterstattung

Schulaufsicht 2018

Vom Erziehungsrat zur Kenntnis genommen am 13. März 2019

Inhalt

1	Vorwort	3
2	Aktive Aufsicht	3
2.1	Regelschulen	3
2.1.1	Übersicht	3
2.1.2	Dokumentenanalyse	5
2.1.3	Ergebnisse und Erkenntnisse der Dokumentenanalyse	5
2.1.4	Ausgesprochene Massnahmen	6
2.1.5	Leitfragen an die Schulträger	7
2.1.6	Erkenntnisse des Amtes für Volksschule	10
2.2	Privatschulen	11
2.2.1	Übersicht Privatschulen	12
2.2.2	Traktandierte Geschäfte 2018	13
2.3	Sonderschulen	13
2.3.1	Tätigkeitsschwerpunkt 2018	13
3	Reaktive Aufsicht	14
3.1	Aufsichtsbeschwerden	14
3.2	Personalrechtliche Anfragen und Prüfungen	15
3.3	Feststellung von Gleichwertigkeiten	15
4	Aufsichtsschwerpunkt 2018	16
5	Fazit	16

1 Vorwort

Die Aufsicht über die Volksschule im Kanton St.Gallen wird seit dem 1. Januar 2016 im Auftrag des Erziehungsrates durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität des Amtes für Volksschule (AVS) durchgeführt. Grundlage bilden das «Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität Kanton St.Gallen» (ERB 2015/197) vom 18. November 2015, das «Detailkonzept Aufsicht über die Privatschulen auf der Volksschulstufe» (ERB 2016/021) vom 18. Februar 2016 und das «Detailkonzept Pädagogische Aufsicht über die privaten Sonderschulen im Kanton St.Gallen» vom 19. Dezember 2018.

Bisherige Berichterstattungen zur Schulaufsicht an den Erziehungsrat:

- Schulaufsicht 2016, Berichterstattung
- Schulaufsicht 2017, Berichterstattung

Bisherige Berichterstattungen zu den Aufsichtsschwerpunkten an den Erziehungsrat:

- Aufsichtsschwerpunkt 2017: Umsetzung Lektionentafel Lehrplan Volksschule
- Aufsichtsschwerpunkt 2018: Bezugspersonen in den Klassen

Der vorliegende Bericht gibt einen Einblick in die Tätigkeit der Aufsicht im Jahr 2018. Die Struktur des Berichts orientiert sich an der Berichtsstruktur der Vorjahre.

2 Aktive Aufsicht

2.1 Regelschulen

Im Berichtsjahr wurden im Rahmen des festgelegten Vierjahresturnus 24 Schulträger beaufsichtigt. Kriterien der Auswahl waren unterschiedliche Rechtsformen der Schulträger, die Berücksichtigung aller Wahlkreise und das Vermeiden einer gleichzeitig stattfindenden Finanzrevision durch das Amt für Gemeinden.

2.1.1 Übersicht

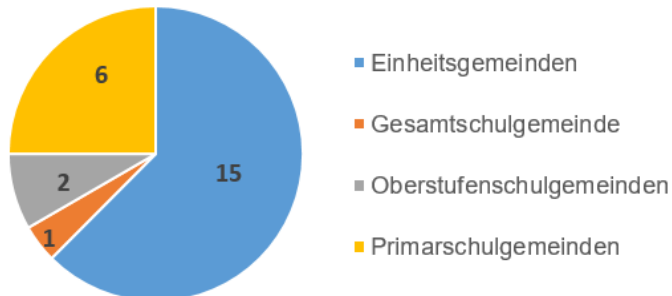
2018 wurden die folgenden 24 Schulträger beaufsichtigt:

(EG = Einheitsgemeinde, GSG = Gesamtschulgemeinde, OSG = Oberstufenschulgemeinde, PSG = Primarschulgemeinde)

- Bütschwil-Ganterschwil, EG
- Degersheim, EG
- Diepoldsau, EG
- Gommiswald, EG
- Grabs, EG
- Häggenschwil, EG
- Muolen, EG
- Niederhelfenschwil, EG
- Pfäfers, EG
- Rapperswil-Jona, EG
- Sennwald, EG
- Steinach, EG
- Thal, EG
- Widnau, EG
- Wil, EG
- Altstätten, OSG
- Weesen-Amden, OSG
- Altstätten, PSG
- Eggersriet-Grub, PSG

- Hemberg, PSG
- Hinterforst, PSG
- Marbach, PSG
- Niederwil, PSG
- Oberes Neckertal, GSG

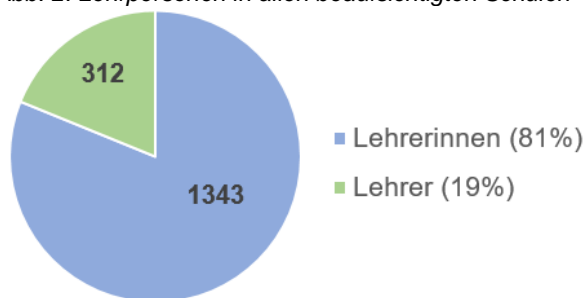
Abb. 1: Anzahl und Art der beaufsichtigten Schulträger



Die Einheitsgemeinden waren am stärksten vertreten, gefolgt von den Primarschulgemeinden. Zusätzlich wurden zwei Oberstufen- und eine Gesamtschulgemeinde überprüft.

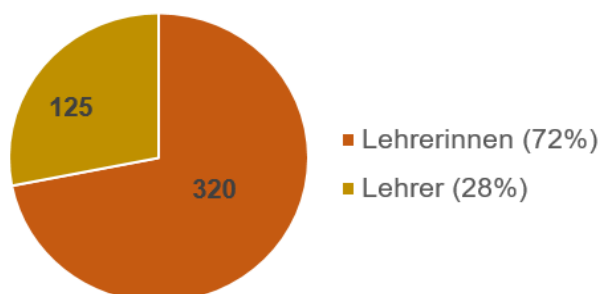
Die nachfolgenden zwei Abbildungen zeigen die Anteile der Lehrerinnen bzw. der Lehrer, einerseits in allen beaufsichtigten Schulen, andererseits in der definierten Stichprobe.

Abb. 2: Lehrpersonen in allen beaufsichtigten Schulen



Der prozentuale Anteil der Stichprobe, gemessen an der Gesamtzahl der Lehrpersonen, betrug 27 Prozent.

Abb. 3: Lehrpersonen in der Stichprobe



2.1.2 Dokumentenanalyse

Anhand einer umfassenden Dokumentenliste wurden bei den Schulträgern eine Dokumentenanalyse und eine Prüfung ausgewählter Personalakten vorgenommen. Die Prüfung der Dokumente erfolgte einerseits im Bildungsdepartement (BLD), andererseits vor Ort in der Schulverwaltung.

2.1.3 Ergebnisse und Erkenntnisse der Dokumentenanalyse

Gemeinde- und Schulordnung

Die überprüften Gemeinde- und Schulordnungen korrespondieren miteinander und sind aufeinander abgestimmt.

Vereinzelt wurde festgestellt, dass die Schulordnungen nicht mehr in allen Punkten der Aktualität entsprechen, zumal wenn das Erstellungsdatum im letzten Jahrzehnt liegt. Teilweise bilden die in den Schulordnungen dargestellten Prozesse nicht mehr die Realität ab oder lassen auf kantonaler Ebene vorgenommene gesetzliche Änderungen unberücksichtigt. In diesen Fällen wurde empfohlen, dass eine Überarbeitung ins Auge zu fassen sei.

Führungs- und Qualitätskonzepte

Die vorgelegten Führungs- und Qualitätskonzepte zeigten sich in unterschiedlicher Art in Bezug auf Ausführlichkeit und Aktualität. Viele Konzepte stammen ursprünglich aus dem Projekt Schulqualität, welches ab dem Jahr 2004 umgesetzt wurde. Die Grundlagen und Weisungen, welche der Erstellung der Führungs- und Qualitätskonzepte dienten, sind heute nicht mehr aktuell.

Die Schulen sind aufgefordert, bis zum 31. Juli 2019 die neuen lokalen Qualitätskonzepte zu erarbeiten. Als Grundlagen dazu stehen den Schulen zur Verfügung:

- das «Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität» (ERB 2015/197),
- die «Weisungen des Erziehungsrates zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Volksschule» (ERB 2016/205),
- der «Orientierungsrahmen Schule» als Anhang zu den Weisungen,
- die «Handreichung» mit dem «Orientierungsrahmen Schule» sowie der «Ideen- und Instrumentenkoffer» zum lokalen Qualitätskonzept (ERB 2017/075).

Löhne / Unterrichtsorganisation

Die meisten Interventionen im Rahmen der Aufsicht erfolgten zu den Themenbereichen Löhne und Unterrichtsorganisation (vgl. Tab. 1). Die Schulträger wurden aufgefordert, die nötigen Korrekturen, Anpassungen oder Ergänzungen vorzunehmen.

Personaldossiers

Die Prüfung der Personaldossiers fand aus Datenschutzgründen ausschliesslich vor Ort in den Räumlichkeiten der Schulverwaltung statt.

Im Allgemeinen präsentierten sich die Personaldossiers in einem übersichtlichen und vollständigen Zustand. Unkorrektheiten betrafen mehrheitlich Fehler bei den Lohnberechnungen oder bei der korrekten Ausstellung von Arbeitsverträgen (vgl. Tab. 1).

Schulorganisation – Klassenbildung

Einige wenige Schulträger sind aufgrund ihrer geografischen Lage und ihrer demografischen Entwicklung auf die Bildung von Klassen mit mehreren Jahrgängen angewiesen. Der Unterricht in Mehrklassen kann aber unabhängig von Lage und Demografie auch ein pädagogisches Prinzip sein.

Sofern in einer solchen Klasse mehr als drei Jahrgänge beschult werden, muss der Schulträger eine Bewilligung des Amtes für Volksschule beantragen.

Andere Dokumente

Die Schulen verfügen über eine Vielzahl von Dokumenten zur Organisation des Unterrichts, zur Schulführung, zur Schulentwicklung und zur konkreten Umsetzung der Personalführung. Die Dokumente korrespondieren weitestgehend mit den kantonalen Vorgaben und den Gemeinde- bzw. Schulordnungen.

2.1.4 Ausgesprochene Massnahmen

In den beaufsichtigten Regelschulen wurden insgesamt 53 Massnahmen (Vorjahr 56) ausgesprochen. Alle Massnahmen gründen auf einer Nichteinhaltung gesetzlicher Vorgaben. Sie wurden den Schulträgern anlässlich des Audits mündlich kommuniziert und im schriftlichen Bericht festgehalten, versehen mit einem Termin für die Umsetzung bzw. für die Richtigstellung. Vereinzelt erfolgten die Korrekturen bereits direkt im Anschluss an das Audit.

Die folgende detaillierte Zusammenstellung zeigt, dass Massnahmen vorwiegend in den Bereichen Löhne (Einstufungen, Arbeitsjahrberechnungen, Überpensen) und in der Unterrichtsorganisation ausgesprochen werden mussten. Nach Ablauf der gesetzten Fristen findet jeweils ein Nachcontrolling durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität statt.

Tab. 1: Zusammenstellung der ausgesprochenen Massnahmen

Bereich	Grund der Beanstandung	Anzahl
Löhne	Einstufung, Arbeitsjahrberechnung, Überpensen	17
	Keine anteilmässige Auszahlung der Geburtszulage	1
	Fehlerhafte Berechnung von unbezahltem Urlaub	1
Unterrichtsorganisation	Umsetzung der Lektionentafel abweichend vom Lehrplan	6
	Blockzeiten abweichend von den Weisungen zur Unterrichtsorganisation	5
	Lektionsdauer wird nicht eingehalten	3
	Gemeinsame Regelungen und die Handhabung der Hausaufgaben gemäss Lehrplan sind innerhalb der Schuleinheiten nicht vereinbart	3
	Maximale Lektionszahl pro Halbtage gem. Weisungen zur Unterrichtsorganisation nicht eingehalten	2
	Vereinzelte Lektionen in Mehrklasse mit vier Jahrgangsklassen	1
	Bewilligungsfähiges Konzept einreichen, falls typengemischter Unterricht in der Oberstufe umgesetzt wird	1
	Arbeitsverträge	Jobsharing aufgeführt, ohne gemeinsame Klassenverantwortung
Befristete Arbeitsverträge bei Neuanstellungen mit ständigen Stellen	1	
Vermerk in Zusatzverträgen betr. Einschränkung der Entschädigungen bei unbezahltem Urlaub, längerer Krankheit und bei Mutterschaft	1	
Zu geringe Entlastung für lokales Mentorat	1	

Bereich	Grund der Beanstandung	Anzahl
	Fehlender Arbeitsvertrag für Förderlehrperson	1
	Befristete Anstellung als SHP, da kein anerkanntes Lehrdiplom für SHP-Tätigkeit vorhanden	1
Reglemente	Elternbeiträge für Schulreisen und Lager	3
Personalführung	Programm für Intensivweiterbildung nur für 10 Wochen	1

2.1.5 Leitfragen an die Schulträger

Für das Erheben von qualitativen Daten wurden allen Schulträgern dieselben Leitfragen wie in den beiden Vorjahren zur Beantwortung vorgelegt.

Im Folgenden (vgl. Tab. 2 - 5) sind die Antworten der 24 Schulträger tabellarisch zusammengefasst und nachstehend mit den Antworten des Vorjahres in Beziehung gebracht. Die gestellte Frage ist jeweils im Tabellenkopf erwähnt.

Tab. 2: quantitative Zusammenfassung der **wiederkehrenden** Herausforderungen

Gibt es wiederkehrende Herausforderungen?	
Herausforderung	Anzahl Nennungen
Schwankende Schülerzahlen, hohe Anforderungen an Planung	17
Umgang mit schwierigen Eltern; steigende Anspruchshaltung	14
Personalführung (Ausbildungsgänge, Rekrutierung neuer Lehrpersonen, Pensionierungen, Abgänge, Stellvertretungen, Krankheiten, Teilzeitlehrpersonen)	8
Auffällige Schülerinnen und Schüler; anspruchsvoller familiärer Hintergrund, schlecht integrierte Familien	8
Integration von Schülerinnen und Schülern; hoher Abklärungs- und Therapiebedarf, vermehrter Anspruch auf Sonderschulangebote	8
Beurteilung	5
Mehrere Schulstandorte	5
Reformflut	4
Grosser administrativer Aufwand	3
Abgänge in der Behörde; Rekrutierung neuer Behördenmitglieder; Grenzen des Milizsystems	3
Unterhalt und Sanierung von Immobilien	2
Heterogenität (Erstsprache, Bildungsschicht, Nationalität, kultureller Hintergrund, Religionszugehörigkeit, Familiensystem etc.)	2
Schnittstellenarbeit beim Wechsel der Stufen	2
Schulentwicklung	2
Starke Privatschul-Umgebung	1
Wahrnehmung der Schule als immer wieder «lernende Organisation»	1
Öffentliche Ausschreibungen	1
Übertritte an Talentschulen; Frage nach Kriterien; hohe Kosten	1
Immer kleiner werdender Spielraum für Entscheidungen des Schulträgers	1
Lektionentafel ist nicht auf Mehrjahresklassen ausgelegt	1
Geringes Interesse der Eltern an der Schule	1
Transparente und offene Kommunikation gegenüber Anspruchsgruppen	1
Gesunder Einsatz von digitalen Medien vs. Zeitaufwand	1
Oberstufen-Pensen und Planung	1
Doppel- und Mehrklassensystem ist sehr anspruchsvoll	1
Rekrutierung von passenden Lehrpersonen (OS, SHP) sowie Stellvertretungen	1

Wie im Vorjahr lagen auch im Berichtsjahr die wiederkehrenden Herausforderungen für die Schulträger insbesondere bei Planungsprozessen infolge schwankender Schülerzahlen. Die steigende Anspruchshaltung an die Schule und die grosse Heterogenität mit all ihren Auswirkungen fanden erneut prominente Erwähnung. Stärker als in den Vorjahren wurde die Personalführung als wiederkehrende Herausforderung genannt.

Tab. 3: quantitative Zusammenfassung der **zukünftigen** Herausforderungen

Mit welchen Herausforderungen dürfte Ihre Schule in den nächsten Jahren konfrontiert sein?	
Herausforderung	Anzahl Nennungen
Digitalisierung	9
Neue Lehr- und Lernmethoden; neue Fächer; neuer Lehrplan Volksschule	8
Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen und Forderungen (z.B. Tagesschule, Schülerhort)	8
Anpassung der Gemeindestrukturen, strukturelle Veränderungen	7
Zunehmende Anzahl von Kindern mit besonderem Förderbedarf	6
Moderne Unterrichtsformen und aktuelles Raumangebot	4
Qualitätssicherung	3
Rekrutierung von Lehrpersonal und Behörden / Fluktuation	3
Zunehmende Anzahl von Schülerinnen und Schülern aus schwierigen familiären Verhältnissen	2
Wissenstransfer im Team der Lehrpersonen	1
Einführung Schulsozialarbeit	1
Abgänge an Talentschulen erschweren die Klassenplanung und verursachen Mehrkosten	1
Einschulung der Kinder als Prozess mit Entwicklungspotenzial	1
Pensenumfang für Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler am Limit	1

Wie in den Vorjahren sehen die Schulen auch im Berichtsjahr die Digitalisierung als bedeutende Herausforderung in den nächsten Jahren. Im pädagogischen Bereich stehen nach wie vor die Umsetzung des Lehrplans Volksschule und die Anwendung moderner Lehr- und Lernmethoden im Zentrum. Verschiedene Schulen sehen sich in den nächsten Jahren durch strukturelle Veränderungen (Gemeindestrukturen, Tageseinrichtungen) herausgefordert. Sorgen scheint zudem die zunehmende Anzahl von Kindern mit besonderem Förderbedarf zu machen.

Tab. 4: Rahmenbedingungen

Könnten neue oder geänderte kantonale Rahmenbedingungen Problemstellungen Ihrer Schule abschwächen oder lösen?	
Rahmenbedingung	Anzahl Nennungen
ERG Kirche und Religionsunterricht anders lösen	8
Zurückhaltung des Kantons bei Reformen	6
Klare Vorgaben zur Beurteilung von Schülerleistungen / Standardisierte Tests	6
Vergrösserung der Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit der KESB	3
Mehr Freiheiten für die Schulträger	3
Aufhebung der Benachteiligung von Kleinklassen beim Personalpool	2
Pragmatischere Lösungen beim Französischunterricht für schwache Schülerinnen und Schüler	2
Finanzielle Unterstützung des Kantons bei Kleinklassen	2
Grenzen des Sonderpädagogikpools erhöhen	2

Könnten neue oder geänderte kantonale Rahmenbedingungen Problemstellungen Ihrer Schule abschwächen oder lösen?	
Rahmenbedingung	Anzahl Nennungen
Klarere Aussagen in den Gesetzesgrundlagen zur Schulorganisation bezüglich Zuständigkeiten und Kompetenzen / kürzere und schnellere Entscheide bei Rekursen	2
Ausgewogenere Lektionentafeln für Mehrklassen	2
Massnahmen des Kantons zur Rekrutierung von mehr Französisch-Lehrpersonen	1
Genauere Weisungen zu Urlaubsbewilligungen für Schülerinnen und Schüler	1
Handreichung für einheitliche Mitarbeiterbeurteilung	1
Neuregelung zu Kostenträger bei Fremdplatzierungen	1
Durchführung von Schularzt- und Schulzahnarztuntersuchungen ist nicht mehr zeitgemäss	2
Politischer Einfluss (Kantonsrat) für Schulentwicklung nicht immer förderlich	1
Kleinere Klassengrössen	1
Kantonale Rahmenbedingungen sind oft auf Klassen in grossen Schulen abgestimmt	1
Öffnung der Strukturmodelle auf der Oberstufe	1
Einführungsklassen für Fremdsprachige	1
Alternative Lernformen auf allen Stufen ermöglichen	1
Weniger Konzepte, Reduktion auf wenige Leitlinien	1
Besser auf die Praxis bezogene Berufsbildung der PHSG für neue Lehrpersonen	1
Lehrplan Volksschule unterstützt Prozess der kooperativen Unterrichtsentwicklung	1
Basisempfehlungen ICT behindern teilweise lokale Bewilligung für weitere Mittel zum Ausbau der zusätzlich notwendigen Infrastruktur	1
Personalpool und neuer Berufsauftrag haben in ihrer Einführung einen deutlichen Mehraufwand verursacht; keine Vereinfachung spürbar	1
Überstundenregelung erschwert mehr als sie nützt	1
Schulaufsicht: Weniger ist mehr	1
Lehrmittelklarheit: Verbindliche Lehrmittel, auf Stufen abgestimmt	1
Klassengrössen: Klarere Aussagen – wie viele Kinder hat eine grosse Klasse?	1
Verlängerung der Kündigungsfrist für Lehrpersonen auf mind. 4 Monate, für Schulleitungspersonen 4 bis 5 Monate	1

Auch im Berichtsjahr wird der grösste Anpassungsbedarf bei der Situation von ERG Schule/Kirchen gesehen. Kantonale Stellen sollen sich bei Reformen zurückhalten. Im pädagogischen Bereich ist die Schülerinnen- und Schülerbeurteilung ein bedeutendes Thema.

Tab. 5: weitere Themenfelder (freier Berichtspunkt)

Freier Berichtspunkt	
Berichtspunkt	Anzahl Nennungen
Lehrerlöhne: Ist die automatische Anpassung noch zeitgemäss? Sind sie auf der Primarstufe noch passend? Einstiegsgehälter höher	3
Stark herausgefordert durch Integration von Schülern mit Sonderschulbedarf; Warteliste für Sonderbeschulung	2
Ausbildung an PH prüfen und überdenken; es muss auch in Zukunft All-roundlehrpersonen geben; die männlichen Lehrpersonen gehen verloren	2

Freier Berichtspunkt	
Berichtspunkt	Anzahl Nennungen
Aufnahmeverfahren/Aufnahmeprüfungen an weiterführende Schulen könnten durch Stellwerkresultate ersetzt werden (wenn diese Tests schon verbindlich durchgeführt werden)	1
Administrativer Aufwand an der Schnittstelle Schulträger – AVS wird immer grösser. Was verbessert sich durch diesen Mehraufwand?	1
Kosten und Nutzen der Bildungstage stehen in keinem Verhältnis zueinander	1
Die momentanen Vorgaben des Kantons reichen aus	1
Kompetenzstufen im Lehrplan teilweise zu hoch gesteckt / veraltete Rahmenbedingungen wurden nicht an die Neuerungen im Lehrplan angepasst	2
Abbau der musischen Fächer ist ein grosser Verlust	1
Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden hat sich positiv entwickelt	1
Kriterien für Talentschulbesuche sollten erhöht werden; von Vorteil wäre eine zentrale Abklärungsstelle	1
Berufsauftrag hat enormen Aufwand für die Schulverwaltungen verursacht, nicht aber zur Schaffung von Klarheit beigetragen, sondern teils sogar Unmut und Unverständnis bei den Lehrpersonen ausgelöst	1
Klassenassistenzen: Keine einheitliche Regelung	1
Kantonale Weiterbildungen, Sitzungen auch dezentral organisieren	1

Die Rückmeldungen in einem freien Berichtspunkt sind ausserordentlich vielfältig. Wie bereits im Vorjahr lassen sich auch im Berichtsjahr keine quantitativ auffälligen Hinweise erkennen.

2.1.6 Erkenntnisse des Amtes für Volksschule

Aus den vorliegenden Ausführungen unter Ziff. 2.1 zur Aufsicht in den Regelschulen und aus Rückmeldungen aus den regionalen Kontaktgesprächen zwischen dem AVS und den Schulträgern ergeben sich für das AVS folgende Erkenntnisse:

Strukturell-organisatorische Ebene

- Es herrscht mehrheitlich grosse Akzeptanz betreffend Vorgehensweise und «Aufwand» bei den Schulträgern für die Aufsicht.
- Die Schulträger schätzen einerseits Rückmeldungen zu Optimierungsbedarf und andererseits klare Empfehlungen.
- Die Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Aufsicht und Schulqualität und den Schulträgern ist durch eine konstruktive Haltung geprägt.
- Im Aufsichtsjahr 2018 wurden alle Personaldossiers der gewählten Stichprobe durch eine juristische Mitarbeiterin der Abteilung geprüft. Dieses Vorgehen hat sich bewährt.

Inhaltliche Ebene

- Die geprüften Schulen haben ausnahmslos die Berechnungsgrundlagen bzw. die Vorlagen zum Erstellen der Arbeitsverträge des AVS verwendet. Dadurch entstehen grundsätzlich weniger Fehler, als wenn die Schulträger selbst kreierte Berechnungstools verwenden.
- Durch den Einsatz der Schulaufsicht kann die regelkonforme Umsetzung von Erlassen und Weisungen effizient und zeitnah geprüft werden.

- Nebst den 53 ausgesprochenen Massnahmen, die eine Umsetzung und Richtigstellung verlangen, gibt es eine Vielzahl von Rückmeldungen, welche dem Schulträger Hinweise und Gewissheit geben, dass die Umsetzungen von Vorgaben im Sinn des Erziehungsrates und des Bildungsdepartementes vollzogen werden.
- Die ausgesprochenen Empfehlungen sind sowohl für den Schulträger als auch für das AVS Hinweise für die Schul- und Unterrichtsentwicklung und für die Qualitätsentwicklung und -sicherung vor Ort.

Operative Ebene

- Werden die ausgesprochenen Massnahmen in Relation zur Anzahl der betroffenen Lehrpersonen und zu den vielfältigen Vorgaben im Bereich der Unterrichtsorganisation gesetzt, darf festgestellt werden, dass die an der Schule beteiligten Personen gewissenhaft und sorgfältig arbeiten.
- Die Abteilung Aufsicht und Schulqualität geht davon aus, dass die ausgesprochenen Massnahmen dazu beitragen, dass in einem nächsten Aufsichtszyklus in den bisher bemängelten Bereichen die Beanstandungen zurückgehen werden.
- Der Vergleich aus den ersten drei Aufsichtsjahren zeigt in gewissen Bereichen wiederkehrende Rückmeldungen durch die Schulträger. Dazu gehören:
 - Schwankende Schülerzahlen erschweren langfristige Planungen.
 - Die hohe Anspruchshaltung der Eltern birgt Konfliktpotenzial.
 - Die grosse Heterogenität verlangt von den Beteiligten zusätzliches persönliches und zeitliches Engagement.
 - Die Umsetzung des Lehrplans Volksschule und die methodisch-didaktischen Herausforderungen mit der Schülerinnen- und Schülerbeurteilung sind zentrale pädagogische Themen.
 - Neben der Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen sehen sich verschiedene Schulträger durch gesellschaftliche Forderungen nach Tagesstrukturen herausgefordert.
 - Für verschiedene Schulträger ist das Modell ERG Schule/Kirchen nicht befriedigend.

2.2 Privatschulen

Ende 2017 wurde erstmals der neu eingeführte zweijährige Aufsichtszyklus abgeschlossen und alle Privatschulen erhielten von der Abteilung Aufsicht und Schulqualität sowohl mündliche als auch schriftliche Rückmeldungen über die Aufsichtsjahre 2016 und 2017. Im Unterschied zur Meta-Aufsicht der Regelschule findet in den Privatschulen eine Überprüfung auch auf Ebene Klasse und somit im Unterricht statt.

Im Berichtsjahr standen wiederum die Unterrichtsorganisation und die Unterrichtsqualität mit Blick auf die Gleichwertigkeit des Unterrichts mit der öffentlichen Schule im Fokus der Privatschulaufsicht. Bei den Internatsvisitationen lag der Schwerpunkt auf der Sicherstellung des Wohls der Kinder und Jugendlichen auf der Basis der Betriebskonzepte.

Der Abschluss des laufenden zweijährigen Aufsichtszyklus erfolgt Ende 2019. Die Hinweise zu den Privatschulen beschränken sich in dieser Berichterstattung deshalb auf eine Übersicht der im Kanton St.Gallen aktuell bewilligten Privatschulen und auf die im Berichtsjahr vom Erziehungsrat traktandierten Geschäfte zu Bewilligungen von Privatschulen.

2.2.1 Übersicht Privatschulen

Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht über alle Privatschulen, welche vom Erziehungsrat bewilligt sind und durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität beaufsichtigt werden.

Tab. 6: Übersicht Privatschulen und ihre Angebote (freigewählte Reihenfolge)

Privatschule	Angebote			
	1. Zyklus	2. Zyklus	3. Zyklus	Internat
Neue Stadtschulen, St.Gallen		x	x	
SBW Haus des Lernens, Häggenschwil			x	
Katholische Mädchensekundarschule, Gossau			x	
ORTEGA-Schule, St.Gallen		x	x	
Rudolf Steiner Schule, St.Gallen	x	x	x	
SBW Primaria, St.Gallen	x	x		
PEGASUS Schule für vorgym. Förderung, Mörschwil		x	x	
Privatschule St. Michael, Oberriet	x	x		
International School Rheintal, Buchs	x	x	x	
Scuola Vivante, Buchs	x	x	x	
ISA Privatschule AG, Jona		x	x	
Monterana Schule, Degersheim	x	x	x	
Schule St. Jakob, Degersheim	x	x	x	
Mädchensekundarschule St. Katharina, Wil			x	
Rudolf Steiner Schule, Wil	x	x	x	
Waldkindergarten/Waldschule, St.Gallen	x			
Schule am Steinlibach, Thal	x	x	x	
Rondolio-rondo Schule, Schänis	x	x	x	
Gemeinsam Lernen, Magdenau	x	x		
KiTs Zweisprachige Tagesschule, Bronschhofen	x	x	x	
Domino Servite Schule, Kaltbrunn	x	x	x	
Pura Vida, St. Gallen		x	x	
Zirkusschule Knie, Rapperswil	x	x	x	
FCO Campus, St.Gallen			x	
NetzCH, St.Gallen	x	x		
Institut auf dem Rosenberg, St.Gallen	x	x	x	x
Alpine Schule, Vättis		x	x	x
Impulsschule Wurmsbach, Bollingen bei Jona		x	x	x
Privatschule Dominik Savio, Wil	x	x	x	x
Institut Sancta Maria, Wangs		x	x	x
Bullerbü-Schule, Müselbach	x	x	x	
TISG Integrationsprojekte, Thal			x	x

2.2.2 Traktandierte Geschäfte 2018

Die nachfolgende Tabelle zeigt die im Erziehungsrat 2018 traktandierten Geschäfte, welche die Bewilligungen von Privatschulen betrafen.

Tab. 7: Übersicht traktandierte ER-Geschäfte betr. Bewilligungen Privatschulen

Privatschule	Veränderung
NetzCH, St.Gallen	Definitive Bewilligung zur Führung einer Kindergarten- und Primarstufe
Bullerbü-Schule, Müselbach	Provisorische Bewilligung zur Führung einer Privatschule (Kindergarten, Unter-, Mittel- und Oberstufe)
Pura Vida, St.Gallen	Definitive Bewilligung zur Führung einer Privatschule (Mittel- und Oberstufe)
TISG Integrationsprojekte, Thal	Definitive Bewilligung zur Führung einer privaten Internatsschule für unbegleitete minderjährige Asylsuchende

2.3 Sonderschulen

2.3.1 Tätigkeitsschwerpunkt 2018

Die privaten Sonderschulen im Kanton St.Gallen werden mit Erlass des Sonderpädagogik-Konzeptes vollumfänglich durch den Staat beaufsichtigt. Dies geschieht einerseits durch die Abteilung Sonderpädagogik im Sinn der System- und Leistungsprüfung und andererseits durch die pädagogische Aufsicht der Abteilung Aufsicht und Schulqualität.

Das vergangene Jahr stand im Zeichen der Konzeption der pädagogischen Aufsicht in den Sonderschulen. Im Zentrum stand dabei die konkrete Schnittstellenklärung zwischen den beiden Abteilungen «Sonderpädagogik» und «Aufsicht und Schulqualität» des AVS. Ein zweiter Schwerpunkt bildete das Schaffen von Akzeptanz in den Sonderschulen für die pädagogische Aufsicht. Der Verband privater Sonderschulen (VPS) wurde in die Diskussion und in die Erarbeitung von Instrumenten einbezogen. Auf Einladung des VPS fand anfangs 2018 eine Präsentation von Aspekten zur pädagogischen Aufsicht vor den Trägerschaften der Sonderschulen statt. Aufgrund der kontrovers geführten Diskussion wurde entschieden, dass die strittigen Punkte und die hängigen Fragestellungen anlässlich eines Hearings unter der Leitung des Departementvorstehers diskutiert und geklärt werden sollten.

Im Nachgang zum Hearing vom 4. Juli 2018, an welchem rund 30 Personen in der Funktion als Mitglied einer Trägerschaft, als Institutionsleitung oder als Vorstandsmitglied des VPS teilgenommen haben, wurde der Entwurf des Detailkonzepts über die pädagogische Aufsicht in den Sonderschulen überarbeitet. Im Wesentlichen wurden die folgenden neuen Punkte aufgenommen:

- Für die Prüfung von Bereichen, für deren Beurteilung ein sonderpädagogischer Hintergrund relevant ist, wird eine entsprechend ausgebildete Fachperson eingesetzt.
- Ein Aufsichtszyklus umfasst drei Jahre.
- Nebst jährlicher Dokumentenanalyse können kriterienorientierte Schwerpunkte (Aufsichtsfokuse) gebildet werden.
- Einmal pro Zyklus beaufsichtigt eine Fachperson jene Bereiche, für deren Beurteilung ein breiter fachlich-sonderpädagogischer Hintergrund relevant ist.

Der Erziehungsrat hat am 19. Dezember 2018 (ERB 2018/202) das Detailkonzept zur «Pädagogischen Aufsicht über die privaten Sonderschulen im Kanton St.Gallen» erlassen. Dieses bildet die Grundlage für die pädagogische Aufsicht über die Sonderschulen.

Der Start mit dem Dreijahreszyklus der Aufsicht in den privaten Sonderschulen ist auf den 1. Januar 2020 festgelegt. Das begonnene Kalenderjahr wird dazu genutzt, alle Vorkehrungen für eine Umsetzung zum festgelegten Termin zu treffen. Dazu gehören u.a. die Schaffung von Instrumenten zur Aufsicht und die Ausgestaltung der Detailinformationen zur konkreten Umsetzung zuhanden der Sonderschulen.

3 Reaktive Aufsicht

Die reaktive Aufsicht umfasst einerseits die Reaktion auf Regelverstöße jeglicher Art und andererseits die Bearbeitung von Aufsichtsbeschwerden, von denen Regel-, Privat- oder Sonderschulen betroffen sein können. Das AVS prüft alle Aufsichtsbeschwerden und bereitet diese für den Entscheid durch den Erziehungsrat vor. Ziff. 3.1 geht in einer Auflistung (vgl. Tab. 8) detaillierter auf die Themen ein.

Ebenfalls in den Aufgabenkreis der reaktiven Aufsicht gehören alle Prüfungen und Anfragen im Personalrechtlichen Bereich. Diese Anfragen, werden durch das AVS, vorwiegend in der Abteilung Aufsicht und Schulqualität, niederschwellig bearbeitet. Eine Auflistung der Themen findet sich unter Ziff. 3.2 (vgl. Tab. 9).

3.1 Aufsichtsbeschwerden

Die Aufsichtsbeschwerde («Anzeige») ist kein Rechtsmittel, sondern ein Rechtsbehelf, mit dem die Aufsichtsbehörde auf allfällige Missstände hingewiesen werden kann. Sie kann grundsätzlich von jedermann ergriffen werden, ist jedoch subsidiär zum ordentlichen Rechtsweg (Rekurs). Die Aufsichtsbehörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen und ist nicht an allfällige Anträge der Anzeigerin oder des Anzeigers gebunden. Dem Anzeiger kommt nicht die Stellung eines eigentlichen Verfahrensbeteiligten zu, er hat jedoch Anspruch darauf, dass seine Aufsichtsbeschwerde zur Kenntnis genommen wird und er nach Abschluss der Abklärungen eine Antwort erhält. Die Entscheidungskompetenz liegt beim Erziehungsrat; die Verfahrensleitung obliegt der Abteilung Aufsicht und Schulqualität. Gegen den Entscheid des Erziehungsrates ist grundsätzlich kein Rechtsmittel gegeben. Hingegen kann bei der oberen Aufsichtsbehörde (Regierung) erneut eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht werden.

Die untenstehende Tabelle (vgl. Tab. 8) zeigt auf, welchen Themen durch Aufsichtsbeschwerden im Berichtsjahr die Abteilung Aufsicht und Schulqualität nachgehen musste. Insgesamt wurden 2018 zehn Aufsichtsbeschwerden neu eingereicht. Zusammen mit früher eingereichten und noch nicht abgeschlossenen Aufsichtsbeschwerden zeigt sich folgender Bearbeitungsstand:

- Acht Aufsichtsbeschwerden wurden mittels Erziehungsratsbeschluss (ERB) erledigt.
- Vier Aufsichtsbeschwerden sind hängig.
- Fünf Aufsichtsbeschwerden sind sistiert.
- Zwei Aufsichtsbeschwerden wurden zurückgezogen und abgeschrieben.

Tab. 8: quantitative Auflistung der Themen in den Aufsichtsbeschwerden (Mehrfachnennungen möglich)

Themen in den Aufsichtsbeschwerden	Anzahl
Führungsqualitäten des Schulpräsidiums, des Schulrates und der Schulleitung	10
Schülertransport	3
Abklärungen im Zusammenhang mit sonderpädagogischen Massnahmen	3
Dispensation vom Unterricht	2
Mobbing gegenüber Schülerinnen und Schülern	2
Verhalten Lehrperson	2

Themen in den Aufsichtsbeschwerden	Anzahl
Organisation Schulweg, Wartezeiten vor Schulbeginn	2
Neubildung einer jahrgangsgemischten Klasse	2
Zuständigkeitsfrage betr. Beschulung	1
Ausschluss von Klassenreise	1
Mobbing gegen Lehrperson	1

3.2 Personalrechtliche Anfragen und Prüfungen

Die Anfragen im personalrechtlichen Bereich sind mannigfaltig und nicht quantifizierbar. Die Auflistung (vgl. Tab. 9) zeigt, welche Themen am häufigsten bearbeitet worden sind. Die Bearbeitung personalrechtlicher Fragen hat in den meisten Fällen Auskunfts- und/oder Beratungscharakter und erfolgt mündlich oder mit geringer Schriftlichkeit. Im Sinne einer klaren Abgrenzung werden Rechtsfragen in allen übrigen Belangen durch den Dienst für Recht und Personal bearbeitet. In komplexeren aufsichtsrechtlichen Frage- oder Problemstellungen kann es durchaus vorkommen, dass eine Anfrage in eine Aufsichtsbeschwerde mündet.

Tab. 9: Themen von personalrechtlichen Anfragen

Themen von personalrechtlichen Anfragen
Altersentlastung
Arbeitsunfähigkeit
Arbeitsvertrag
Beendigung des Arbeitsverhältnisses
Berufsauftrag
Intensivweiterbildung
Lohneinstufungen
Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub
Treueprämien
Urlaube der Lehrpersonen

3.3 Feststellung von Gleichwertigkeiten

Mit Beginn des Berichtsjahres wurde der Bereich «Feststellung von Gleichwertigkeiten» von der Abteilung Weiterbildung vollumfänglich auf die Abteilung Aufsicht und Schulqualität übertragen.

Die nachfolgende Übersicht (vgl. Tab. 10) zeigt die Bearbeitung der Gesuche auf.

Tab. 10: Anzahl Gesuche / Anfragen Feststellung von Gleichwertigkeiten

Anzahl Gesuche / Anfragen (Gesamt 2018)	Im Vorfeld «abgewiesen»	Dem Erziehungsrat (ER) zum Entscheid unterbreitet	ER – Entscheid positiv	ER – Entscheid negativ
25	17	8	6	2

Gründe für die «abgewiesenen» Gesuche/Anfragen:

- Fehlende Unterlagen, welche auch nicht nachgeliefert wurden.
- Fehlende Abklärungen (EDK-Anerkennung) bei ausländischen Diplomen.
- Ungenügende Vorbildung bzw. Aus- und Weiterbildung für die Feststellung einer Gleichwertigkeit.

Für die Beurteilung der diversen Gesuche und Anfragen wurde intensiv mit der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik (HfH) und teils mit ausländischen Institutionen (u.a. Kultusministerien in den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland) zusammengearbeitet.

4 Aufsichtsschwerpunkt 2018

Der Erziehungsrat hat an seiner Sitzung vom 20. Dezember 2017 als Aufsichtsschwerpunkt für das Kalenderjahr 2018 die «Bezugspersonen in den Klassen» festgelegt. Das AVS wurde eingeladen, anhand gezielter Fragestellungen und Interviews mit den Schulleitungen der beaufsichtigten Schulen entsprechende Daten zu erheben.

Die detaillierte Auswertung wurde dem Erziehungsrat anlässlich der Sitzung vom 19. Dezember 2018 zur Verfügung gestellt. Um die gemachten Erkenntnisse aus dem Aufsichtsschwerpunkt 2018 weiter zu vertiefen, wurde für das Kalenderjahr 2019 kein neuer Aufsichtsschwerpunkt festgelegt.

5 Fazit

Das dritte Arbeitsjahr der Abteilung Aufsicht und Schulqualität ist abgeschlossen. Der vorliegende Bericht präsentiert verschiedene Aspekte aus den Tätigkeitsbereichen der Abteilung. Es kann festgestellt werden, dass sowohl bei den Regelschulen als auch bei den Privatschulen die Arbeit der Abteilung Aufsicht und Schulqualität geschätzt wird und auf hohe Akzeptanz trifft. Das Schaffen weiterer Akzeptanz wird auch im kommenden Jahr zentral sein, speziell im Bereich der Sonderschulen.

Die Arbeitsschwerpunkte im Jahr 2019 sind gesetzt. Es geht dabei um die Weiterführung der aktiven Aufsicht über die Privatschulen und den Abschluss des ersten Aufsichtszyklus über die Regelschulen. Im Bereich der Sonderschulen sollen neben verschiedenen Vorbereitungsarbeiten Instrumente entwickelt werden, damit ab 2020 die aktive Aufsicht auch in den Sonderschulen zielführend gestartet werden kann. Zusätzlich soll die effiziente Bearbeitung von Anfragen und Problemstellungen im Bereich der reaktiven Aufsicht weitergeführt werden.

Im zweiten Aufsichtszyklus bei den Regelschulen (2020 – 2023) wird der Hauptfokus auf der Überprüfung der lokalen Qualitätskonzepte liegen. Die Abteilung wird sich bereits im Jahr 2019 mit diesem Fokus auseinandersetzen und sich Gedanken machen, mit welchen Instrumenten die Überprüfung am sinnvollsten erfolgen kann.

St.Gallen, März 2019

Abteilung Aufsicht und Schulqualität
Dr.phil Jürg Müller, Leiter