Interpellation SP-GRÜ-Fraktion vom 18. Februar 2019

Ombudsstelle statt unnötige Aufsichtsverfahren

Schriftliche Antwort der Regierung vom 30. April 2019

Die SP-GRÜ-Fraktion thematisiert in ihrer Interpellation vom 18. Februar 2019 die kantonale Aufsicht über die Volksschule.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die kantonalen Instanzen beaufsichtigen die kommunalen Schulträger nach Massgabe von Art. 100 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) sowie der Vorschriften des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) und von dessen Ausführungsvorschriften. Mit der aktiven Aufsicht werden alle Schulträger anhand einer standardisierten Vorgehensweise in einem vorgegebenen Prüfungsintervall kontaktiert; damit wird Steuerungswissen für die Sicherstellung der Schulqualität generiert. Die reaktive Schulaufsicht bearbeitet Aufsichtsanzeigen («Aufsichtsbeschwerden») und legt diese dem Erziehungsrat zur Beurteilung und zum Bescheid an die Anzeigerin oder den Anzeiger bzw. zu allfälligen aufsichtsrechtlichen Massnahmen gegenüber der beaufsichtigten Instanz vor. Die Interpellantin bezieht sich auf die reaktive Aufsicht.

Die Aufsichtsanzeige ist zwar kein formelles Rechtsmittel, sondern lediglich ein informeller Rechtsbehelf, mit dem die übergeordnete Instanz aufgefordert wird, in ihrem Aufsichtsbereich «zum Rechten zu sehen»; bei der Beurteilung einer Aufsichtsanzeige entscheidet die Aufsichtsinstanz entsprechend nach eigenem pflichtgemässen Ermessen, ohne an Anträge der Anzeigenden gebunden zu sein, und diesen kommt nicht die Stellung von Verfahrensbeteiligten mit Parteirechten zu. Die Anzeigenden haben indessen Anspruch darauf, dass ihre Anzeige zur Kenntnis genommen und ihnen Auskunft über die Behandlung gegeben wird.

Die Aufsichtsanzeige ist gegenüber einem formellen Rechtsmittel gegen eine behördliche Verfügung subsidiär. Entsprechend ist beim Eingang einer Eingabe darauf zu achten, ob nicht der ordentliche Rechtsmittelweg (Rekurs) offensteht und damit Vorrang hat. Eine Eingabe einer nicht anwaltlich verbeiständeten Person ist oft nicht selbsterklärend als Aufsichtsanzeige oder Rekurs erkennbar. Diesfalls ist es unausweichliche Pflicht der angeschriebenen Stelle, die Rechtsnatur der Eingabe zu recherchieren. Hierfür muss sie den situativ erforderlichen Aufwand betreiben.

Zu den einzelnen Fragen:

1. In den letzten fünf Jahren sind im Durchschnitt acht Aufsichtsanzeigen je Jahr eingegangen bzw. letztlich als solche behandelt worden.
2. Mit Aufsichtsanzeigen werden unterschiedliche Themen aufgenommen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:
 - Fragen und Vorbehalte gegenüber der Schulführung (Schulpräsidium / Schulrat, Schulleitung);
 - Vorwurf der mangelnden Beaufsichtigung der Schulträger durch den Kanton;
 - Zusammenarbeit Schule und Eltern bzw. Verhalten der Lehrpersonen gegenüber Eltern;
 - Pädagogische Massnahmen / Fördermassnahmen;
 - Klassenklima / Mobbingvorwürfe;
 - Disziplinar massnahmen gegen Schülerinnen und Schüler;

- Fragen und Beschwerden zur Klassenorganisation;
 - Zuständigkeit für die Beschulung;
 - Schulweg / Schultransport;
 - Provisorische Infrastruktur während Bauphasen / Sanierungen.
3. Von den insgesamt rund 40 Aufsichtsanzeigen in den letzten fünf Jahren wurden in zwei Fällen aufgrund von Gesetzesverletzungen Massnahmen verfügt. In anderen Fällen wurden Empfehlungen ausgesprochen. In einzelnen Fällen wurden zusätzlich Rückmeldungen zum Vollzug von durch den Schulträger antizipierten oder durch den Erziehungsrat empfohlenen Verbesserungsmassnahmen verlangt. Diese Rückmeldungen sind ausnahmslos erfolgt, weshalb zur Durchsetzung des Gesetzes keine weiteren Massnahmen ergriffen werden mussten.
 4. Ob ein «Bagatellfall» vorliegt oder nicht, kann grundsätzlich nicht aus der Eingabe direkt, sondern erst aus deren Behandlung geschlossen werden. Auf eine Behandlung besteht ein verfassungsmässiger Rechtsanspruch (vgl. Einleitung, letzter Absatz). Sie soll so ressourcenschonend wie mit Blick auf die Verfahrensökonomie möglich, muss aber so gründlich wie mit Blick auf den zu gewährleistenden Rechtsschutz nötig erfolgen. Der Rechtsschutz ist formal nicht abhängig vom Grad der Autonomie des angezeigten Gemeinwesens. Dass Personen zur Einreichung einer Aufsichtsanzeige eingeladen würden, trifft nicht zu.
 5. Eine Ombudsstelle ist eine unparteiische Instanz, die Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern bei den Behörden vermittelnd einbringt und in Konfliktsituationen versucht, eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung zu erwirken. Die Ombudstätigkeit ist im Gegensatz zur Staatsaufsicht nicht juristisch charakterisiert und kann daher von Verfassungen wegen nicht als Alternative zu dieser thematisiert werden.

Zur Ombudstätigkeit für sich betrachtet hat sich die Regierung im Bericht 40.04.01 «Schutz der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern: Schaffung einer Ombudsstelle für den Kanton St.Gallen» einlässlich geäussert. Dabei hat sie die Schaffung einer Ombudsstelle im Ergebnis abgelehnt. Die entsprechenden Überlegungen sind nach wie vor aktuell. Im Übrigen wäre eine vorliegend angeregte Ombudsstelle des *Kantons* für Aufgaben in der Zuständigkeit der *Gemeinden* aktiv, was kaum im Interesse der kommunalen Staatsebene liegen könnte.