



Detailkonzept

Pädagogische Aufsicht über die privaten Sonderschulen im Kanton St.Gallen

vom Erziehungsrat erlassen am 19. Dezember 2018

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Grundlagen für die Aufsicht in den Sonderschulen	4
2.1	Ebenen und Zuständigkeiten in der Aufsicht	4
2.2	Organisation der Aufsicht des Staates	5
2.3	Zusammenarbeit der Aufsichtsinstanzen	7
3	Aufsichtsinhalte in Sonderschulen	7
3.1	Zuständigkeiten	7
3.2	Berichterstattung	8
4	Aufsichtsbereiche der pädagogischen Aufsicht	8
4.1	Grundlagen	8
4.2	Aufsichtsbereiche der pädagogischen Schulaufsicht	9
5	Konzeptionelle Gedanken zur pädagogischen Aufsicht	10
5.1	Formen der Aufsicht	10
5.2	Berichterstattung / Feedback	11
5.2.1	Zyklus 2019 bis 2022	12
5.2.2	Zyklus 2023 bis 2025, 2026 bis 2028, ff	13

1 Ausgangslage

Die Kantone haben nach Art. 62 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht der staatlichen Leitung oder Aufsicht. Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen längstens bis zum 20. Altersjahr.

Wenn Schülerinnen und Schüler mit intensivem oder spezifischem sonderpädagogischen Förderbedarf dem Unterricht in der Regelschule trotz sonderpädagogischer Unterstützung nicht folgen können, werden sie in Sonderschulen unterrichtet. Die Förderung erfolgt aufgrund der individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler, möglichst in Anlehnung an den Lehrplan der Volksschule. Die Sonderschulung beinhaltet spezielle schulische, therapeutische, aber auch sozialpädagogische Angebote, Verpflegung und allenfalls medizinische Versorgung und Pflege. Ziel ist eine berufliche und gesellschaftliche Eingliederung. (Sonderpädagogik-Konzept im Überblick, Kapitel 4)

Grundlagen für die Betriebsführung sind

- die Anerkennung als Sonderschule
- das genehmigte Betriebskonzept
- die Leistungsvereinbarung.

Das Bildungsdepartement finanziert die Sonderschulen mit leistungsabhängigen Pauschalen.

Mit der Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen (sGS 213.951, abgekürzt Sonderschulverordnung), dem Sonderpädagogik-Konzept¹ und mit dem Erlass des Gesamtkonzeptes «Schulaufsicht und Schulqualität» am 18. November 2015 (ERB 2015/197) durch den Erziehungsrat sind die Grundlagen für die staatliche Aufsicht über die privaten Sonderschulen des Kantons St.Gallen (nachfolgend Sonderschulen) geschaffen worden. Die Aufsicht stellt sicher, dass die vom Kanton St.Gallen vereinbarten Leistungen in Menge und Qualität erbracht werden.

Ziff. 4.6² des erwähnten Gesamtkonzeptes «Schulaufsicht und Schulqualität» umschreibt die Vorgaben für die Aufsicht über die Sonderschulen wie folgt:

«Das neue Sonderpädagogikkonzept und das neue Finanzierungsmodell für Sonderschulen erfordern eine *Neuausrichtung der Aufsicht*. Die Aufsicht über die Tätigkeit der Institutionen bezieht sich einerseits auf pädagogische, andererseits auf betrieblich finanzielle Fragen. Dies erfordert Kompetenzteilungen bzw. -abgrenzungen zwischen der Abteilung Aufsicht und Schulqualität und der Abteilung Sonderpädagogik (Finanzaufsicht) mit den dazu gehörenden Aufgabenbeschrieben.»

¹ Sonderpädagogikkonzept des Kantons St.Gallen, vom Erziehungsrat und vom Bildungsdepartement erlassen am 18. März 2015 bzw. am 4. Mai 2015, von der Regierung genehmigt am 9. Juni 2015

² Vgl. Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität, November 2015, Seite 19f

Vorliegendes Detailkonzept nimmt diese einleitenden Gedanken auf und regelt die pädagogische Aufsicht in den Sonderschulen in Ergänzung der betrieblich-organisatorischen Aufsicht (Leistungs- und Systemprüfung durch die Abteilung Sonderpädagogik).

2 Grundlagen für die Aufsicht in den Sonderschulen

Für die Aufsicht in den Sonderschulen gelten folgende Grundlagen:

- Volksschulgesetz (VSG)
- Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE); Rahmenrichtlinie zu den Qualitätsanforderungen vom 1. Dezember 2005
- Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen (Sonderschulverordnung)
- Sonderpädagogik-Konzept (SOK)
- Gesamtkonzept «Schulaufsicht und Schulqualität»
- Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen
- Konzept betrieblich-finanzielle Steuerung in Sonderschulen (Stand 15.03.2015)

Aufgrund der vielfältigen rechtlichen Grundlagen und der verschiedenen beteiligten Ebenen ist es unumgänglich, dass

- die Aufsicht in den Sonderschulen mit klaren Zuständigkeiten umschrieben wird und
- eine Stelle für die Koordination zuständig ist.

2.1 Ebenen und Zuständigkeiten in der Aufsicht

Für die Aufsicht über die Sonderschulen sind vier Ebenen zuständig (SOK Sonderschulung, Kap. 12.5). Sie nehmen unterschiedliche, sich ergänzende Funktionen und Aufgaben wahr.

Es wird unterschieden zwischen

- a) der Aufsicht des Staates (Erziehungsrat und Bildungsdepartement) und
- b) der *sonderschulinternen* Aufsicht (strategische Ebene: Trägerschaft , operative Ebene: Institutionsleitung).

Nachfolgende Abbildung zeigt die vier Ebenen mit Zuständigkeiten (vgl. SOK, Abb. 15, S. 68).

Abb. 1: Aufsicht im Überblick

Erziehungsrat	Fachlich-pädagogische Aufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Erlass des Sonderpädagogik-Konzepts – Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen
Bildungsdepartement	Organisatorisch-betriebliche Aufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Erlass des Sonderpädagogik-Konzepts – Erfüllung der Leistungsvereinbarung (Art, Menge, Qualität) – Umsetzung der Qualitätskonzepte – wirtschaftlicher Mitteleinsatz unter Berücksichtigung der behinderungsspezifischen Bedürfnisse (Aufsicht und Controlling)
Trägerschaft	Sonderschulinterne Aufsicht (strategisch) <ul style="list-style-type: none"> – Betriebsführung – Beschwerdeweg – interne Aufsicht – Weiteres nach interner Kompetenzregelung
Institutionsleitung	Sonderschulinterne Aufsicht (operativ) <ul style="list-style-type: none"> – Professionalität der Einrichtung und Qualität der Leistungen – Weiteres nach interner Kompetenzregelung

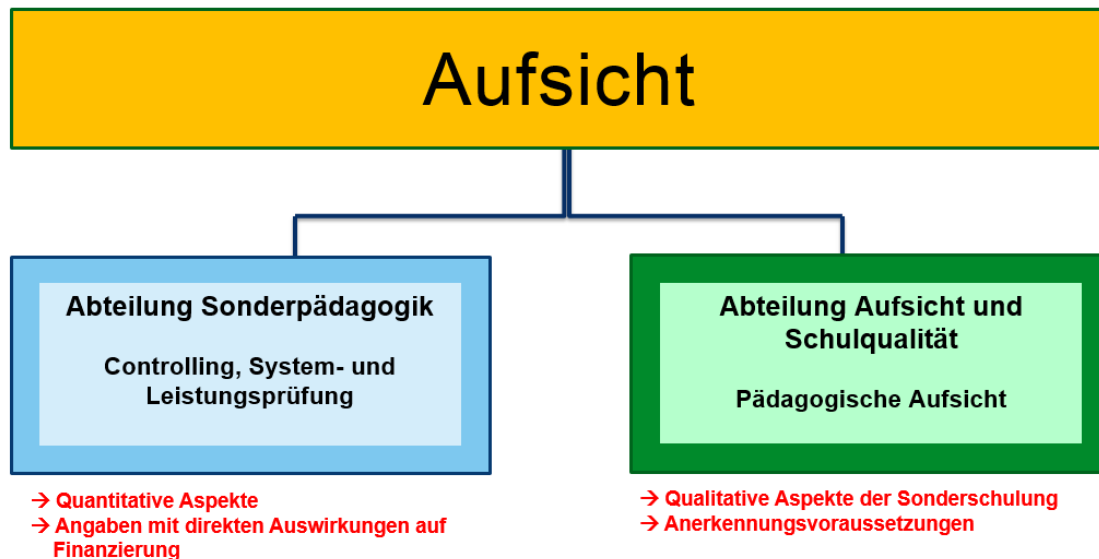
2.2 Organisation der Aufsicht des Staates

Zuständig für die Aufsicht in Sonderschulen sind der Erziehungsrat und das Bildungsdepartement:

- a) Der Erziehungsrat ist zuständig für die fachlich-pädagogische Aufsicht. In dieser Funktion ist er insbesondere zuständig für die jährliche Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen.
- b) Das Bildungsdepartement verantwortet die organisatorisch-betriebliche Aufsicht. Dabei überprüft es die Erfüllung der Leistungsvereinbarung (Art, Menge, Qualität), die Umsetzung der Qualitätskonzepte und den wirtschaftlichen Mitteleinsatz unter Berücksichtigung der behinderungsspezifischen Bedürfnisse (Aufsicht und Controlling).

Für die Umsetzung bzw. die Ausführung der Aufsicht wird das Amt für Volksschule (AVS) beauftragt (Abteilung Aufsicht und Schulqualität und Abteilung Sonderpädagogik). Nachfolgendes Schema zeigt, wie die Organisation der Aufsicht durch den Staat im AVS strukturell gewährleistet wird.

Abb. 2: strukturelle Organisation der Aufsicht des Staates



Die Aufsicht in Sonderschulen orientiert sich einerseits an der Aufsicht der Volksschule, muss aber zudem die behinderungsbedingte Individualisierung des Sonderschulwesens und die spezifischen Führungsinstrumente des Bildungsdepartements berücksichtigen. Eine enge Vernetzung zwischen den beteiligten Aufsichtsinstanzen ist im Sinn der Qualitätssicherung der staatlichen Aufsicht unumgänglich.

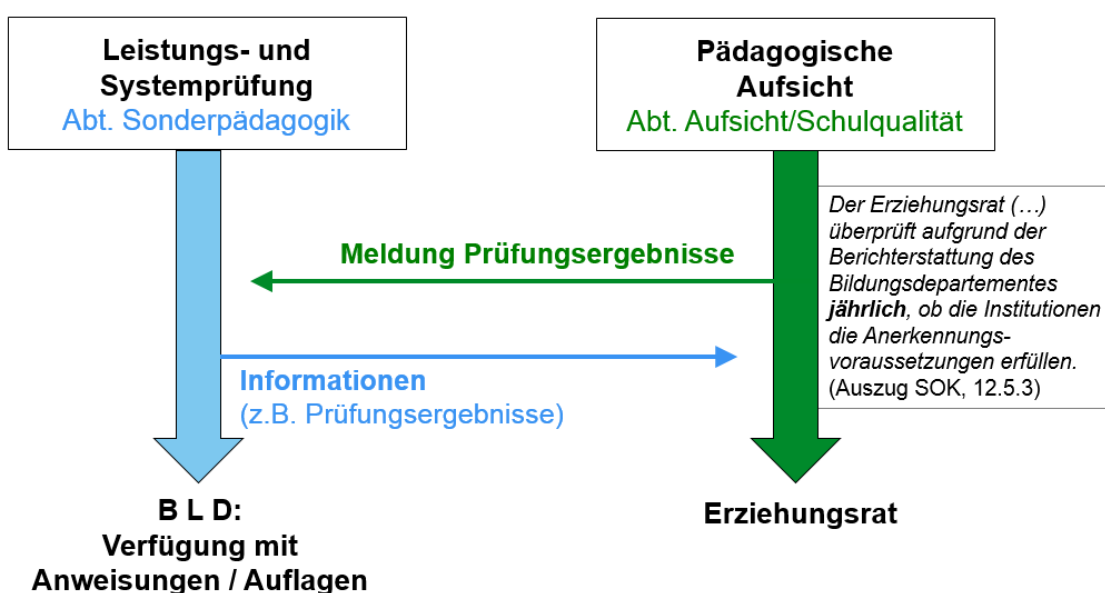
Die Aufsicht des Staates stellt eine Aussensicht sicher.

Die Aufsichtspersonen vermitteln aus ihrer Perspektive den Sonderschulen eine Aussensicht zur qualitativen Umsetzung (SoK Kap. 3, 12.5.1 und 12.5.2) des Betriebskonzeptes in definierten Bereichen (vgl. nachstehend 3.1). Diese Bereiche grenzen sich gegenüber jenen ab, die von der Abteilung Sonderpädagogik geprüft werden.

2.3 Zusammenarbeit der Aufsichtsinstanzen

Die beiden Abteilungen sind vernetzt und arbeiten eng zusammen. Der Austausch von Informationen ist standardisiert und die Aufsichtsbesuche werden koordiniert. Nachfolgende Abbildung verdeutlicht die Vernetzung der staatlichen Aufsicht.

Abb. 3: Schema Zusammenarbeit der beiden Abteilungen im AVS.



Die Abteilung Sonderpädagogik ist im Sonderschulbereich zuständig für die «Geschäftsführung». Sie ist Ansprechpartnerin der Sonderschulen in allen Fragestellungen. »

3 Aufsichtsinhalte in Sonderschulen

3.1 Zuständigkeiten

Grundlagen der operativen Aufsicht sind

- die qualitativen und quantitativen Vorgaben für die Leistungen in Sonderschulen (SOK, Anhang 2) und
- das Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen.

Die Abteilung Aufsicht und Schulqualität beaufsichtigt

- Bereiche, für deren Beurteilung ein breiter fachlich-pädagogischer Hintergrund relevant ist.
- die Einhaltung der Anerkennungs-voraussetzungen.

- die Umsetzung der Betriebsgrundlagen (Leistungsvereinbarung, Betriebskonzept) qualitativ inkl. quantitative Überprüfung der betrieblichen Eckwerte mit pädagogischen Auswirkungen (z.B. Stundenpläne).

Die Abteilung Sonderpädagogik beaufsichtigt

- Elemente mit direkten Auswirkungen auf die Finanzierung.
- Mengenangaben, die relevant sind für die Höhe der Pauschale.
- Bereiche, für deren Beurteilung spezifische Vorgaben zur Sonderschulung («Spezialkenntnisse») relevant sind.

3.2 Berichterstattung

a) an den Erziehungsrat

Die Berichterstattung an den Erziehungsrat erfolgt in der Regel als Übersicht im Rahmen der Gesamtberichterstattung über die Aufsichtstätigkeit der Abteilung Aufsicht und Schulqualität. Fallweise und bei Bedarf können auch ausserhalb der Gesamtberichterstattung dem Erziehungsrat einzelne Vorkommnisse zu Kenntnis gebracht werden.

b) an das Bildungsdepartement

Wenn anlässlich der Aufsichtstätigkeit durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität festgestellt wird, dass Eckwerte der Finanzierung nicht eingehalten werden (z.B. zu wenige Lektionen), wird die Abteilung Sonderpädagogik über den Sachverhalt schriftlich informiert (z.B. Feststellungsprotokoll, inkl. rechtliches Gehör). Die Abteilung Sonderpädagogik leitet anschliessend die entsprechenden Massnahmen ein.

4 Aufsichtsbereiche der pädagogischen Aufsicht

4.1 Grundlagen

Instrumente der Zusammenarbeit zwischen dem Bildungsdepartement und den Sonderschulen sind neben der Anerkennung

- a) die Leistungsvereinbarung und
- b) das genehmigte Betriebskonzept der Sonderschule inkl. Qualitätsmanagement.

In der Leistungsvereinbarung werden u.a. die Leistungen der Sonderschule in Menge und Qualität aufgeführt (was). Grundlage dafür ist das Sonderpädagogik-Konzept, das im Anhang alle Leistungen von Sonderschulen definiert und die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität umschreibt. Die Leistungsvereinbarung ist Grundlage für die Finanzierung.

In der Leistungsvereinbarung werden folgende Leistungsangebote festgehalten:

- Schulische Förderung
Unterricht und pädagogisch-therapeutische Förderung, Nachbetreuung

- Ausserschulische Betreuung
Mittagsbetreuung, Betreuung vor und nach dem Unterricht
- Betreuung im Internat (inkl. Pflege)
Wocheninternat, behinderungsbedingte Wochenend- und Ferienbetreuung
- Verpflegung
- Transport
- medizinische Versorgung,
- andere Angebote der Institution (z.B. B&U, heilpädagogische Frühförderung).

Die Leistungsvereinbarung und das genehmigte Betriebskonzept sind neben dem Sonderpädagogik-Konzept Grundlage für die Tätigkeit der pädagogischen Aufsicht.

4.2 Aufsichtsbereiche der pädagogischen Schulaufsicht

Die Aufgaben der pädagogischen Aufsicht sind:

a) Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen

Es wird jährlich sichergestellt, dass die Basisqualität für eine angemessene Förderung, Bildung und Erziehung von Schülerinnen und Schülern erfüllt wird.

→ Fragestellungen dazu sind z.B.:

- Wird das Qualitätsmanagement umgesetzt?
- Nimmt die interne Aufsicht ihre Funktion wahr?
- Ist für jedes Kind ein nachvollziehbarer Förderplan vorhanden?
- Erfolgen der Unterricht, die Therapie und die Betreuung vor Ort nach dem Förderplan?

= jährliche Überprüfung, Berichterstattung an den Erziehungsrat

b) Entsprechen die Kernleistungen für die Schülerinnen und Schüler den Anforderungen des Sonderpädagogik-Konzepts (Anhang 2)?

→ Fragestellungen dazu sind z.B.:

- Entspricht die erbrachte Leistung der Leistungsumschreibung im SOK?
- Lässt die Klassen- bzw. Wohngruppengröße eine qualitativ angemessene Förderung und Betreuung zu?
- Wird das Betriebskonzept umgesetzt?
- Erfolgt der Unterricht soweit wie möglich in Anlehnung an den Lehrplan?
- Werden die Lern- und Fördersysteme der Regelschule eingesetzt?

= periodische Überprüfung, Berichterstattung an den Erziehungsrat

c) Sind die Zusatzleistungen im Rahmen der Sonderschulung angemessen?

Zu prüfen sind nicht nur die Sonderschulung oder die Betreuung, sondern auch die Zusatzleistungen, die im Rahmen der Sonderschulung erbracht werden.

→ Fragestellungen dazu sind z.B.:

- Wie und wo wird das Essen eingenommen? Qualität der Verpflegung? Was beinhaltet die Verpflegung? Differenzierungsangebote?
- Wie wird die Mittagsbetreuung gestaltet?

- Wie lange sitzen die Schülerinnen und Schüler längstens im Schulbus?
- Wie wird die Selbständigkeit der Schülerinnen und Schüler bei der Bewältigung des Schulwegs gefördert?

= periodische Berichterstattung an den Erziehungsrat

d) Überprüfung betrieblich-organisatorischer Eckwerte

Die Finanzierung setzt die Umsetzung vereinbarter Eckwerte voraus (z.B. Anzahl Lektionen, Dauer der Mittagsbetreuung, Dauer der Internatsbetreuung). Im Rahmen der Aufsicht ist die Umsetzung dieser Eckwerte zu prüfen.

→ Fragestellungen dazu sind z.B.:

- Werden jene Leistungen zeitlich erbracht, die finanziert werden (z.B. Stundentafel, Dauer der Mittagsbetreuung)?

= jährliche Überprüfung, Berichterstattung an das BLD

e) Umsetzung Qualitätskonzept

Überprüfung, ob das Qualitätskonzept umgesetzt wird

→ Fragestellungen dazu sind z.B.:

- Welche Instrumente dienen der Umsetzung des Qualitätskonzeptes?
- Welche Qualitätsentwicklungszyklen sind geplant?
- Wie werden erhobene Daten interpretiert und für die Qualitätsentwicklung genutzt?
- In welchen Bereich der Sonderschule werden Qualitätsstandards eingesetzt?

= periodische Überprüfung, Berichterstattung an den Erziehungsrat

5 Konzeptionelle Gedanken zur pädagogischen Aufsicht

Nachfolgende Unterkapitel dienen der Ausgestaltung und der Umsetzung der pädagogischen Aufsicht.

5.1 Formen der Aufsicht

Gemäss Sonderpädagogik-Konzept wird die Aufsicht als kontinuierlicher Prozess verstanden und erfolgt situationsbezogen unter Berücksichtigung der Komplexität der Institution (Kap. 3, 12.5.3). Ein Aufsichtszyklus dauert drei Jahre. Er gestaltet sich wie folgt: (vgl. auch Ziff. 5.2.1)

Im Rahmen eines laufenden Aufsichtszyklusses wird die Sonderschule jährlich von der Aufsichtsperson besucht. Sie überprüft die ihr übertragenen Aufsichtsbereiche. Dabei können kriterienorientierte Schwerpunkte (Aufsichtsfokus) gebildet werden.

Mögliche Formen der Aufsicht:

- Einsichtnahme vor Ort
- Sichtung von Dokumenten der Sonderschule (z.B. Stundenplan)
- Gespräche, z.B. mit der Institutionsleitung, mit der Internen Aufsicht

Einmal pro Zyklus beaufsichtigt eine Fachperson jene Bereiche, für deren Beurteilung ein breiter fachlich-pädagogischer Hintergrund relevant ist. Dazu gehören u.a. Schul-, Therapie- und Internatsbesuche

5.2 Berichterstattung / Feedback

Zwischen der Aufsichtsperson und der Institutionsleitung finden jährliche Besprechungen zu den Aufsichtsfokussen statt.

Gegen Ende des Jahres, in dem die Fachperson die Schule besucht hat, erfolgt das Audit, eine erweiterte mündliche Berichterstattung der Aufsichtspersonen mit der Institutionsleitung und einer Vertretung der Trägerschaft. Im Nachgang zum Audit erhalten Institutionsleitung und Trägerschaft einen schriftlichen Bericht.

Mit den Besprechungen und mit der zusammenfassenden schriftlichen Berichterstattung erhalten die Institutionsleitung und die Trägerschaft Rückmeldungen zu definierten Bereichen. Ziel ist die Überprüfung von Vorgaben durch eine unabhängige Stelle (Aussen-sicht).

Allfällige Folgemaßnahmen:

- a) Empfehlungen an die Sonderschule, bzw. Anordnung von verpflichtend umzusetzenden Massnahmen zur Behebung von Mängeln
- b) Mitteilung an das Bildungsdepartement zur Umsetzung der Vorgaben
- c) Berichterstattung an den Erziehungsrat

5.2.1 Zyklus 2019 bis 2022

Abb. 4: Schema Zyklus 2019 bis 2022

2019	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentenerarbeitung und Abschluss der Vorarbeiten für die Implementierung - Erstkontakte mit den Sonderschulen / Information über Konzeptumsetzung 		
Zyklus	2020 bis 2022		
Jährlich	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung betrieblicher Vorgaben, - Aufsichtsfokus A 	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung betrieblicher Vorgaben, - Aufsichtsfokus B 	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung betrieblicher Vorgaben, - Aufsichtsfokus C
Pro Zyklus	<p>In rund einem Drittel der Sonderschulen pro Jahr:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prüfung von Bereichen, für deren Beurteilung ein sonderpädagogischer Hintergrund relevant ist, durch eine Fachperson, 		
Pro Zyklus	Aufsichtsbericht 2020: <ul style="list-style-type: none"> - Fachbericht - Aufsichtsfokus A 	Aufsichtsbericht 2021: <ul style="list-style-type: none"> - Fachbericht - Aufsichtsfokus A/B 	Aufsichtsbericht 2022: <ul style="list-style-type: none"> - Fachbericht - Aufsichtsfokus A/B/C

- 2019: Schaffung von Instrumenten, Erstkontakte mit den Sonderschulen, Information über die konkrete Konzeptumsetzung,
- Jährliche Überprüfung der Sonderschulen / Prüfung von Aufsichtsfokussen , Besprechung mit Schulleitung
- Prüfung von Bereichen durch eine Fachperson, für deren Beurteilung ein sonderpädagogischer Hintergrund relevant ist bei einem Drittel der privaten Sonderschulen pro Jahr.
- Am Ende eines Jahres findet das Audit mit jenen Sonderschulen statt, welche durch die Fachperson beaufsichtigt worden sind. Auditinhalt: Rückmeldung aus der Fachaufsicht, Rückmeldung zum Aufsichtsfokus bzw. Aufsichtsfokusse, anschliessend: schriftlicher Aufsichtsbericht

5.2.2 Zyklus 2023 bis 2025, 2026 bis 2028, ff

Ab dem Jahr 2023 wird der dreijährige Zyklus fortgesetzt. Er lässt sich wie folgt schematisch darstellen:

Abb. 5: Schema Zyklus 2023 bis 2025, 2026 bis 2028, ff

Zyklus		2023 bis 2025		
Jährlich	- Prüfung betrieblicher Vorgaben, - Aufsichtsfokus D	- Prüfung betrieblicher Vorgaben, - Aufsichtsfokus E	- Prüfung betrieblicher Vorgaben, - Aufsichtsfokus F	
Pro Zyklus	In rund einem Drittel der Sonderschulen pro Jahr: - Prüfung von Bereichen, für deren Beurteilung ein sonderpädagogischer Hintergrund relevant ist, durch eine Fachperson,			
Pro Zyklus	Aufsichtsbericht 2023: - Fachbericht - Aufsichtsfokus B/C/D	Aufsichtsbericht 2024: - Fachbericht - Aufsichtsfokus C/D/E	Aufsichtsbericht 2025: - Fachbericht - Aufsichtsfokus D/E/F	

- Jährliche Überprüfung der Sonderschulen / Prüfung von Aufsichtsfokussen / Besprechung mit Schulleitung
- Prüfung von Bereichen durch eine Fachperson, für deren Beurteilung ein sonderpädagogischer Hintergrund relevant ist bei einem Drittel der privaten Sonderschulen pro Jahr.
- Am Ende eines Jahres findet das Audit mit jenen Sonderschulen statt, welche durch die Fachperson beaufsichtigt worden sind. Auditinhalt: Rückmeldung aus der Fachaufsicht, Rückmeldung zum Aufsichtsfokus bzw. Aufsichtsfokusse, anschliessend: schriftlicher Aufsichtsbericht