



Berichterstattung

Schulaufsicht 2019 Aufsichtszyklus 2016 bis 2019

Vom Erziehungsrat zur Kenntnis genommen am 18. März 2020

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
2.2	Privatschulen	11
2.2.1	Übersicht Privatschulen	11
2.2.2	Traktanderte Geschäfte 2019	12
2.3	Sonderschulen	13
2.3.1	Tätigkeitsschwerpunkt 2019	13
2.4	Schulen im Asylbereich	13
3	Reaktive Aufsicht	14
3.1	Aufsichtsbeschwerden	14
3.2	Personalrechtliche Anfragen und Prüfungen	14
3.3	Feststellung von Gleichwertigkeiten	15
4	Parlamentarische Vorstösse	16
4.1	Interpellation 51.19.16	16
4.2	Interpellation 51.19.35	16
5	Aufsichtszyklus 2016 bis 2019, Regelschulen	16
5.1	Dokumentenanalyse und Prüfung personalrechtlicher Bereiche	16
5.2	Massnahmen	17
5.3	Leitfragen an die Schulträger	18
5.3.1	Wiederkehrende Herausforderungen	18
5.3.2	Zukünftige Herausforderungen	19
5.3.3	Neue oder geänderte kantonale Rahmenbedingungen	19
5.3.4	Freier Berichtspunkt	20
5.4	Aufsichtsschwerpunkte	20
5.5	Erkenntnisse aus Sicht des Amtes für Volksschule	20
5.6	Evaluation	21
6	Aufsichtszyklus 2020 bis 2023, Regelschulen, Ausblick	21

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» (ERB 2018/202) vom 19. Dezember 2018.

Bisherige Berichterstattungen zur Schulaufsicht an den Erziehungsrat:

- Schulaufsicht 2016, Berichterstattung (ERB 2017/10)
- Schulaufsicht 2017, Berichterstattung (ERB 2018/27)
- Schulaufsicht 2018, Berichterstattung (ERB 2019/32)

Der vorliegende Bericht gibt einen Einblick in die Tätigkeit der Aufsicht im Jahr 2019. Er orientiert sich an der Berichtsstruktur der Vorjahre. Kapitel 5 dieses Berichts informiert über zusammenfassende Ergebnisse des Aufsichtszyklus 2016 bis 2019.

2 Aktive Aufsicht

2.1 Regelschulen

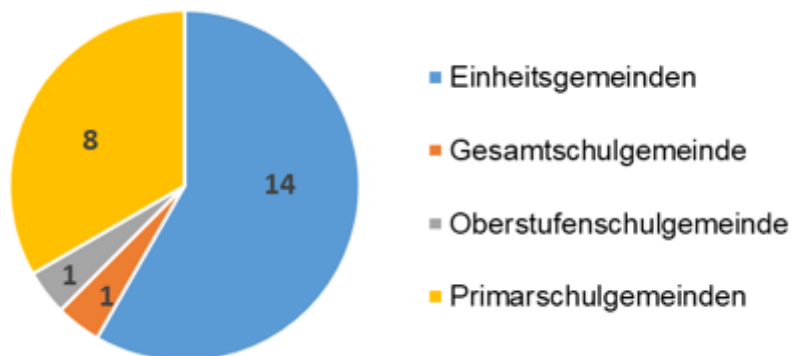
Im Berichtsjahr wurden im Rahmen des festgelegten Vierjahresturnus die letzten 24 Schulträger beaufsichtigt.

2.1.1 Übersicht

2019 wurden die folgenden 24 Schulträger beaufsichtigt (EG = Einheitsgemeinde, GSG = Gesamtschulgemeinde, OSG = Oberstufenschulgemeinde, PSG = Primarschulgemeinde):

- Benken, EG
- Flums, EG
- Goldach, EG
- Lichtensteig, EG
- Rheineck, EG
- Rorschach, EG
- Rorschacherberg, EG
- Sevelen, EG
- St.Gallen, EG
- Uznach, EG
- Uzwil, EG
- Vilters-Wangs, EG
- Walenstadt, EG
- Zuzwil, EG
- Kath. Kantonssekundarschule (Flade), OSG
- Andwil-Arnegg, PSG
- Balgach, PSG
- Berneck, PSG
- Eichenwies-Kriessern-Montlingen, PSG
- Lienz, PSG
- Lüchingen, PSG
- Niederbüren, PSG
- Wittenbach, PSG
- Neckertal, GSG

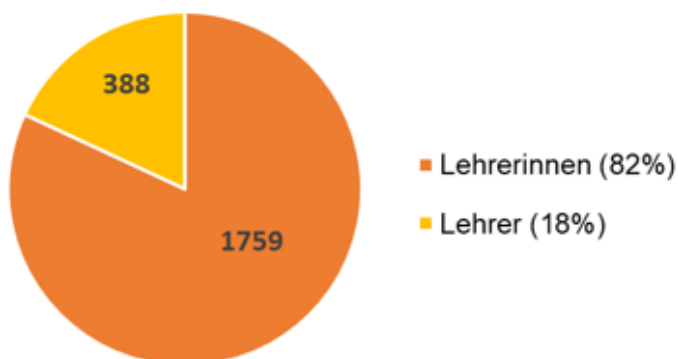
Abb. 1: Anzahl und Art der beaufsichtigten Schulträger



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

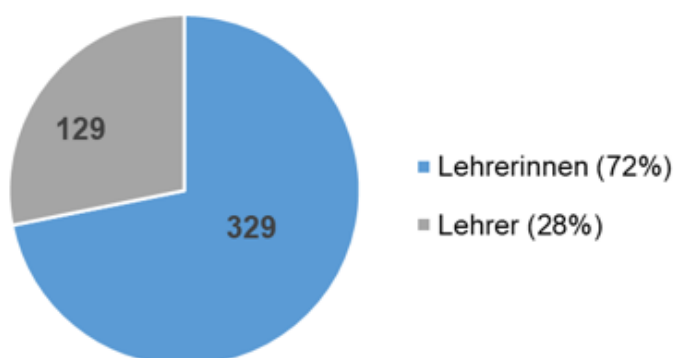
Die nachfolgenden zwei Abbildungen zeigen die Anteile der Lehrerinnen bzw. der Lehrer, einerseits in allen beaufsichtigten Schulen (N = 2147), andererseits in der definierten Stichprobe (N = 458).

Abb. 2: Lehrpersonen in allen beaufsichtigten Schulen



Der prozentuale Anteil der Stichprobe, gemessen an der Gesamtzahl der Lehrpersonen, betrug 21 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, andererseits vor Ort in der Schulverwaltung.

2.1.3 Ergebnisse und Erkenntnisse der Dokumentenanalyse

Gemeinde- und Schulordnungen

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

Bei einer Gemeindeordnung wurde festgestellt, dass ein von der Bürgerschaft beschlossener Nachtrag ohne Genehmigung durch das Bildungsdepartement in Kraft gesetzt wurde. Die Genehmigung musste nachträglich eingeholt werden.

In drei Fällen wurde festgestellt, dass die Schulordnungen veraltet sind und nicht mehr den aktuellen Vorgaben entsprechen. Sie sind durch die Schulträger neu zu erstellen. In einem weiteren Fall wurde die Schulordnung in Kraft gesetzt, obwohl kein fakultatives Referendum durchgeführt wurde. Zudem fehlten Bestimmungen bezüglich möglicher Kompetenzdelegationen. Der Schulträger wurde unter Fristansetzung aufgefordert, die Schulordnung zu ergänzen und dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

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, auf welchen diese Führungs- und Qualitätskonzepte basieren, sind heute nicht mehr aktuell.

Alle Schulen im Kanton wurden aufgefordert, bis zum 31. Juli 2019 die neuen lokalen Qualitätskonzepte zu erarbeiten. Als Grundlagen dazu standen 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).

Verschiedene Schulträger reichten begründete Gesuche um Fristerstreckung ein, in der Regel um ein Jahr.

Personalrecht

Die meisten Interventionen im Rahmen der Aufsicht erfolgten bei Lohneinstufungen, Arbeitsjahrberechnungen, Überpensen, Altersentlastungen, Jobsharing, unbezahlten Urlauben und Intensivweiterbildungen (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.

Schulorganisation / Unterrichtsorganisation

Der Lehrplan Volksschule verpflichtet die Schulen, gemeinsame Regelungen und die Handhabung der Hausaufgaben gemäss Lehrplan innerhalb der Schuleinheiten zu vereinbaren. Verschiedene Schulen sind dieser Vorgabe noch nicht nachgekommen.

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 62 Massnahmen (Vorjahr 53) 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 (vgl. Tab 1) zeigt die quantitative Verteilung der ausgesprochenen Massnahmen. Nach Ablauf der gesetzten Fristen findet jeweils ein Nachcontrolling durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität statt. Verweigert der Schulträger die Umsetzung der Massnahme, wird der Sachverhalt dem Erziehungsrat zur Beurteilung unterbreitet. Dies war im Berichtsjahr im Zusammenhang mit einer arbeitsrechtlichen Massnahme der Fall.

Tab. 1: Zusammenstellung der ausgesprochenen Massnahmen

Bereich	Grund der Beanstandung	Anzahl
Löhne	Einstufung, Arbeitsjahrberechnung, Überpensen, Altersentlastung, Anteil Jobsharing	24
	Fehlerhafte Berechnung von unbezahlten Urlauben, Intensivweiterbildung	3
	Fehlerhafte Berechnung Geburtszulage, Lohn Mutterschaftsurlaub	2
	Entlöhnung von Betreuungslektionen analog Unterrichtslektionen	1
Reglemente	Zu hohe Elternbeiträge für Schulreisen und Lager	4
	Veraltete Schulordnungen	2
	Nachtrag zur Gemeindeordnung ohne Bewilligung des BLD in Kraft gesetzt	1
	Fehlende Bestimmungen in der Schulordnung, in Kraft gesetzt ohne fakultatives Referendum	1
Unterrichtsorganisation	Gemeinsame Regelungen und die Handhabung der Hausaufgaben gemäss Lehrplan sind innerhalb der Schuleinheiten nicht vereinbart	7
	Umsetzung der Lektionentafel abweichend vom Lehrplan	3
	Blockzeiten abweichend von den Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule	2

Bereich	Grund der Beanstandung	Anzahl
	Maximale Lektionszahl pro Halbtage gem. Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule nicht eingehalten	2
Arbeitsverträge	Jobsharing aufgeführt, ohne gemeinsame Klassenverantwortung/Jobsharingpartnerin nicht im Arbeitsvertrag aufgeführt	6
	Befristete Arbeitsverträge bei Neuanstellungen von Junglehrpersonen	2
	Zu geringe Entlastung für lokales Mentorat	1
	Kein neuer oder ergänzender Arbeitsvertrag bei Pensenänderung	1

2.1.5 Leitfragen an die Schulträger

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

Im Folgenden (vgl. Tab. 2 bis 5) sind die Antworten der 24 Schulträger tabellarisch zusammengefasst und nachstehend mit den Antworten des Vorjahres in Beziehung gebracht. Bei den Angaben zu den wiederkehrenden Herausforderungen (vgl. Tab. 2) und zu den Herausforderungen in den nächsten Jahren (vgl. Tab. 3) sind Überschneidungen nicht ausgeschlossen. Eine Übersicht über alle vier Jahre findet sich in Kapitel 5 dieses Berichts. Die gestellte Frage ist jeweils im Tabellenkopf erwähnt.

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

Gibt es wiederkehrende Herausforderungen?	
Herausforderung	Anzahl Nennungen
Heterogenität; Integration von Schülerinnen und Schülern; hoher Abklärungs- und Therapiebedarf, vermehrter Anspruch auf Sonderschulangebote; Bedarf nach Begabungs- und Begabtenförderung	17
Schwankende Schülerzahlen, hohe Anforderungen an Raum-, Klassen- und Stundenplanung	15
Umgang mit schwierigen Eltern; steigende Anspruchshaltung	14
Personalführung (Ausbildungsgänge, Teamzusammensetzung, Rekrutierung neuer Lehrpersonen, Pensionierungen, Abgänge, Stellvertretungen, Krankheiten, Teilzeitlehrpersonen, Personal in einer kleinen Schule)	10
Auffällige Schülerinnen und Schüler; anspruchsvoller familiärer Hintergrund, schlecht integrierte Familien	9
Einhaltung Sonderpädagogik-Pool	6
Grosser administrativer Aufwand, hohe Belastung der Beteiligten	5
Reformflut	4
Konfrontation mit gesellschaftlichen Ansprüchen	3
Beurteilung	2
Mehrere Schulstandorte, erschwerte Zuteilungen, unterschiedliche Kulturen	2
Schulwegsicherheit, Schülertransporte	2
Überhand nehmender Medienkonsum in der Freizeit mit allen Konsequenzen	2
Unterrichts- und Schulentwicklung	2
Spezifische Situation einer Kleinstschule (Nähe, Trennung Schule-Dorf, Elternbeteiligung)	2

Gibt es wiederkehrende Herausforderungen?	
Herausforderung	Anzahl Nennungen
Der finanziell eingeschränkte Spielraum verunmöglicht immer wieder, Innovationen speditiv umzusetzen.	2
Arbeitsbelastung der Lehrpersonen	2
Kommunikation innerhalb und ausserhalb der Schule	1
Unterrichtsorganisation: Einsatz von Stellvertretungen	1
Wahrgenommene und tatsächliche Separationsquote	1
Digitale Bildung	1
Budget im Griff haben (Vermeidung von jährlichen Erhöhungen)	1
Einhaltung Personalpool, insbesondere OS	1
Abgänge in der Behörde; Rekrutierung neuer Behördenmitglieder; Grenzen des Milizsystems	1

Der gesamte Themenbereich der Heterogenität war in diesem Jahr bei den wiederkehrenden Herausforderungen besonders prominent vertreten. Schwierig stufen die Schulträger nach wie vor die schwankenden Schülerzahlen ein, welche hohe Anforderungen an die Raum-, Klassen- und Stundenplanung stellen. Grösser als in anderen Jahren wurden die Herausforderungen im Umgang mit den Eltern und deren Anspruchshaltung beurteilt.

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

Mit welchen Herausforderungen dürfte Ihre Schule in den nächsten Jahren konfrontiert sein?	
Herausforderung	Anzahl Nennungen
Digitalisierung	15
Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen und Forderungen (z.B. schulergänzende Tages- und Betreuungsstrukturen, Schülerhort)	12
Anpassung der Gemeindestrukturen, strukturelle Veränderungen, Bauvorhaben	10
Entwicklung der Schülerzahlen mit Auswirkungen auf Raumplanung, Infrastruktur und Schulmodell	10
Heterogenität, zunehmende Anzahl von Kindern mit besonderem Förderbedarf	8
Zunahme Anteil fremdsprachiger Kinder	3
Einführung oder Erhöhung Schulsozialarbeit	2
Stellenbesetzungen mit guten und ausgebildeten Lehrpersonen	2
Neue Lehr- und Lernmethoden; neue Fächer; neuer Lehrplan Volksschule	2
Gute Balance analog / digital	1
Unterhalt von Gebäuden, welche nicht mehr für Unterrichtszwecke gebraucht werden	1
Wandlung des Lehrberufs (vom Wissensvermittler zum Coach / Lernbegleiter)	1
Sozialisierung der kleinsten Kinder beim Kindergarteneintritt	1

Wie in den Vorjahren sehen die Schulen auch im Berichtsjahr die Digitalisierung als bedeutendste Herausforderung in den nächsten Jahren. Die Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Forderungen und Veränderungen und die Herausforderungen durch strukturelle Veränderungen sind weiterhin prominent vertreten. Demgegenüber sind die Umsetzung des Lehrplans Volksschule und die Anwendung moderner Lehr- und Lernmethoden gegenüber den Vorjahren weit in den Hintergrund der Herausforderungen gerückt.

Tab. 4: Rahmenbedingungen

Könnten neue oder geänderte kantonale Rahmenbedingungen Problemstellungen Ihrer Schule abschwächen oder lösen?	
Rahmenbedingung	Anzahl Nennungen
ERG Kirche und Religionsunterricht anders lösen	11
Weniger Konzepte / einheitlichere, verbindlichere kantonale Weisungen, Vorgaben und Rahmenbedingungen	7
Anpassung des Angebots an Sonderschulplätzen	3
Kleinere Klassengrößen	3
Lehrpersonen administrativ entlasten	2
Mehr Freiheiten für die Schulträger bei Förderung und Integration und beim Sonderpädagogik-Pool, Früherziehung und Dispensationen	2
Zahnprophylaxe ist Sache der Eltern	2
Höhere Anerkennung von Klassenassistenten	2
Regional stärkere Zusammenarbeit	2
Regionale Tages(Sonder)schulen bereits für den Zyklus 1 für verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler	2
Besser auf die Praxis bezogene Berufsbildung der PHSG für neue Lehrpersonen	2
Strategie im Bereich der frühen Förderung entwickeln	1
Zeitgemässe Weiterbildungsangebote	1
Verpflichtung für alle Schülerinnen und Schüler, der regionalen Landessprache altersgerecht mächtig zu sein.	1
Schärfere Sanktionsmöglichkeiten mit direkter Unterstützung vom Kanton	1
Intensivweiterbildung nicht an Mindestbeschäftigungsgrad koppeln	1
Den Mut haben, die Aufgaben der Schule vermehrt auf ihren Kern (früher Wissensvermittlung, heute zwangsläufig auch noch Erziehung) zu reduzieren.	1
WAH: Angleichung Sek / Real	1
Notenbefreiung in musischen Fächern	1
«Probezeit» für Lehrpersonen im ersten Anstellungsjahr	1
Lizenzwesen Schulinformatik	1
Partizipation / Schülerinnen- und Schülerorientierung	1
Rahmen ist bereits sehr stark gegeben. wenig Möglichkeit für Individualität	1
Elterliche Pflichten: Schaffung von Rahmenbedingungen	1
Personalpool: Bandbreiten überdenken, Erhebung ist aufwändig	1
Nebenfächer stärken	1

Auch im Berichtsjahr wird der grösste Anpassungsbedarf bei der Situation von ERG Schule und ERG Kirchen gesehen. Verschiedene Schulträger beklagen sich darüber, dass bei kantonalen Stellen diverse selbst erstellte Konzepte einzureichen sind.

Tab. 5: weitere Themenfelder (freier Berichtspunkt)

Freier Berichtspunkt	
Berichtspunkt (wörtliche Wiedergabe)	Anzahl Nennungen
Es muss nicht alles in Konzepten niedergeschrieben werden. Dies führt zu einer ungewollten Bürokratisierung und Anhäufung von Konzepten, welche unsere Schule nicht besser machen.	3
Kantonale ICT-Schnittstellen der Abraxas-Programme der Schulverwaltung und der Schulprogramme optimieren	2
Ausbildungen und Erfahrungshorizont der Schulleitungen stärken	2

Freier Berichtspunkt	
Berichtspunkt (wörtliche Wiedergabe)	Anzahl Nennungen
Das Abwägen nach so viel Integration wie möglich versus so wenig Separation wie notwendig, sollte aus strategischer Sicht geklärt werden. Der Ruf nach Wiedereinführung von Kleinklassen ist hörbar, doch ist dies die Lösung?!	2
Gewichtung der Arbeitsfelder in den Arbeitsverträgen der Lehrpersonen flexibler nutzen	2
Die Regelungsdichte auf Ebene Kanton sollte massiv verringert werden.	2
Wie zeitgemäss sind die schulärztlichen und schulzahnärztlichen Untersuchungen unter organisatorischer Verantwortung der Schule noch?	2
Es braucht ein Konzept für teilobligatorische Tagesstrukturen (überforderte Familien, die Risikofaktoren erfüllen, müssen um Wahlrecht eingeschränkt werden können). Es braucht im Kanton St.Gallen rechtliche Grundlagen, um ein Obligatorium umsetzen zu können.	2
Welchen Nutzen für den Kanton hat die Lohnstrukturerhebung des Bundes?	1
Die hohen Kosten der Intensivweiterbildung an der PHSG halten interessierte Lehrpersonen davon ab, dieses gewinnbringende und vielfältige Angebot zu nutzen.	1
Es sollte vom AVS aus ein klarer Aufruf an die Gemeinden erfolgen, dass die Pensen der Schulsozialarbeit nicht zu knapp gehalten werden, denn der Nutzen ist riesig und unheimlich wertvoll.	1
Standards bzw. Empfehlungen zu den Kosten für die Schulmaterialien machen (z.B. pro Schülerin und Schüler, pro Fach...)	1
Kantonale Empfehlungen für die Entlohnung von Behördenmitgliedern und von unterrichtsfremdem Schulpersonal herausgeben	1
Handwerkliche Berufe sind den akademischen Berufen gleich zu stellen. Diese Grundhaltung würde viele gesellschaftliche Probleme im Keim ersticken.	1
Der Kanton sollte sich dem Thema «Belastung und Entlastung» auf übergeordneter Ebene annehmen und die Diskussion gemeinsam mit den Verbänden führen.	1
Der Aufsichtsfokus sollte in den kommenden Jahren auf die Schul- und Unterrichtsqualität gerichtet werden können. Der Blick auf die Kernaufgaben einer Schule durch eine externe Brille kann leider nur für viel Geld eingekauft werden, wäre aber für eine Volksschule immens wichtig.	1
Im Lehrmittelbereich sollten eher Kooperationen mit anderen Kantonen gesucht und gemeinsam entwickelt werden, als die Finanzierung an die politischen Gemeinden abzuwälzen, welche nach ökonomischen und nicht nach pädagogischen Grundsätzen geführt sind.	1
Berufliche Orientierung (BO) ist eine Schwächung der ehemaligen IG-Lektionen, IG muss zurück in die Fächertafel	1
Umgang mit sozialen Medien, kantonale Vorgaben erwünscht	1
Massnahmen zur Stärkung der Mitverantwortung der Eltern	1
Die gute Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen im Bildungsdepartement, die Unterstützung bei der Schulentwicklung und stets ein offenes Ohr für unsere Anliegen helfen uns, die Schule nach neusten Erkenntnissen und Grundsätzen zu führen.	1
Das AVS sollte aus dem Elfenbeinturm treten – die Vorgaben, Anforderungen und Entscheide lassen oft die Praxistauglichkeit vermissen.	1
Vorlagen oder Lösungsansätze zur Unterstützung der Bearbeitung von administrativen Vorschriften mitgeben	1

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

2.2 Privatschulen

Ende 2019 wurde der zweijährige Aufsichtszyklus abgeschlossen und alle Privatschulen erhielten von der Abteilung Aufsicht und Schulqualität mündliche und schriftliche Rückmeldungen über die Aufsichtsjahre 2018 und 2019. Im Unterschied zur Meta-Aufsicht der Regelschule findet in den Privatschulen eine Überprüfung auch auf den Ebenen der operativen Schulleitung und des Unterrichts statt.

Im Berichtsjahr standen wiederum die Unterrichtsorganisation und die Unterrichtsqualität mit Blick auf die Gleichwertigkeit des Unterrichts im Vergleich zur öffentlichen Schule im Fokus der Privatschulaufsicht. Der Fokus bei den Internatsvisitationen lag auf der Sicherstellung des Wohles der Kinder und Jugendlichen auf der Basis der Betriebskonzepte. Gravierende Mängel wurden nicht festgestellt. Kleinere Unzulänglichkeiten im Schulbetrieb oder in der Internatsorganisation wurden mit den Verantwortlichen in den Austausch- und Rückmeldegesprächen thematisiert. Deren Umsetzung wurde im Rahmen weiterer Besuche überprüft.

Die Visitationen beinhalteten strukturierte Unterrichtsbesuche (zum Teil auch explizit im Zusammenhang mit Verlängerungen von befristeten Lehrbewilligungen), Gespräche mit Lehrpersonen, Schülerinnen und Schülern, Besuche der Tagesstruktur, Internatsbesuche, Gespräche mit Betreuungspersonen oder Feedbackgespräche mit Schulleitungen und Internatsleitungen. Der Besuch von verschiedenen Veranstaltungen der Privatschulen erweiterte den Einblick in das Schulleben. Visitationen zum Internatsbetrieb erfolgten auch ausserhalb der Unterrichtszeiten. In den Jahresschlussgesprächen mit den Schul- und Internatsleitungen und den Vertretungen der Trägerschaft erfolgten zusammenfassende Rückmeldungen zu Eindrücken, Erkenntnissen und Ergebnissen aus der Aufsichtsprüfung. Gleichzeitig boten sich immer auch Möglichkeiten für umfassende Austauschgespräche und Reflexionen mit den Verantwortlichen der Schulen.

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	x	
Privatschule St. Michael, Oberriet	x	x		

Privatschule	Angebote			
	1. Zyklus	2. Zyklus	3. Zyklus	Internat
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	
Mosaik-Schule Burgau	x	x		
KiTs Zweisprachige Tagesschule, Bronschhofen	x	x	x	
Christliche Schule Linth, Kaltbrunn	x	x	x	
Pura Vida, St. Gallen	x	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
am See – das Mädcheninternat, Wurmsbach, 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	
Durchgangswohngruppe Sennwald (privater Einzelunterricht)		x	x	x
Jugendstätte Bellevue, Altstätten (Unterricht, Lehrpersonen)			x	

2.2.2 Traktandierte Geschäfte 2019

Die nachfolgende Tabelle zeigt die im Erziehungsrat 2019 traktandierten Geschäfte, welche die Bewilligungen von Privatschulen betreffen.

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

Privatschule	Veränderung
Stiftung Gymnasium Untere Waid	Definitive Bewilligung zur Führung einer Kindergarten- und Primarstufe (Basisstufe) an der Pegasussschule
Institut auf dem Rosenberg, St.Gallen	Definitive Bewilligung zur Führung einer Kindergarten- und Primarstufe (Pre School)
Verein Rudolf Steiner Schule, Wil	Verlängerung der provisorischen Bewilligung zur Führung einer Privatschule (Kindergarten, Primar- und Oberstufe) bis 31. Juli 2020
Verein Giraffen.Schule, Diepoldsau	Provisorische Bewilligung zur Führung einer Privatschule (Kindergarten, Primar- und Oberstufe)

Ein weiteres im Zusammenhang mit den Privatschulen traktandiertes Erziehungsratsgeschäft betraf die Berichterstattung der Abteilung Aufsicht und Schulqualität zur Aufsichtsprüfung.

2.3 Sonderschulen

2.3.1 Tätigkeitsschwerpunkt 2019

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

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. Als zentrale Bereiche wurden formuliert:

- 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 (Aufsichtsfokusse) gebildet werden.
- Einmal pro Zyklus beaufsichtigt eine Fachperson jene Bereiche, für deren Beurteilung ein breiter fachlich-sonderpädagogischer Hintergrund relevant ist.

Im Berichtsjahr erfolgten Vorbereitungsarbeiten zur konkreten Umsetzung der Aufsicht in den Sonderschulen in enger Absprache mit der Abteilung Sonderpädagogik. Obwohl die Arbeiten aufgrund personeller Vakanzten verzögert wurden, kann der Start wie vorgesehen auf Beginn des Kalenderjahres 2020 erfolgen.

Die Trägerschaften wie auch die Institutionsleitungen wurden an einer Veranstaltung Anfangs November 2019 über die geplante Umsetzung der Aufsicht umfassend informiert.

2.4 Schulen im Asylbereich

Per 1. März 2019 trat das neue Asylgesetz (SR 142.31; abgekürzt AsylG) in Kraft. Die Neuregelung nahm der Erziehungsrat zum Anlass, die Beschulungskonzepte aller Schulen des Asylbereichs im Kanton St.Gallen zu vereinheitlichen.

Der Erziehungsrat beauftragte die Abteilung Aufsicht und Schulqualität, die Einhaltung und Umsetzung der bewilligten Konzepte zu prüfen.

Die zu beaufsichtigenden Schulen im Asylbereich sind:

- Schule im Bundesasylzentrum (BAZ) in Altstätten,
- Schulen in kantonalen Asylzentren (Oberbüren, Amden, Eggersriet als Einreisezentren, Sonnenberg [Vilters-Wangs] als Ausreisezentrum),
- Schulen des Trägervereins Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) in Mariaburg (Thal) und Seeben.

Die Umsetzung der erlassenen Konzepte war per 1. August 2019 angesetzt. Alle Schulen wurden im Vorfeld durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität im Sinn der Kontaktnahme besucht. Ab 2020 finden nebst den jährlichen Besuchen auch Visitationen statt, um die Einhaltung der Konzepte zu prüfen. Die Aufsicht in den Asylschulen bedingt eine enge Zusammenarbeit und ein regelmässiger Austausch mit der Abteilung Schule und Unterricht im Amt für Volksschule.

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 die Aufsichtsbeschwerden und bereitet sie 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. 9) zeigt auf, welchen Themen durch Aufsichtsbeschwerden im Berichtsjahr die Abteilung Aufsicht und Schulqualität nachgehen musste. Insgesamt gingen 2019 fünf Aufsichtsbeschwerden neu ein. Zusammen mit früher eingereichten und noch nicht abgeschlossenen Aufsichtsbeschwerden zeigt sich folgender Bearbeitungsstand:

- Fünf Aufsichtsbeschwerden wurden mittels Erziehungsratsbeschluss erledigt.
- Drei Aufsichtsbeschwerden sind in Bearbeitung.
- Sieben Aufsichtsbeschwerden wurden aufgrund Rückzuges oder Nichteintretens (formlos) abgeschrieben.

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

Themen in den Aufsichtsbeschwerden	Anzahl
Mangelhafte Führungsqualitäten des Schulträgers und der Schulleitung	2
Unzulängliche Zusammenarbeit und mangelhafte Kommunikation von Schulträger und Schulleitung mit Eltern	2
Mobbing seitens des Schulträgers gegenüber Lehrperson	1
Vernachlässigung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers gegenüber einer Lehrperson	1
Mangelhafte Beschulung und Integration eines Kindes in die Regelklasse	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 Sinn 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. Die Themen von personalrechtlichen Anfragen haben sich während des Aufsichtszyklus 2016 bis 2019 nicht verändert.

Tab. 9: Themen von personalrechtlichen Anfragen

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

3.3 Feststellung von Gleichwertigkeiten

Seit Anfang 2018 ist die Abteilung Aufsicht und Schulqualität vollumfänglich für das Feststellen von gleichwertigen Qualifikationen zuständig.

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

Tab. 10: Anzahl Gesuche/Anfragen Feststellung von Gleichwertigkeiten

Anzahl Gesuche/Anfragen 2019	Nach der internen Vorprüfung «abgewiesen»	Dem Erziehungsrat (ER) im Berichtsjahr zum Entscheid unterbreitet	ER-Entscheid positiv	ER-Entscheid negativ
23	17	6	4	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.

«Abgewiesene» Gesuche aus der Vorprüfung können durchaus zu einem späteren Zeitpunkt zu einer erneuten Prüfung der Abteilung Aufsicht und Schulqualität vorgelegt werden.

Für die Beurteilung der diversen Gesuche und Anfragen ist eine intensive Zusammenarbeit 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 wichtig.

4 Parlamentarische Vorstösse

4.1 Interpellation 51.19.16

Die SP-GRÜ-Fraktion verlangt in ihrer Interpellation «Ombudsstelle statt unnötige Aufsichtsverfahren» vom 18. Februar 2019 Auskunft über die Anzahl und über die Inhalte von Aufsichtsanzeigen und über Konsequenzen aus deren Behandlung. Die Interpellanten stellen die Frage nach einer unabhängigen Ombudsstelle als Alternative zum Amt für Volksschule in der Behandlung von Aufsichtsanzeigen.

In ihrer schriftlichen Antwort vom 30. April 2019 informiert die Regierung zur Anzahl, zu den Inhalten und zur Bearbeitung der Aufsichtsanzeigen während der letzten fünf Jahre. Für die Regierung ist eine Ombudstätigkeit im Gegensatz zur Staatsaufsicht nicht juristisch charakterisiert und kann daher von Verfassung wegen nicht als Alternative zu dieser thematisiert werden. Der Kantonsrat nahm die Antwort der Regierung am 12. Juni 2019 zur Kenntnis.

4.2 Interpellation 51.19.35

Schöbi-Altstätten und Hess-Balgach (27 Mitunterzeichnende) thematisieren in ihrer Interpellation «Drei Jahre neue Aufsicht in der Volksschule – mehr Bildungsbürokratie?» vom 23. April 2019 den Arbeitsaufwand des Kantons und der Schulträger im Rahmen der kantonalen Schulaufsicht und deren Abgrenzung zur Aufsicht des Amtes für Gemeinden. Die Interpellanten bemängeln die Ergebnisse bei hohem Zeitaufwand und vermuten Überschneidungen mit Prüfungsfeldern der Revision.

In ihrer schriftlichen Antwort vom 13. August 2019 weist die Regierung darauf hin, dass mit den Verfahren, Arbeitsteilungen und Absprachen zwischen den verantwortlichen Gremien von Aufsicht und Revision die Balance zwischen der wünschbaren kommunalen Vollzugsautonomie der erforderlichen Kontrolle gefunden worden sei. Aus den Rückmeldungen der Schulträger anlässlich der jährlich stattfindenden Kontaktgespräche mit der Leitung des Amtes für Volksschule sei zu entnehmen, dass der Aufwand als verhältnismässig beurteilt werde. Nach Prüfung von drei Vierteln aller Schulträger wurde in rund 150 Situationen Korrekturbedarf mit Blick auf die Einhaltung kantonalen Rechts ermittelt. Der Kantonsrat nahm die Antwort der Regierung am 26. November 2019 zur Kenntnis.

5 Aufsichtszyklus 2016 bis 2019, Regelschulen

Mit dem Berichtsjahr 2019 ist der erste vierjährige Zyklus der Aufsichtstätigkeit über die Regelschulen abgeschlossen. Insgesamt waren 92 Schulen in die Aufsichtsprüfung einbezogen. Darunter waren 53 Schulen in Einheitsgemeinden, 24 Primarschulgemeinden, 10 Oberstufenschulgemeinden und 5 Gesamtschulgemeinden.

Sowohl die Abläufe, die eingesetzten Instrumente und die Prüfbereiche waren im gesamten Aufsichtszyklus für alle Schulen identisch. Zusammenfassend sollen deshalb im Folgenden die Ergebnisse und die Erkenntnisse aus der Aufsichtsprüfung 2016 bis 2019 in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht präsentiert werden.

5.1 Dokumentenanalyse und Prüfung personalrechtlicher Bereiche

Für die Führungsorganisation und die Gewährleistung des ordentlichen Schulbetriebs auf der Basis rechtlicher Grundlagen verfügen die Schulen über eine grosse Anzahl von Do-

kumenten und Unterlagen. Die Dokumentenanalyse umfasste die Gemeinde- und Schulordnung, Führungs- und Qualitätskonzepte, Klassenstundenpläne, Unterlagen zur Klassenbildung und Unterrichtsorganisation und weitere schulinterne Dokumente. Zusätzlich wurden die Anstellungsverträge mit den dazugehörigen Berechnungsgrundlagen von knapp 1'500 Lehrpersonen, zusammen mit deren persönlichen Stundenplänen, in die Prüfung einbezogen.

Gemeinde- und Schulordnungen

Sie korrespondieren in aller Regel miteinander. Der Nachtrag einer Gemeindeordnung musste nach der Inkraftsetzung noch nachträglich durch das Bildungsdepartement bewilligt werden. Vereinzelt Schulordnungen sind veraltet, bilden nicht mehr die reale Umsetzung ab oder lassen auf kantonaler Ebene vorgenommene gesetzliche Änderungen unberücksichtigt. Eine Schulordnung wurde ohne vorgängige Durchführung des fakultativen Referendums in Kraft gesetzt. Entsprechende Massnahmen zur Behebung der Mängel wurden eingeleitet.

Führungs- und Qualitätskonzepte, schulinterne Dokumente

Die aktuellen Führungs- und Qualitätskonzepte basieren im Wesentlichen noch auf den Weisungen des Erziehungsrates aus dem Projekt Schulqualität, welches ab dem Jahr 2004 umgesetzt wurde. Die Konzepte wurden teilweise laufend mit weiteren schulinternen Dokumenten zur Schulorganisation und zur Qualitätssicherung und -entwicklung ergänzt. Teilweise sind auch neue interne Führungshandbücher erstellt worden. Dies führte mittlerweile zu sehr unterschiedlichen Dokumentationen, auch bezüglich Vollständigkeit, Ausführung und Aktualität.

Der Erziehungsrat hat im Oktober 2015 neue Weisungen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung, basierend auf dem Orientierungsrahmen, in der Volksschule erlassen und beschlossen, dass die Schulträger bis 31. Juli 2019 ein lokales Qualitätskonzept zu erstellen haben. Dies bietet den Schulen Gelegenheit, die Rückmeldungen der Abteilung Aufsicht und Schulqualität zu den geprüften Konzepten und Dokumenten aufzunehmen, neue Unterlagen zu erstellen oder bestehende Instrumente zu prüfen und allenfalls anzupassen. Die Prüfung der neuen lokalen Qualitätskonzepte wird ein Schwerpunkt im Aufsichtszyklus 2020 bis 2023 sein.

Personalrechtliche Bereiche

Im Rahmen einer Stichprobe wurden personalrechtliche Bereiche überprüft. Als Basis für die Berechnung der Löhne erfolgten die Kontrollen insbesondere bei den Anstellungsverträgen, den Diplomabschlüssen, den Stufen, auf denen unterrichtet wird, den Pensen gemäss Stundenplan und der Berechnung der Arbeitsjahre. Zusätzlich wurde überprüft, ob in ausgewählten Fällen Stufenanstieg, Altersentlastung, Klassenlehrerzulage, Treueprämien, Intensivweiterbildung, Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaube und unbezahlte Urlaube den Vorschriften des Gesetzes über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen und der Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen entsprechen. Im Rahmen der geprüften Stichprobe bei knapp 1'500 Lehrpersonen (entspricht rund 23 Prozent der Gesamtlehrerzahl) mussten in etwa 5 Prozent aller Fälle Korrekturen angeordnet werden.

5.2 Massnahmen

Tab. 12: Ausgesprochene Massnahmen 2016 bis 2019: quantitative Zusammenstellung

	2016	2017	2018	2019
Anzahl geprüfte Schulträger	22	22	24	24
Anzahl ausgesprochene Massnahmen	20	56	53	62

Die ausgesprochenen Massnahmen gründen auf der Nichteinhaltung kantonaler reglementarischer Vorgaben. Für die Korrektur wurde eine Frist gesetzt, es fand ein Nachcontrolling statt. Die im Vergleich geringere Anzahl von ausgesprochenen Massnahmen 2016 begründet sich mit dem Aufbau der internen Standards im ersten Umsetzungsjahr der Aufsicht über die Regelschulen.

Bei den 92 Schulen wurden insgesamt 191 Massnahmen ausgesprochen.

Knapp die Hälfte (91) aller Massnahmen betraf die Löhne. Dieser Bereich beinhaltet beispielsweise Einstufung, Arbeitsjahrberechnung, Überpensen, Altersentlastung, Jobsharing, unbezahlte Urlaube, Intensivweiterbildung, Geburtszulage, Mutterschaftsurlaub, Betreuungsektionen der Lehrpersonen.

50 Massnahmen betrafen die Unterrichtsorganisation. Beanstandungen erfolgten insbesondere bei der Umsetzung der Lektionentafel des neuen Lehrplans Volksschule und der erziehungsrätlichen Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule.

39 Mal wurden Arbeitsverträge beanstandet, vielfach auch aus formalen Gründen und ohne Folgen für die Lohnberechnung.

Der Rest (11) der Massnahmen betraf reglementarische Grundlagen.

Die Verteilung der Massnahmen auf die verschiedenen Bereiche ist in den Jahren 2016 bis 2019 anteilmässig etwa gleichgeblieben. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Massnahmen in den oben erwähnten Bereichen im neuen Aufsichtszyklus 2020 bis 2023 zurückgehen wird.

5.3 Leitfragen an die Schulträger

In den vier Jahren des ersten Aufsichtszyklus wurden sämtliche Schulträger eingeladen, schriftlich zu den folgenden drei Leitfragen Stellung zu nehmen:

- Gibt es wiederkehrende Herausforderungen?
- Mit welchen Herausforderungen dürfte Ihre Schule in den nächsten Jahren konfrontiert sein?
- Könnten neue oder geänderte Rahmenbedingungen Problemstellungen innerhalb Ihrer Schule abschwächen oder lösen?

Des Weiteren konnten sich die Schulträger in einem freien Berichtspunkt zusätzlich äussern. Die detaillierten Rückmeldungen zu den Leitfragen und zum freien Berichtspunkt finden sich in den jährlichen Berichterstattungen zur Schulaufsicht. In den folgenden Zusammenfassungen werden die Aussagen über den gesamten Zyklus 2016 bis 2019 betrachtet.

5.3.1 Wiederkehrende Herausforderungen

Planungsprozesse

Die schwankenden Schülerzahlen und die damit verbundenen hohen Anforderungen an die Raum-, Klassen-, Stunden-, Pensen- und Finanzplanung waren 2016 bis 2018 die häufigsten Rückmeldungen zu den wiederkehrenden Herausforderungen. 2019 wurden die Herausforderungen an Planungsprozesse am zweitmeisten genannt.

Heterogenität

Der Umgang mit der grossen Heterogenität in den Klassenzimmern, die Integration von Schülerinnen und Schülern oder der hohe Abklärungs- und Therapiebedarf wurden in den letzten Jahren als zunehmende Herausforderung empfunden. Der ganze Themenbereich der Heterogenität erhielt 2019 die meisten Nennungen.

Eltern

Der dritte Bereich mit den häufigsten Rückmeldungen betraf die Anspruchshaltung der Eltern und der teilweise schwierige Umgang mit ihnen. Ebenfalls dazu zählen liessen sich die Bemerkungen der Schulträger zu vermehrt schlecht integrierten Familien und zu verstärkt anspruchsvollen familiären Hintergründen und auffälligen Schülerinnen und Schülern.

Personalführung

Ebenfalls mit hohen Nennzahlen wurde regelmässig der Bereich der Personalführung als wiederkehrende Herausforderung bezeichnet. Die Rückmeldungen waren im Einzelnen allerdings recht vielfältig, sie reichten von der eigentlichen Schwierigkeit der Personalrekrutierung bis hin zu schwierigen Teamzusammensetzungen.

5.3.2 Zukünftige Herausforderungen

Aufgrund der Rückmeldungen unterliegen die Einschätzungen zu den zukünftigen Herausforderungen grösseren jährlichen Wechseln als jene zu den wiederkehrenden Herausforderungen.

Bei den mutmasslichen zukünftigen Herausforderungen stand 2016 der neue Lehrplan Volksschule zuoberst in der Nennliste. Die Integration von Kindern bei steigenden Asylgesuchen und der Umgang mit der zunehmenden Heterogenität folgten als nächste Schwerpunkte.

2017 wurden bauliche Auswirkungen und Planungsprozesse aufgrund der Demografie am häufigsten erwähnt. Die Digitalisierung folgte an zweiter Stelle, ein Jahr zuvor gab es dazu nur wenige Rückmeldungen. Auch der Umgang mit der Heterogenität war zahlenmässig als zukünftige Herausforderung nochmals prominent vertreten und wurde in den Folgejahren dann bereits als wiederkehrende Herausforderung bezeichnet.

2018 und 2019 wurde als häufigste zukünftige Herausforderung die Digitalisierung erwähnt. Die Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen und Forderungen, wie beispielsweise die Errichtung von schulergänzenden Tages- und Betreuungsstrukturen, wurden im Laufe des vierjährigen Aufsichtszyklus immer mehr zum Thema. 2019 gab es am zweitmeisten Rückmeldungen dazu. Vermehrt sehen sich verschiedene Schulen in den nächsten Jahren auch durch strukturelle Veränderungen (Anpassung der Gemeindestrukturen) und durch Planungsprozesse herausgefordert. Im pädagogischen Bereich ist die Umsetzung des neuen Lehrplans völlig in den Hintergrund gerückt.

5.3.3 Neue oder geänderte kantonale Rahmenbedingungen

2016 wurde am häufigsten erwähnt, dass kantonale Neuerungen erst nach vollständiger Praxisprüfung einzuführen sind. Die Hinweise bezogen sich damals insbesondere auf die Hilfsmittel zum Berufsauftrag. Vielfach, auch in den Folgejahren, wurde der Wunsch nach Zurückhaltung des Kantons bei Reformen und bei der Einforderung von Konzepten geäussert.

Ab 2017 dominierte die Gestaltung von ERG Schule/ERG Kirchen und des Religionsunterrichts die Nennlisten. Mit Nachdruck vertrat eine Mehrheit der Schulträger die Forderung nach Änderung des bestehenden Modells. Weitere häufig genannte Themen, allerdings über die Jahre ohne einheitliche Erwähnung, waren alternative Organisationsmodelle für kleine Oberstufen, die Bandbreite für Sonderpädagogik im Personalpool und gewünschte Vorgaben für die Beurteilung von Schülerleistungen. Bei den Wünschen nach neuen oder geänderten kantonalen Rahmenbedingungen gab es jedes Jahr eine auffallend grosse Anzahl von Einzelnennungen.

5.3.4 Freier Berichtspunkt

Die individuellen Rückmeldungen der Schulträger sind, wohl aufgrund der örtlichen Situation, ausserordentlich vielfältig, vorwiegend Einzelnennungen und nicht zu gruppieren. Es wird auf die Zusammenstellungen in den jährlichen Aufsichtsberichten verwiesen.

5.4 Aufsichtsschwerpunkte

Als bisherige Aufsichtsschwerpunkte legte der Erziehungsrat fest:

- **Kalenderjahr 2017:** Umsetzung der Lektionentafel des Lehrplans Volksschule. Die detaillierte Auswertung wurde dem Erziehungsrat anlässlich der Sitzung vom 20. Dezember 2017 zur Verfügung gestellt. Aufgrund der laufenden Einführungsphase des Lehrplans Volksschule beschloss der Erziehungsrat, vorläufig keine Anpassungen an der Lektionentafel vorzunehmen.
- **Kalenderjahr 2018:** Bezugspersonen in den Klassen. Die detaillierte Auswertung wurde dem Erziehungsrat anlässlich der Sitzung vom 19. Dezember 2018 zur Verfügung gestellt.
- **Kalenderjahr 2019:** kein neuer Aufsichtsschwerpunkt. Der Erziehungsrat hat das Amt für Volksschule eingeladen, zum Aufsichtsschwerpunkt 2018 (Bezugspersonen in den Klassen) eine vertiefte Analyse durchzuführen. Die Qualität (Unterricht, Mehrwert, Auftrag, Abgrenzung, Zusammenarbeit, Reflexion, Herausforderungen) soll umfassender beleuchtet werden um entsprechende Schlüsse zu ziehen, welche die bisher gewonnenen Erkenntnisse ergänzen und komplettieren. Für das Kalenderjahr 2019 wurde deshalb kein neuer Aufsichtsschwerpunkt festgelegt. Der Erziehungsrat nahm am 13. November 2019 Kenntnis von der durchgeführten Analyse und beschloss, spezifische qualitative Hinweise zur Thematik der Bezugspersonen in den Handreichungen Personalpool und Berufsauftrag aufzunehmen. Des Weiteren sei die Begrifflichkeit der Klassenassistenz im Sonderpädagogik-Konzept zu klären.

5.5 Erkenntnisse aus Sicht des Amtes für Volksschule

Aus den im vorliegenden Bericht gemachten Ausführungen, den Ergebnissen der Aufsichtsprüfungen, den Rückmeldungen an die Aufsichtspersonen und in den jährlichen regionalen Kontaktgesprächen zwischen dem Amt für Volksschule und den Schulträgern ergeben sich folgende Erkenntnisse:

Strukturell-organisatorische Ebene

- Die Aufsicht bewegt sich im Spannungsfeld zwischen kantonaler Kontrolle und Gestaltungsautonomie innerhalb der schulischen Organisation. Es herrscht aber mehrheitlich grosse Akzeptanz bei den Schulträgern betreffend Ablauf der Aufsichtsprüfung. Der anfänglich von den Schulen befürchtete grosse bürokratische Aufwand hat sich nicht bestätigt. Viele Schulträger loben die umfassende Auseinandersetzung mit ihrer Schule und die fundierten Rückmeldungen.
- 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.
- Die Prüfung aller Personaldossiers einer gewählten Stichprobe durch eine juristische Mitarbeiterin der Abteilung Aufsicht und Schulqualität vor Ort garantiert eine Standardisierung und hat sich bewährt.

Inhaltliche Ebene

- Mittlerweile benutzen sämtliche Schulen die Berechnungsgrundlagen bzw. die elektronischen Vorlagen des Amtes für Volksschule zum Erstellen der Arbeitsverträge. Die Fehlerquote lässt sich dadurch reduzieren.
- Durch den Einsatz der Schulaufsicht kann die regelkonforme Umsetzung von Erlassen und Weisungen effizient und zeitnah geprüft werden.
- Nebst den 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.
- Im Aufsichtszyklus 2016 bis 2019 lag der Schwerpunkt der Prüfung auf der Einhaltung rechtlicher Vorgaben, im nächsten Aufsichtszyklus 2020 bis 2023 liegt er bei der Schulqualität.

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.

5.6 Evaluation

Mit dem Abschluss des Aufsichtszyklus 2016 bis 2019 soll die bisherige Umsetzung der Aufsichtsprüfung auf der Grundlage des Gesamtkonzepts bei den Schulträgern der öffentlichen Schule evaluiert werden. Mit Blick auf eine mittelfristige Weiterentwicklung sollen sowohl die konzeptionellen Vorgaben als auch die konkrete Umsetzung einer Reflexion unterzogen werden. Die Evaluation erfolgt im Kalenderjahr 2020.

6 Aufsichtszyklus 2020 bis 2023, Regelschulen, Ausblick

Der Erziehungsrat nahm am 11. Dezember 2019 Kenntnis von der inhaltlichen Planung des Aufsichtszyklus 2020 bis 2023. Im Zentrum der Aufsichtsprüfung stehen die neu erstellten lokalen Qualitätskonzepte. Neben einer quantitativen Überprüfung (Abbildung des verbindlichen Orientierungsrahmens) werden auch qualitative Prüfungsaspekte (Dokumentierung der konkreten Umsetzung einzelner Qualitätsteilbereiche) einbezogen. Im Sinn der Kontinuität und der Nachhaltigkeit werden personalrechtliche Angelegenheiten oder die Einhaltung der Bestimmungen des Lehrplans Volksschule erneut auch im kommenden Aufsichtszyklus geprüft.

Die Aufsicht über die Privatschulen (vgl. Kap. 2.2 dieses Berichts) wird mit den bisherigen Verfahrensabläufen weitergeführt, der Start zur Aufsicht über die Sonderschulen (vgl. Kap. 2.3 dieses Berichts) erfolgt anfangs 2020.