

Interpellation Schöbi-Altstätten / Hess-Balgach (27 Mitunterzeichnende) vom 23. April 2019

Drei Jahre neue Aufsicht in der Volksschule – mehr Bildungs- bürokratie?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 13. August 2019

Michael Schöbi-Altstätten und Sandro Hess-Balgach thematisieren in ihrer Interpellation 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 Regierung antwortet wie folgt:

Gemäss Kantonsverfassung (sGS 111.1) stehen die Gemeinden unter der Aufsicht des Kantons. Gemäss Volksschulgesetz (sGS 213.1) obliegen Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule der Regierung und dem Erziehungsrat. Mit der kantonalen Aufsicht über die Volksschule wird mit- hin ein verfassungsmässiger Auftrag erfüllt. Weder die Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht (RSA) noch der Verzicht auf eine externe Fremdevaluation konnten deshalb auf einen nicht mehr beaufsichtigten Vollzug des kantonalen Rechts durch die Gemeinden hinauslaufen.

Der Erziehungsrat hat Ende 2015 das Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität erlassen. Demgemäss wird einerseits überprüft, ob die rechtlichen Vorgaben des Kantons eingehalten und umgesetzt werden und in welcher Form schulische Qualität gesichert und weiterentwickelt wird. Andererseits wird Steuerungswissen zuhanden des Erziehungsrates für die konzeptionelle Schul- entwicklung generiert. Operativ kommen eine proaktive Schulaufsicht (Einhaltung des Rechts prüfen, Steuerungswissen gewinnen) und eine reaktive Schulaufsicht (Bearbeitung von Sachver- halten aufgrund von Anzeigen bzw. Aufsichtsbeschwerden) zum Einsatz. Die Schulen erhalten eine professionelle Aussensicht mit Hinweisen für Justierung und Weiterentwicklung. Die Aufsicht nahm ihre Tätigkeit am 1. Januar 2016 auf. Im Rahmen eines vierjährigen Aufsichtszyklus wurde bzw. wird jeder Schulträger bis Ende 2019 einer erstmaligen Prüfung unterzogen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Nach der Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht und dem Verzicht auf die Fremdevalua- tion wurden mit Wirkung ab 1. April 2016 zwischen den zuständigen Ämtern des Bildungsde- partementes (BLD) und des Departementes des Innern (DI) die Verantwortlichkeiten bei der Aufsicht über die Träger der Volksschule neu geregelt mit dem Ziel, Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Im Vollzug finden regelmässige Treffen für Absprachen statt. Grundsätzlich wird die Fachaufsicht gemäss Rechtsetzung zur Volksschule (neu einschliesslich Anwendung des vom Kanton zwingend vorgeschriebenen Lehrpersonalrechts) im Auftrag des Erzie- hungsrates durch das Amt für Volksschule (AVS) im BLD wahrgenommen. Das Amt für Ge- meinden (AfGE) im DI ist für die allgemeine Aufsicht und für die Finanzaufsicht gemäss Ge- meindegesetz (sGS 151.2) und Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (sGS 151.53) zuständig. Seit Anwendung der neuen Arbeitsteilung sind keine Beanstandungen der Schulträger zu inhaltlichen Überschneidungen vorgebracht worden.

2. Die aufsichtsrechtliche Prüfung durch das AVS orientiert sich an folgendem Phasenplan:
 - Erstkontakt mit dem Schulträger vor Ort;
 - Analyse und Prüfung von Dokumenten. Personalrechtliche Abklärungen im Zusammenhang mit der Anstellung von Lehrpersonen, bei denen auf Personaldossiers zurückgegriffen werden muss, erfolgen vor Ort bei der Verwaltung des Schulträgers;
 - zusammenfassende mündliche Präsentation (Audit) zu den Prüfungsergebnissen;
 - Erstellung eines schriftlichen Berichts zuhanden des Schulträgers.

Diese Phasen laufen innerhalb eines Kalenderjahres ab. Zu weiteren festgelegten Zeitpunkten erfolgt eine Nachprüfung der Umsetzung allfällig verordneter Massnahmen. Der durchschnittliche Aufwand für eine Aufsichtsperson liegt bei acht bis zehn Arbeitstagen je Schulträger. Er wird den Schulträgern nicht in Rechnung gestellt. Für die Mitglieder von Schulbehörden und Verwaltung ergeben sich Aufwendungen für die Präsenz beim Erstkontakt, an personalrechtlichen Prüfungen vor Ort und am Audit, für das Zusammenstellen von Dokumenten, für das Verfassen eines Kurzberichts anhand von vier Leitfragen sowie für die Umsetzung allfälliger Massnahmen. Der Aufwand hängt stark ab vom Professionalisierungsgrad in Schulorganisation und -administration vor Ort und von der Anzahl teilnehmender Personen an Erstkontakt und Audit. Er kann im Durchschnitt auf 20 bis 25 Stunden geschätzt werden. Den Rückmeldungen der Schulpräsidien anlässlich der jährlich stattfindenden regionalen Kontaktgespräche mit der Leitung des AVS ist zu entnehmen, dass er von den Schulträgern als verhältnismässig beurteilt wird.

Die Aufsichtsprüfungen durch das AfGE werden anhand eines risikobasierten Ansatzes im Vier- bis Achtjahresturnus bei allen Gemeinden und Spezialgemeinden des Kantons St.Gallen vorgenommen. Der Aufwand hängt von der Grösse der Gemeinde und dem geschätzten Risiko ab. Für die Prüfung der Schule in einer Einheitsgemeinde wird kalkulatorisch ein Tag eingesetzt. Für die Prüfung von Schulgemeinden werden die Tage anhand der Haushaltsgrösse und des Risikos analog anderer Spezialgemeinden festgesetzt. Der Aufwand wird der Gemeinde zu einem einheitlichen Satz in Tagen und Halbtagen in Rechnung gestellt. Zwischen 2016 und 2018 wurden durch das AfGE insgesamt 48 Gemeinden (18 Schulgemeinden, 30 Einheitsgemeinden) geprüft. Die überwiegende Mehrheit der Prüfungen erfolgte in den Jahren 2016 und 2017, da das Jahr 2018 die Ressourcen des AfGE für die Vorbereitung der Umstellung auf das Rechnungslegungsmodell der St.Galler Gemeinden (RMSG) beanspruchte. In den drei Jahren wurden total 88,5 Arbeitstage (Schulgemeinden 58,5 Tage, Einheitsgemeinden 30 Tage) in Rechnung gestellt.

3. und 4. Die Kontrolle des korrekten Rechtsvollzugs und das Erheben von Steuerungswissen sind für Erziehungsrat und Regierung unabdingbar, um den eingangs geschilderten verfassungsmässigen Auftrag verantwortungsvoll und nachhaltig erfüllen zu können. Mit den dargelegten Verfahren, Arbeitsteilungen und Absprachen wurde, wie die Rückmeldungen zeigen, die Balance zwischen der wünschbaren kommunalen Vollzugsautonomie und der erforderlichen kantonalen Kontrolle gefunden. Nach Prüfung von drei Vierteln aller Schulträger durch das AVS wurde in rund 150 Situationen Korrekturbedarf mit Blick auf die Einhaltung kantonalen Rechts ermittelt. Die Korrektur konnte in praktisch allen Fällen umgehend erfolgen. Die Unterstützung der Gemeinden beim Rechtsvollzug in der vorliegenden Form ist nicht Ausdruck von «Bildungsbürokratie», sondern garantiert für die Schulträger Rechtssicherheit und innerhalb eines stabilen Rahmens Freiraum, die Schule vor Ort autonom führen und kreativ gestalten zu können.