

Interpellation Hess-Rebstein / Frei-Rorschacherberg / Maurer-Altstätten / Benz-St.Gallen / Wasserfallen-Goldach vom 20. April 2021

Schulaufsicht: Wo liegt Potenzial zur Effizienzsteigerung?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 29. Juni 2021

Sandro Hess-Rebstein, Raphael Frei-Rorschacherberg, Remo Maurer-Altstätten, Margot Benz-St.Gallen und Sandro Wasserfallen-Goldach thematisieren in ihrer Interpellation vom 20. April 2021 die Prüftätigkeit der kantonalen Volksschulaufsicht.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) garantiert die Gemeinden und erklärt diese nach Massgabe kantonalgesetzlicher Freiräume oder Aufträge für autonom und mithin auch zur Rechtsetzung befugt und verpflichtet (Art. 88 und 89 KV). Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich dann autonom, wenn das kantonale Recht für diesen keine abschliessende Ordnung erlässt, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Die Gemeindeautonomie erfasst in diesem Fall Gesetzgebung wie Verwaltung.

Nach Art. 100 KV stehen die Gemeinden unter der Aufsicht des Kantons. Im Bereich der Gemeindeautonomie beschränkt sich die Aufsicht auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit, während sie ausserhalb der Gemeindeautonomie die Überprüfung von Rechtmässigkeit und Angemessenheit umfasst, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht.

Der Kanton überträgt den Gemeinden mit dem Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) und dessen Vollzugserlassen die organisatorische und operative Trägerschaft der Volksschule. Inhaltlich macht der Kanton den kommunalen Volksschulträgern bereichsorientiert unterschiedlich dichte Vorgaben bzw. räumt ihnen unterschiedlich grosse Freiräume ein. Kantonale Regelungsintensität und kommunale Autonomie in der Volksschule ist ein gewollt vielgestaltiges Relief. Weitgehend vorgegeben ist den Gemeinden das Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen (Art. 56 ff. VSG, Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen [sGS 213.51], Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen [sGS 213.14] sowie Weisungen und Reglemente des Bildungsrates in verschiedenen Bereichen).

Zuständig für die Beaufsichtigung der Volksschule in Nachachtung von Art. 100 KV ist der Bildungsrat (Art. 100 Abs. 1 VSG). Die operative Aufsichtstätigkeit nimmt im Auftrag des Bildungsrates die Abteilung Aufsicht und Schulqualität im Amt für Volksschule des Bildungsdepartementes wahr.

Es gibt keinen Staat, dessen Aufbau sich nicht in einer Aufsichtsstruktur spiegelt. Dies gilt auch für den Kanton St.Gallen und dessen Volksschule. Mit der kantonalen Aufsicht über die kommunale Volksschule wird Art. 100 KV vollzogen (Bst. A). Weder die Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht (RSA) mit Umsetzung des XII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (nGS 47-85) noch der Verzicht auf eine externe Fremdevaluation konnten deshalb auf einen nicht mehr beaufsichtigten Vollzug des kantonalen Volksschulrechts durch die Gemeinden hinauslaufen. In diesem Zusammenhang verweist die Regierung auf ihre Antworten zu den Interpellationen 51.19.16 «Ombudsstelle statt unnötige Aufsichtsverfahren» und 51.19.35 «Drei Jahre neue Aufsicht in der Volksschule – mehr Bildungsbürokratie?».

Über die staatsrechtliche Basis hinaus verstehen Regierung und Bildungsrat die kantonale Schulaufsicht ergänzend als Unterstützung der Gemeinden bei der Qualitätssicherung des Unterrichts und der Erreichung der Ziele des Erziehungs- und Bildungsauftrags. Dieses erweiterte Aufsichtsverständnis ergibt sich aus der Natur der Bildungsverwaltung als Leistungsverwaltung sowie aus dem verfassungsmässigen Grundschulanspruch und Schulobligatorium. Die Qualitätsförderung als Teil der Schulaufsicht ist in deren verbrieften Grundlagen zum Ausdruck gebracht.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Organisation und Verwaltung des kommunalen Schulträgers richten sich nach dem Gemeindegesetz (sGS 151.2), soweit das VSG nichts anderes bestimmt. Das VSG gibt den Schulträgern das Personalrecht für die Lehrpersonen grundlegend vor, womit auch das daraus abgeleitete Personalmanagement der kantonalen Aufsicht unterliegt, soweit es mit der Einhaltung kantonalen Vorschriften verbunden ist (Bst. B).

Der operative Vollzug des kantonal vorgegebenen Personalrechts obliegt dem Schulträger. Hierfür lassen ihm die kantonalen Vorschriften neben Bereichen zwingend einheitlicher Rechtsanwendung (namentlich Lohnleistungen) situativ auch Ermessensspielraum bzw. Autonomie. Der Schulträger ist in diesem Sinn insbesondere frei, wen er für den Schuldienst rekrutiert, soweit die rekrutierte Person die kantonalrechtlichen Anstellungsvoraussetzungen, insbesondere betreffend Ausbildung, erfüllt. Entsprechend beschränkt sich die kantonale Aufsicht insoweit auf die Prüfung der Rechtmässigkeit und greift nicht in das Ermessen ein (Bst. A, zweiter Abschnitt).

2. Der Rat des Schulträgers setzt Schulleitungen ein, wobei die Gemeindeordnung oder ein kommunales Reglement deren Zuständigkeit bestimmt (Art. 114^{bis} VSG). Weitere Vorschriften zu den Schulleitungen enthält das VSG nicht. Diese sind somit vom Rat nach pflichtgemäsem Ermessen zu führen. Insoweit greift die kantonale Aufsicht nicht ein.

Für den Vollzug des Volksschulrechts erklären Verordnungs- und weitere Vorschriften verschiedentlich die Schulleitungen für zuständig und verantwortlich. Bei der Prüfung der Umsetzung der einschlägigen Vorschriften kann die kantonale Aufsicht von den Schulleitungen – in Transparenz gegenüber den vorgesetzten Behörden des Schulträgers – Auskunft bzw. Rechenschaft verlangen.

- 3./4. Nach Art. 100 VSG ist der Bildungsrat einerseits für die Beaufsichtigung der Volksschule zuständig und andererseits obliegt ihm die strategische Schulentwicklung im Sinn des Staatsziels zur Bildung nach Art. 10 KV sowie des Erziehungs- und Bildungsauftrags nach Art. 3 VSG. Er erlässt in diesem Zusammenhang Qualitätsvorgaben, die verbindlich bzw. Teil des kantonalen Rechts sind und deren Umsetzung Gegenstand der kantonalen Aufsicht ist. Am 16. Oktober 2016 hat der Bildungsrat insoweit die Weisungen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Volksschule erlassen (SchBl 2016 Nr. 11). Die Schulaufsicht hat im zweiten Aufsichtszyklus (2020 bis 2023) auf Beschluss des Bildungsrates das Lokale Qualitätskonzept (LQK), das die Schulträger auf der Grundlage der Weisungen erlassen haben, im Fokus der Prüfung. Dabei spielt neben der formell korrekten Anwendung des rechtsetzenden Orientierungsrahmens für das LQK die Auslegeordnung zu bestimmten Qualitätsbereichen eine Rolle. Mit der letzteren hat der Schulträger aufzuzeigen und zu dokumentieren, wie er die Elemente seines LQK umsetzt. Mit diesem Prozess und dem entsprechenden Feedback erhalten die Schulträger eine unterstützende professionelle Aussensicht zu ihrer Qualitätssteuerung.
5. Der Bildungsrat hat am 19. Juni 2019 ein neues Reglement über die Beurteilung erlassen und ab 1. August 2021 als vollziehbar erklärt (SchBl 2019, Nr. 4). Das Reglement bringt,

nach einem langen, partizipativ ausgestalteten Erlassprozess, einen Paradigmenwechsel bei der Setzung der Zeugnisnoten. Um die Umsetzung des neuen kantonalen Rechts in den Gemeinden unter den Aspekten Rechtskonformität und Qualitätssicherung einschätzen zu können, wurde die Beurteilung als Schwerpunkt über den Aufsichtszyklus 2020 bis 2023 gesetzt. Die Schulaufsicht prüft die Umsetzungsschritte vor Ort situationsangepasst.

6. Nach der Abschaffung der RSA und dem Verzicht auf die Fremdevaluation wurden mit Wirkung ab 1. April 2016 zwischen den zuständigen Ämtern des Bildungsdepartementes und des Departementes des Innern die operativen Zuständigkeiten in der Aufsicht über die Volksschulträger neu geregelt. Dies mit dem Ziel, Doppelspurigkeiten und wesentliche Lücken zu vermeiden. Grundsätzlich wird die Fachaufsicht gemäss Rechtsetzung zur Volksschule im Auftrag des Bildungsrates durch das Amt für Volksschule wahrgenommen. Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht ist für die allgemeine Aufsicht und für die Finanzaufsicht gemäss Gemeindegesetz und Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (§GS 151.53) zuständig. Im Vollzug finden regelmässige Absprachen zwischen den beiden Ämtern statt. Neben der Koordination der Aufsichtsthemen wird auch darauf geachtet, dass die Kontrollen der beiden Aufsichtsstellen nicht im gleichen Jahr stattfinden. Vorbehalten sind unvorhersehbare exogene Einflüsse.

Die lokalen Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) werden in die Planung oder in die Bestimmung der Prüfungsinhalte nicht einbezogen, da sie einen kommunalen und nicht einen kantonalen Auftrag zu erfüllen haben. Die GPK werden über die Prüfergebnisse der Gemeinde- wie auch der Schulaufsicht in Kenntnis gesetzt.

Die kantonale Finanzkontrolle hat keinen Bezug zur Volksschulaufsicht.

7. Die kantonale Schulaufsicht beschlägt in Erfüllung verfassungsrechtlicher und gesetzesrechtlicher Aufträge die Regel-, Privat- und Sonderschulen sowie die Bildungsangebote der Schulen des Asylbereichs. Um die vielfältigen Aufträge effektiv und effizient erfüllen zu können, benötigt sie adäquate Ressourcen. Diese wurden mit der Implementierung der Schulaufsicht im Jahr 2016 mit Augenmass dimensioniert. Ihre Entwicklung ist Teil der Personalaufwandsteuerung in der Zuständigkeit von Regierung und Bildungsdepartement. Sie richtet sich nach der Entwicklung der gesetzlichen Aufträge an die Schulträger. Diese Aufträge wurden in den letzten Jahren tendenziell ausgeweitet. Der Kanton setzt für die kantonale Schulaufsicht funktional so wenige Ressourcen wie möglich und so viele wie nötig ein.
8. Das Zusammenspiel zwischen der Formulierung von kantonalen Normen und deren Umsetzung in sachorientiert stärker oder schwächer vorgegebener Autonomie vor Ort funktioniert in aller Regel ohne nennenswerte Probleme. Dem entsprechenden Relief (vgl. Bst. B) ist die Intensität der Aufsicht angepasst. Es wäre nicht zielführend und ist nicht beabsichtigt, die zentrale Aufsichtstätigkeit in Bereichen weiten Vollzugsermessens der Gemeinden zu intensivieren.