Berichterstattung 2025 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Domino Servite Schule)

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 24. April 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Prüfungsauftrag	2
2 Prüfung des Sachverhalts zur Aufsichtstätigkeit über die Domino Servite Schule	2
2.1 Prüfungspunkt	2
2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit	3
2.3 Würdigung und Bewertung	4
2.3.1 Ausgangslage	4
2.3.2 Grundlagen	6
2.3.3 Feststellungen	9
2.3.4 Handlungsempfehlungen	13
2.4 Empfehlungen	14
3 Antrag	14

Zusammenfassung

Die Staatswirtschaftliche Kommission nahm eine ausführliche Prüfung betreffend die Domino Servite Schule (DSS) in Kaltbrunn vor mit Schwerpunkt auf den Zeitraum von 1995 bis 2004. Der Fokus liegt auf der regionalen und kantonalen Aufsichtstätigkeit sowie deren Auswirkungen auf die zukünftige Bewilligungspraxis für und Aufsicht über Privatschulen. Die Staatswirtschaftliche Kommission wurde vom Kantonsrat beauftragt, mögliche Fehler und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zu untersuchen.

Die Untersuchung durch die eingesetzte Subkommission (Subko DSS) umfasste Aktenstudien sowie Gespräche mit Verwaltungsmitarbeitenden und ehemaligen Mitgliedern des Erziehungsrates und des Bezirksschulrates. Dabei wurde festgestellt, dass die DSS stets die erforderlichen Bewilligungen besass und ihre gesetzlichen Auskunfts- und Mitwirkungspflichten gegenüber den Aufsichtsbehörden (damals Bezirksschulrat) erfüllte. Den Behörden waren die religiöse und weltanschauliche Ausrichtung sowie die Anbindung an die Mission Kwasizabantu bekannt. Obwohl Vorbehalte gegenüber der Schule bestanden, fand die damalige Aufsicht keine Hinweise auf Verstösse gegen das Gesetz oder auf mangelhafte Kooperation.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte fest, dass die damalige Aufsicht nicht mit heutigen Standards zu vergleichen ist. Die Aufsicht über Privatschulen und Internate wurde kontinuierlich professionalisiert, jedoch blieben die Instrumente bis heute weitgehend unverändert. Im Jahr 2000 wurde der Entzug der Bewilligung der DSS wegen Vorwürfen körperlicher Züchtigung in Betracht gezogen, jedoch vom Erziehungsrat nicht veranlasst, da keine akute Gefährdung fest

gestellt werden konnte. Die Aufsicht über Privatschulen und Internate erforderte und erfordert weiterhin einen hohen Ressourcenaufwand, der derzeit immer noch nicht vollständig erbracht werden kann.

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt die Zusammenführung und Verschärfung der Aufsicht über Privatschulen durch die Einführung von Qualitätskriterien und eines Kaskadenmodells. Zudem werden eine Verschärfung der Überprüfung der weltanschaulichen Ausrichtung von Privatschulen im Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren sowie eine eventuelle Verlagerung der Internatsaufsicht empfohlen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftliche Kommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über das Ergebnis einer ausserordentlichen Prüfungstätigkeit aus dem Amtsjahr 2024/2025. Thema der Prüfungstätigkeit war die Untersuchung der regionalen und kantonalen Aufsichtstätigkeit rund um die Vorfälle an der Domino Servite Schule in Kaltbrunn.

1 Prüfungsauftrag

Im Rahmen der Behördenorganisation und Zuständigkeitsordnung normiert die Kantonsverfassung, dass der Kantonsrat Regierung und Staatsverwaltung beaufsichtigt.¹ Unter den Bestimmungen über Organisation und Befugnisse legt das Geschäftsreglement des Kantonsrates² fest, dass die Staatswirtschaftliche Kommission unter anderem die Amtsführung der Regierung und der ihr nachgeordneten Behörden und Dienststellen prüft. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist damit beauftragt, in diesem Bereich die parlamentarische Aufsicht umzusetzen. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen. Dabei überprüft sie die Rechtmässigkeit der Aufgabenerfüllung, die Zweckmässigkeit z.B. bei der Führung einer Einheit und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen. Weitere Kriterien sind Transparenz, Angemessenheit und Effizienz. Die Prüfung erfolgt stets nachgelagert.

2 Prüfung des Sachverhalts zur Aufsichtstätigkeit über die Domino Servite Schule

2.1 Prüfungspunkt

In der Wintersession 2023 beschloss der Kantonsrat anlässlich der Beratung des Kantonsratsbeschlusses über das Budget 2024 einen Auftrag³. Mit dem Auftrag wird die Staatswirtschaftliche Kommission eingeladen, eine Untersuchung der regionalen und kantonalen Aufsichtstätigkeit rund um die Vorfälle an der Domino Servite Schule (DSS) in Kaltbrunn durchzuführen und dem Kantonsrat über das Ergebnis der Untersuchung Bericht zu erstatten. Begründet wurde der Auftrag u.a. damit, dass im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes⁴ die Bewilligungspraxis für Privatschulen und deren Aufsicht zentrale Aspekte sein werden. Es sei wichtig, hinsichtlich dieser Änderungen die richtigen Schlüsse aus der Vergangenheit zu ziehen und allfällige Fehler künftig zu vermeiden.

¹ Art. 65 Bst. j Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV).

² Art. 15 Abs. 1 Bst. a des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

³ Auftrag nach Art. 95 GeschKR; siehe 33.23.03 «Kantonsratsbeschluss über das Budget 2024», Antrag Die Mitte-EVP-Fraktion / SP-Fraktion / GRÜNE-Fraktion zu Ziff. 12 (neu).

⁴ sGS 213.1; abgekürzt VSG.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beauftragte die ad-hoc-Subkommission «Domino Servite Schule» (Subko DSS) mit einer umfassenden Untersuchung und formulierte dazu zentrale Leitfragen. Im Zentrum steht die Frage, inwiefern der damalige Erziehungsrat (seit 2018: Bildungsrat) und die zuständige Aufsichtsbehörde die Kontrollfunktion wahrgenommen haben und ob in der Vergangenheit Fehler gemacht wurden. Ein wesentlicher Aspekt der Untersuchung ist die Beurteilung, ob der damalige Erziehungsrat unter Berücksichtigung der damaligen Rahmenbedingungen die richtigen Schlüsse gezogen hat. Es soll z.B. geprüft werden, ob ausreichend fundierte Grundlagen für begründete Entscheidungen vorlagen. Ebenso soll das Vorgehen der Behörden im Umgang mit den Vorfällen an der Domino Servite Schule analysiert werden. Ein weiterer Fokus liegt auf der zukünftigen Ausgestaltung der Bewilligungspraxis für und der Aufsicht über die Privatschulen⁵ im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob die Aufsicht über Privatschulen generell verschärft werden soll. Da sich der Auftrag nur auf Privatschulen bezog, wurde die öffentliche Volksschule bewusst aus der Prüfungstätigkeit ausgeklammert. Weiter interessiert die Frage, ob eine verstärkte Aufsicht oder Kontrolle insbesondere von weltanschaulich oder religiös geprägten Privatschulen erforderlich sei. Schliesslich soll auch beurteilt werden, inwieweit ähnliche Vorfälle unter den heutigen Rahmenbedingungen verhindert werden können und welche konkreten gesetzlichen Änderungen oder Anpassungen der Aufsichtskonzepte allenfalls erforderlich sind. Die Ergebnisse der Untersuchung werden massgeblich dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für Privatschulen im Kanton St.Gallen zu überprüfen und allenfalls notwendige Anpassungen im Volksschulgesetz vorzuschlagen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die Untersuchung der regionalen und kantonalen Aufsichtstätigkeit im Zusammenhang mit den Vorfällen an der Domino Servite Schule in Unkenntnis der laufenden Strafverfahren und unter Ausschluss der Akten zu diesen Verfahren durchgeführt wurde.

2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Anlässlich der Klausurtagung im März 2024 hat sich die Staatswirtschaftliche Kommission vom ehemaligen Generalsekretär des Bildungsdepartementes (BLD) eine erste Auslegeordnung geben lassen. Im Zentrum standen die folgenden Themen: Rechte und Pflichten, Kompetenzen und Zuständigkeiten der Aufsichtstätigkeit, Abläufe und Prozesse, Rollen, die damalige gesellschaftliche Situation sowie ein persönliches Fazit des Befragten. Da die Erneuerungswahl des Kantonsrates im Frühjahr 2024 zu Veränderungen in der Zusammensetzung der Staatswirtschaftlichen Kommission führte, wurde erst im Juni 2024 die Subko DSS gebildet und mit der Umsetzung des Auftrags betraut. Die zuständige Subkommission hielt fest, dass über die Unterstützung durch den Geschäftsführer der Staatswirtschaftlichen Kommission hinaus keine externe Begleitung notwendig sei.

Die Subko DSS wählte für ihre Prüftätigkeit ein mehrstufiges Verfahren. Sie liess sich im September 2024 durch den Leiter des Amtes für Volksschule (AVS) im BLD umfassend über die folgenden Themen informieren: Entwicklung der Schulaufsicht seit 1990, Aufgaben der Schulaufsicht (Gesamtkonzept und Detailkonzepte), Vergleich der Aufsicht über die Volksschule und die Privatschulen sowie die privaten Sonderschulen, Entwicklung und aktuelle Aufsicht über die Internate sowie die Rolle des Erziehungsrates von damals und heute. Anschliessend wurden der Themenbereich eingegrenzt, die zentralen Fragen und Schwerpunkte der Prüftätigkeit sowie die zu befragenden Personen festgelegt. Neben der Befragung von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung sollten auch ehemalige Mitglieder des Erziehungsrates oder des Bezirksschulrates sowie Betroffene angehört werden.

⁵ Siehe Liste der Privatschulen im Kanton St.Gallen.

Ziel der Prüftätigkeit ist es, den Auftrag des Kantonsrates zu erfüllen und im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes die notwendigen Änderungen in der Bewilligungspraxis für und in der Aufsicht über die Privatschulen aufzuzeigen und einzubringen. Die Staatswirtschaftliche Kommission legt Wert auf die Feststellung, dass ihre Untersuchung in keinem Zusammenhang mit der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft steht. Die Aufarbeitung der strafrechtlichen Fälle ist somit nicht Gegenstand der Untersuchung.

Nach einem intensiven Aktenstudium – ein Bundesordner mit rund 170 Dokumenten – im Herbst 2024 tauschte sich die Subko DSS im November 2024 mit einem ehemaligen Mitglied des Erziehungsrates aus, das auch Mitglied des Kantonsrates war und als engagierte Person in der Milizaufsicht der Volksschule und als Kenner der Gemeinde Kaltbrunn gilt. Die Subko DSS interessierte sich insbesondere dafür, wie die Milizaufsicht in den 1990er-Jahren funktionierte, wie die Domino Servite Schule in der Bevölkerung wahrgenommen wurde und wie die Stimmung im Erziehungsrat gegenüber der Domino Servite Schule war.

Am gleichen Tag wäre auch ein Austausch mit einer direkt betroffenen Person geplant gewesen, um einen individuellen Rückblick auf die Jahre 1996 bis 2004 zu machen, den Ablauf der Schulbesuche sowie die Situation im Internat aus interner Sicht zu besprechen und die Wahrnehmung der Schulbesuche aus der Sicht einer betroffenen Person zu erfahren. Das Gespräch wurde jedoch auf Wunsch der zu befragenden Person abgesagt. Aufgrund des Aktenstudiums und der bereits geführten Gespräche beschloss die Subko DSS, die Befragung nicht neu anzusetzen und keine weiteren Befragungen durchzuführen.

2.3 Würdigung und Bewertung

2.3.1 Ausgangslage

2.3.1.a Einführung

Der Hof Oberkirch in Kaltbrunn blickt auf eine lange Geschichte zurück, deren Anfänge bis in das Jahr 1907 zurückreichen, als an diesem Standort erstmals eine Privatschule errichtet wurde. Im Jahr 1995 wurde von einigen Eltern die Domino Servite Schule mit Internat gegründet, die in engem Kontakt zur Mission Kwasizabantu Schweiz stand. Im Jahr 2019 erfolgte eine vollständige organisatorische und personelle Trennung der religiösen Gemeinschaft und der Schule von der in Südafrika beheimateten Mission Kwasizabantu. Die religiöse Gemeinschaft wurde in Evangelische Gemeinde Hof Oberkirch (EGHO) umfirmiert; die Schule trägt heute den Namen Christliche Schule Linth (CSL).

Ursprünglich als reine Primarschule gegründet, wurde die Domino Servite Schule ab dem Schuljahr 1997/98 um eine integrierte Oberstufe erweitert. Im Jahr 2002 wurde die Internatsleitung der kantonalen Aufsicht unterstellt, da neu eine rechtliche Grundlage dafür geschaffen wurde. Zuvor lag die Aufsichtspflicht lediglich im schulischen Bereich. Im Jahr 2012 wurde das Internat jedoch aufgrund geringer Belegung wieder geschlossen. Gegenwärtig werden an der Christlichen Schule Linth rund 40 Schülerinnen und Schüler vom Kindergarten bis zur Oberstufe unterrichtet. Die Schule bezeichnet sich als konfessionell neutral.

Die heutige Evangelische Gemeinde Hof Oberkirch und die Christliche Schule Linth gehörten – wie oben erwähnt – bis 2019 zur Mission Kwasizabantu. Die Mission wurde von Erlo und Friedel Stegen in Südafrika gegründet. Wiederholt wurden Vorwürfe wegen Korruption, Veruntreuung und einer auf Angst basierenden Lehre laut. Körperliche Züchtigung wurde religiös legitimiert, kritische Fragen waren unerwünscht.⁶ Anzeichen deuten darauf hin, dass diese Atmosphäre in den 1990er-Jahren auch in der Domino Servite Schule herrschte. Seit 2019 besteht keine Verbindung mehr zur Mission Kwasizabantu.

⁶ Siehe dazu auch Medienmitteilung der Christlichen Schule Linth vom 16. Juli 2022.

In der SRF-Dokumentation «Die evangelikale Welt der Läderachs – Züchtigung im Namen Gottes»⁷, die im September 2023 ausgestrahlt wurde, fanden mutmassliche Opfer den Mut, an die Öffentlichkeit zu gehen; dies insbesondere mit der Motivation und dem Ziel, dass sich die in der Dokumentation geschilderten Vorfälle nie mehr wiederholen werden. Die Aufarbeitung des behördlichen Umgangs mit den bekannt gewordenen Vorfällen ist dabei ein wesentlicher Faktor.

Trotz der radikalen Neuausrichtung verstummte die Kritik an der Evangelischen Gemeinde Hof Oberkirch und der Christlichen Schule Linth nicht. Die Leitungsgremien der Christlichen Schule Linth und der Evangelischen Gemeinde Hof Oberkirch beschlossen im Jahr 2021, die Vergangenheit ihrer Vorgängerorganisationen (Domino Servite Schule bzw. Mission Kwasizabantu Schweiz) im Rahmen einer externen und unabhängigen Untersuchung aufzuarbeiten. Der entsprechende Schlussbericht⁸ lag der Staatswirtschaftlichen Kommission für die Untersuchung vor.

Die Subko DSS fokussierte die Untersuchung aufgrund der Erkenntnisse des Aktenstudiums auf den Zeitraum von 1995 bis 2004. Die Subko DSS hat im Rahmen der Untersuchung eine Art Mindmap erstellt, um die komplexen Strukturen und Abhängigkeiten der verschiedenen Organisationen zu veranschaulichen.

2.3.1.b Mitberücksichtigung des Umfelds

Im Rahmen des Prüfungsumfangs hielt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die Vorkommnisse an der Domino Servite Schule auch in den damaligen gesellschaftlichen Kontext eingebettet und der gesellschaftliche Wandel der letzten 30 Jahre bei der Beurteilung der Aufsicht berücksichtigt werden müssen. Dies soll nicht als Rechtfertigung für begangene Grenzüberschreitungen und mutmassliche Missbräuche verstanden werden. Fakt ist aber, dass z.B. der Begriff der «elterlichen Sorge»⁹ erst im Jahr 2000 gesetzlich verankert wurde. Die elterliche Sorge umfasst auch die religiöse Erziehung von Kindern. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist jedoch darauf hin, dass die im Jahr 1997 für die Schweiz in Kraft getretene Kinderrechtskonvention¹⁰ festhält, dass körperliche Züchtigung in allen Bereichen, darunter zuhause, in der Schule, in Kinderbetreuungseinrichtungen, in alternativer Betreuung und in Justizvollzugsanstalten ausdrücklich und vorrangig gesetzlich verboten sind.

Wie die Regierung in ihrer Beantwortung einer Interpellation¹¹ ausführte, geniessen Privatschulen einen grossen pädagogischen Freiraum. Es sei deshalb «nicht auszuschliessen, dass vor allem in weltanschaulich ausgerichteten Schulen mit konservativ-traditionalistischem Hintergrund eine Beeinflussung und Gängelung der Kinder stattfindet, die den Vorstellungen der Volksschule von der Selbstverantwortung der Jugendlichen nicht entspricht. Soweit solche Indoktrination mit Zustimmung oder Duldung der Eltern erfolgt und nicht mit Verstössen gegen die Rechtsordnung verbunden ist, hat der Staat kaum Interventionsmöglichkeiten, weil die Elternrechte (elterliche Sorge nach dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch unter Einschluss der religiösen Erziehung, Privatschul-Wahlfreiheit) der ideellen Ausrichtung der öffentlichen Schule grundsätzlich vorgehen». Es ist jedoch nicht der Auftrag oder die Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission, die zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Tatbestände zu untersuchen oder diese zu beurteilen. Dennoch gilt es, eine kritische Auseinandersetzung mit den von Religionsgemeinschaften und Schulen eingenommenen Standpunkten vorzunehmen und in die Beurteilung miteinzubeziehen.

⁷ Siehe SRF-Dokumentation «Die evangelikale Welt der Läderachs – Züchtigung im Namen Gottes».

⁸ Siehe Medienmitteilung der Christlichen Schule Linth vom 16. Juli 2022.

⁹ Art. 296 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; abgekürzt ZGB).

¹⁰ Siehe UNO-Kinderrechtskonvention.

¹¹ Interpellation 51.06.73 «Vorwürfe gegen umstrittene Privatschule in Kaltbrunn: Was unternimmt die Regierung?» (Titel der Antwort: Vorwürfe gegen Privatschule in Kaltbrunn).

2.3.2 Grundlagen

2.3.2.a Rechtliche Vorgaben für die Führung einer Privatschule

Nach Art. 62 der Bundesverfassung¹² sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. Die St.Galler Kantonsverfassung¹³ garantiert zudem das Recht auf Gründung, Führung und Besuch von Privatschulen¹⁴.

Das St.Galler Volksschulgesetz gilt für die öffentliche Volksschule, regelt aber auch die Aufsicht über den Privatunterricht¹⁵. Privatschulen, die schulpflichtige Kinder unterrichten, unterliegen wie öffentliche Schulen der kantonalen Aufsicht¹⁶. Für ihre Errichtung und Führung ist eine Bewilligung des Bildungsrates erforderlich¹⁷. Diese wird erteilt, wenn Schulleitung, fachliche Führung, Organisation und Schulräumlichkeiten einen gleichwertigen und dauerhaften Unterricht gewährleisten. Zudem müssen die obligatorischen Unterrichtsbereiche der öffentlichen Schule abgedeckt sein. Zur Sicherstellung der Gleichwertigkeit kann der Bildungsrat die Bewilligung mit Auflagen versehen¹⁸. Werden die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt oder behördliche Weisungen missachtet, kann der Bildungsrat Massnahmen anordnen und bei Bedarf die Bewilligung entziehen¹⁹.

Lehrpersonen an Privatschulen benötigen eine entsprechende Lehrbewilligung. Diese wird vom Amt für Volksschule erteilt, sofern die Bewerberinnen und Bewerber über eine ausreichende Ausbildung und die notwendigen persönlichen Voraussetzungen²⁰ verfügen. Die gesamtschweizerische Anerkennung von Berufsdiplomen im schulischen Bereich obliegt der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Das Amt für Volksschule kann die Lehrbewilligung zudem befristen²¹.

2.3.2.b Aufsicht über die Privatschulen

Das Volksschulgesetz bestimmt in Art. 100, dass der Bildungsrat die Volksschule leitet und beaufsichtigt. Dazu gehören neben der Volksschule auch Privatschulen und private Sonderschulen. Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung garantiert das Recht, Privatschulen zu gründen, zu führen und zu besuchen (sog. Privatschulfreiheit). Im Gegensatz zu den öffentlichen Volksschulen, bei denen die lokalen Schulbehörden die erste Aufsichtsinstanz bilden, unterstehen die Privatschulen lediglich der direkten Aufsicht des Bildungsrates. Die Privatschulaufsicht muss daher seitens des Kantons aktiv wahrgenommen werden, um das Wohl der Kinder und Jugendlichen sowie den verfassungsmässigen Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht zu gewährleisten. Zudem müssen die Privatschulen die kantonale Aufsichtstätigkeit gemäss kantonalem Gebührentarif selbst bezahlen. Nicht zuletzt wird durch die Aufsicht sichergestellt, dass die Voraussetzungen der vom Bildungsrat erteilten Bewilligung zur Führung einer Privatschule eingehalten werden. Abb. 1 zeigt einen vereinfachten Vergleich der Aufsicht über Volksschulen, Privatschulen und Sonderschulen.

¹² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; abgekürzt BV).

¹³ Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV).

¹⁴ Art. 3 Abs. 1 Bst. a KV.

¹⁵ Art. 1. Abs. 1 und 2 VSG.

¹⁶ Art. 115 VSG.

¹⁷ Art. 116 VSG.

¹⁸ Art. 117 VSG.

¹⁹ Art. 119 VSG.

²⁰ Art. 120 Abs. 1 VSG.

²¹ Art. 120 Abs. 2 VSG.

Öffentliche Schulen (90 Schulträger)	Sonderschulen (21) (Abteilungen Sonderpädagogik (Sopä) und Aufsicht und Schulqualität (A&SQ))	Privatunterricht	
		Privatschulen (35)	Privater Einzelunterricht (8 Lernorte mit 37 Familien)
<ul style="list-style-type: none"> - Metaaufsicht (Ansprechperson Schulpräsidium) - Dokumentenprüfung gesetzlicher Vorgaben (z.B. schulergänzende Betreuung) - Prüfung qualitativer Aspekte im Zusammenhang mit dem lokalen Qualitätskonzept (LOK) z.B. Leitfadenterviews zu Unterrichtsqualität - Prüfung personalrechtlicher Aspekte (z.B. Lohneinstufungen, Lehrdiplome) - Keine Unterrichtsbesuche und -visitationen - Vierjahreszyklus (pro Aufsichtsjahr ca. 20 bis 25 Schulträger) 	<ul style="list-style-type: none"> Gilt für beide Abteilungen - Metaaufsicht (Ansprechperson Institutsleitung) - Keine Unterrichtsbesuche und -visitationen - Jahrescontrollinggespräch unter dem Lead der Abteilung Sonderpädagogik <p>A&SQ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dokumentenprüfung von Aspekten im Zusammenhang mit dem Betriebskonzept (u.a. Interne Aufsicht, Qualitätsmanagement) <p>Sopä:</p> <ul style="list-style-type: none"> - System- und Leistungsprüfung 	<ul style="list-style-type: none"> - Unterrichtsbesuche (angemeldet/unangemeldet) - Unterrichtsvisitationen u.a. im Zusammenhang mit Verlängerung von Lehrbewilligungen - Gespräche mit Lehrpersonen, Schülerinnen/Schülern, Schulleitung - Dokumentenprüfung u.a. Jahresbericht - Teilnahme an speziellen Veranstaltungen (z.B. Theater, Weihnachtsfeier) 	<ul style="list-style-type: none"> - Unterrichtsbesuche (angemeldet/unangemeldet) - Besuche zu Hause / Lernen im Familiengefüge (angemeldet/unangemeldet) - Teilnahme an Projekttagen - Standortgespräche mit Lehrpersonen und Erziehungsberechtigten - Dokumentenprüfung u.a. Lernstanderfassung

Abb. 1: Vergleich Aufsicht Volks-, Privat- und Sonderschulen. Quelle: Amt für Volksschule (2024).

Die Entwicklung der Schulaufsicht seit dem Jahr 1990 ist in Abb. 2 zusammengefasst. Bis zum Ende des Jahres 2003 war der Bezirksschulrat als eine Art Inspektorat tätig. Die zuständigen Mitglieder des Bezirksschulrates besuchten die Schulen der einzelnen Gemeinden sporadisch. Den Gemeinden stand es frei, dem Bezirksschulrat konkrete Aufträge zu erteilen. Der Bezirksschulrat verfügte über keine eigenen Ressourcen, sondern übte seine Tätigkeit im Nebenamt (Miliztätigkeit) aus. Der Aufsichtsbereich war sehr weit gefasst und umfasste auch die Privatschulen. Die Berichterstattung erfolgte an den Erziehungsrat. Der Erziehungsrat übte die Oberaufsicht aus. Bei spezifischen Fragen erfolgte eine Fokussierung auf einzelne Aspekte. Die Vertiefung und Berichterstattung oblagen dann dem Bezirksschulrat.

Bis Ende 2003	2004 bis 2012	2012 bis 2016	seit 2016
Bezirksschulrat - Milizbehörde - Aufsichtstätigkeit bis Stufe Lehrperson / Unterricht - Rekursinstanz - «Abschaffung» infolge Neustrukturierung des Kantons (von den Bezirken zu den Wahlkreisen)	Regionale Schulaufsicht (RSA) - Milizbehörde - Aufsicht bis Stufe Schulträger / Organisation - Rekursinstanz - November 2009: Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: Braucht es sie wirklich?» - Juni 2012 XII. Nachtrag VSG: (Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht [RSA]) - Juni 2013: Beschluss des Kantonsrates auf eine flächendeckende, obligatorische Fremdevaluation in der Volksschule zu verzichten.	- Erziehungsrat und Bildungsdepartement sind für die Aufsicht zuständig - Schaffung der Fachstelle «Privatschulaufsicht» Schaffung von vier Regionalen Rekursstellen Volksschule	Amt für Volksschule, Abteilung Aufsicht und Schulqualität im Auftrag des Bildungsrates - Professionelle Aufsichtsstelle mit pädagogischem und juristischem Knowhow - Integration der Fachstelle «Privatschulaufsicht» in die Strukturen der neuen Abteilung

Abb. 2: Entwicklung der Schulaufsicht seit 1990. Quelle: Amt für Volksschule (2024).

Der Kantonsrat erliess am 24. April 2012 den XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz²². Mit diesem Nachtrag wurde die kantonale Aufsicht über die Volksschule und die Privatschulen auf der Volksschulstufe mit der Aufhebung der regionalen Schulaufsicht (RSA) direkt der Regierung und dem Erziehungsrat (seit 2018: Bildungsrat) übertragen.

Der Erziehungsrat verabschiedete am 18. Februar 2016 das Detailkonzept für die Aufsicht über die Privatschulen auf der Volksschulstufe (Detailkonzept)²³. Obwohl es bereits früher entsprechende Weisungen, Reglemente und Konzepte gab, waren die Grundzüge und Mittel der Aufsicht seit dem Jahr 1995 weitgehend unverändert geblieben. Für die Darstellung der Aufsicht wird deshalb auf das aktuelle Aufsichtskonzept²⁴ verwiesen.

²² ABI 2011, 2977 ff.

²³ Siehe Detailkonzept für die Aufsicht über die Privatschulen auf der Volksschulstufe.

²⁴ Siehe ausführlich Gesamtkonzept Schulaufsicht und Schulqualität.

2.3.2.c Bewilligung zur Führung einer Privatschule

Nach den Vorgaben des Detailkonzepts leitet²⁵ die Abteilung Aufsicht und Schulqualität (A&SQ) des Amtes für Volksschule das Verfahren zur Eröffnung einer Privatschule und prüft insbesondere:

- Trägerschaft und Organisation: Statuten, Rechtsform, Schulkonzept, Schulleitung;
- Pädagogik und Infrastruktur: Lehrplan, Methodik (Pädagogisches Leitbild), Räumlichkeiten (Pläne, Baubeschriebe, Mietverträge), Brandschutz;
- Lehrkörper: wenigstens eine Lehrperson je Zyklus mit EDK-anerkanntem Diplom;
- Schülerzahl: wenigstens fünf Schülerinnen und Schüler je Zyklus;
- Finanzierung: Nachweis der finanziellen Tragfähigkeit.

Zudem informiert sich die Abteilung Aufsicht und Schulqualität über die konfessionelle oder weltanschauliche Ausrichtung sowie über mögliche Verbindungen zu ideellen Vereinigungen. Es besteht aber kein Zertifizierungsverfahren betreffend den ideellen Hintergrund. Nach Abschluss der Prüfung legt die Abteilung Aufsicht und Schulqualität dem Bildungsrat das Gesuch mit Bericht und Antrag vor. Dieser entscheidet über die Bewilligung, die befristet oder mit Auflagen erteilt werden kann.

2.3.2.d Instrumente der Aufsicht über Privatschulen

Gemäss Detailkonzept erfolgt die Überprüfung durch (unangemeldete) Unterrichtsbesuche²⁶ in der Privatschule, durch Prüfung von Dokumenten²⁷ sowie durch regelmässige Gespräche mit der Trägerschaft und der Schulleitung²⁸. Besteht ein begründeter Anlass oder ein Auftrag des Erziehungsrates, wird die Prüfung angemessen erweitert. Die Besuche werden standardisiert und nachvollziehbar dokumentiert.²⁹ Der Standard wird periodisch überprüft und bei Bedarf angepasst.

2.3.2.e Bewilligung zur Führung eines Internats

Internate werden vom Bildungsrat auf der Grundlage der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption³⁰ sowie der Verordnung über Kinder- und Jugendheime³¹, gesondert bewilligt. Grund dafür ist, dass die Anforderungen an ein Internat über diejenigen an eine Schule hinausgehen. Privatschulen mit Internat müssen zudem über eine interne Schulaufsicht verfügen, die der kantonalen Schulaufsicht regelmässig Bericht erstattet. Von 35 Privatschulen verfügen derzeit drei über ein Internat (Institut am Rosenberg, St.Gallen; Schule Dominik Savio, Wil; Institut Sancta Maria, Wangs).

Die Betriebsbewilligung für ein Internat wird erteilt, wenn nachgewiesen wird, dass alle gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind. Dazu gehören ein pädagogisches Konzept, das den Bedürfnissen der Kinder entspricht, sowie geeignete räumliche und personelle Voraussetzungen, die eine fachgerechte Betreuung gewährleisten. Ebenso erforderlich sind ein nachhaltiges Finanzierungskonzept, das den Betrieb langfristig sichert, sowie ein funktionierendes Qualitätsmanagement, das eine kontinuierliche Überprüfung und Verbesserung der Betreuungsstandards ermöglicht. Werden schwerwiegende Mängel festgestellt oder grundlegende Anforderungen nicht erfüllt, kann die Bewilligung widerrufen werden.³²

²⁵ Siehe ausführlich Detailkonzept zur Aufsicht über Privatschulen auf der Volksschulstufe, Abschnitt 8.

²⁶ Siehe ausführlich Detailkonzept zur Aufsicht über Privatschulen auf der Volksschulstufe, Abschnitt 5.1.2.

²⁷ Siehe ausführlich Detailkonzept zur Aufsicht über Privatschulen auf der Volksschulstufe, Abschnitt 5.1.3.

²⁸ Siehe ausführlich Detailkonzept zur Aufsicht über Privatschulen auf der Volksschulstufe, Abschnitt 5.1.4.

²⁹ Siehe ausführlich Detailkonzept zur Aufsicht über Privatschulen auf der Volksschulstufe, Abschnitt 5.1.5.

³⁰ SR 211.222.338; abgekürzt PAVO.

³¹ sGS 912.4; abgekürzt KJV.

³² Siehe ausführlich Detailkonzept zur Aufsicht über Privatschulen auf der Volksschulstufe, Abschnitt 5.2.

2.3.2.f Instrumente der Aufsicht über Internate

Internate sind komplexe Einrichtungen, in denen verschiedene Aufsichtsbereiche eng miteinander verzahnt sind. Im Mittelpunkt der Aufsicht steht immer das Wohl der Kinder und Jugendlichen, das von verschiedenen institutionellen Einflussfaktoren bestimmt wird. Diese Zusammenhänge zu beobachten und zu überprüfen ist Aufgabe der verschiedenen Aufsichtsinstanzen – sowohl der kantonalen als auch der internen Aufsicht.

Die Aufsicht über die Internate erfolgt durch verschiedene Instrumente, die der Qualitätssicherung und dem Schutz der Kinder und Jugendlichen dienen. Ein zentrales Instrument ist die Betriebsbewilligung durch den Bildungsrat. Sie stellt sicher, dass das Internat gesetzliche Mindeststandards einhält, insbesondere im Hinblick auf das pädagogische Konzept, die räumlichen und personellen Voraussetzungen, eine nachhaltige Finanzierung sowie ein funktionierendes Qualitätsmanagement. Ein weiteres wesentliches Aufsichtsinstrument sind Vor-Ort-Beobachtungen, die von der Abteilung Aufsicht und Schulqualität durchgeführt werden. Diese erfolgen sowohl angemeldet als auch unangemeldet und dienen der Überprüfung der tatsächlichen Umsetzung des Erziehungsauftrags. Dabei werden auch Selbstevaluationen der Internate sowie Gespräche mit den Verantwortlichen berücksichtigt. Ein besonderer Schwerpunkt der Beobachtungen vor Ort (Visitationen) liegt auf der Betreuungsarbeit im Internat, um sicherzustellen, dass den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen entsprochen wird sowie Auflagen und Bedingungen eingehalten werden.

Ergänzend dazu ist das Berichtswesen integraler Bestandteil der Aufsicht. Die Internate sind verpflichtet, alle zwei Jahre einen Bericht an die Abteilung Aufsicht und Schulqualität zu übermitteln. Diese dokumentiert ihrerseits die Ergebnisse ihrer Besuche einschliesslich festgestellter Mängel und möglicher Massnahmen und stellt ihren Bericht der Institution sowie der Standortgemeinde zu, um einen transparenten Informationsfluss zu gewährleisten.

Schliesslich sorgt ein öffentlich einsehbares Verzeichnis für Transparenz. Es wird von der Abteilung Aufsicht und Schulqualität geführt und regelmässig aktualisiert. Das Verzeichnis gibt der Öffentlichkeit einen Überblick über die anerkannten Internate und enthält Angaben zu Zweck, Anerkennung, Leitung, Trägerschaft und interner Aufsicht.³³

2.3.3 Feststellungen

2.3.3.a Zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Domino Servite Schule

Aufgrund der Unterlagen und Befragungen hält die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die Domino Servite Schule stets über die erforderlichen Bewilligungen verfügte und ihre gesetzlichen Auskunft- und Mitwirkungspflichten gegenüber den Aufsichtsbehörden vorschriftsgemäss erfüllte. Ihre religiöse und weltanschauliche Ausrichtung sowie die Anbindung an die Mission Kwasizabantu waren bekannt. Auch waren den Behörden Vorbehalte ehemaliger Schulgemeindeglieder gegenüber der Schule bewusst, zumal sie teils medial thematisiert wurden. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Schule gesetzliche Berichtspflichten verletzt oder mangelnde Kooperationsbereitschaft gezeigt hätte.

Der Staatswirtschaftlichen Kommission konnte nachvollziehbar dargelegt werden, dass die staatlichen Aufsichtsbehörden die Schule entsprechend den gesetzlichen Vorgaben regelmässig begleitet, besucht und überprüft haben. Mit Ausnahme des Genehmigungsentszugsverfahrens von Ende der 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre gab es keine wesentlichen Beanstandungen. Kleinere Mängel wurden zeitnah behoben. Darüber hinaus belegen Visitationsberichte und persönliche Schreiben der Aufsichtsbehörden überwiegend positive Rückmeldungen.

³³ Siehe ausführlich Detailkonzept zur Aufsicht über Privatschulen auf der Volksschulstufe, Abschnitte 5.1.1 und 5.2.

2.3.3.b Zur Aufsicht über die Privatschulen

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich die rechtlichen Grundlagen der Schulaufsicht und die behördenorganisationsrechtlichen Zuständigkeiten in den letzten knapp 30 Jahren von den Bezirksschulräten über die regionale Schulaufsicht bis hin zur Abteilung Aufsicht und Schulqualität im Auftrag des Bildungsrates stark verändert haben. Auch die Schulaufsicht selbst hat sich im Lauf der Jahre kontinuierlich weiterentwickelt und v.a. professionalisiert. Grundsätzlich ähnlich geblieben sind jedoch die Aufsichtsinstrumente wie Schulbesuche und Berichte. Entsprechend basiert die Würdigung der Staatswirtschaftlichen Kommission auf der Erkenntnis, dass es einen rechtlichen und organisatorischen Wandel gab, die Instrumente jedoch beibehalten wurden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass im Prüfungszeitraum bis 2004 insbesondere die Aufsicht durch die Bezirksschulräte im Fokus der Analyse steht. Sie hält dazu fest, dass die damalige Aufsicht nicht mit der professionellen Schulaufsicht von heute vergleichbar ist. Die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber übten ihr Amt zwar nach bestem Wissen und Gewissen aus (Miliztätigkeit), die fachliche Kompetenz der Aufsicht durch die Bezirksschulräte ist im Vergleich zu heute jedoch als gering einzustufen. Aussagen zeigen, dass viele Mitglieder der Bezirksschulräte z.B. bei Schwerpunktthemen überfordert waren. Der Bezirksschulrat war ein nach politischen Kriterien zusammengesetztes Gremium, dessen Mitglieder von den Parteien zur Wahl vorgeschlagen wurden. Das System wurde daher im Jahr 2004 durch die regionale Schulaufsicht abgelöst und später die Aufsicht dem Amt für Volksschule übertragen. Somit hat eine Professionalisierung der Aufsicht stattgefunden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt weiter fest, dass die Aufsicht über die Privatschulen im Gegensatz zur öffentlichen Volksschule auf allen Stufen, d.h. auch im Klassenzimmer, stattfindet. Die Aufsicht ist somit auch befugt, Gespräche mit den Schülerinnen und Schülern zu führen. Werden jedoch Einzelgespräche gewünscht, ist dies nur mit vorheriger Zustimmung der Eltern möglich. Ausserdem müssen die Eltern über den Inhalt des Gesprächs informiert werden. Diese Gespräche erfolgen nicht regelmässig, sondern nur auf besondere Veranlassung hin. Schulische Anlässe eignen sich für informelle Beobachtungen; die Schulaufsicht kann sich ein besseres Bild vom Verhalten der Schülerinnen und Schülern machen. In den Berichten der Schulaufsicht an die Privatschule ist darauf hinzuweisen, dass Beobachtungen zum Umgang der Lehrpersonen mit Schülerinnen und Schülern in die Gesamtbeobachtungen zum Unterricht einfließen. Die Beobachtungen werden bei Bedarf im Anschluss an die Visitation mit der Lehrperson und der Schulleitung thematisiert. Für die Staatswirtschaftliche Kommission ist klar, dass eine eigentliche Kontrolle des Umgangs der Lehrpersonen mit Schülerinnen und Schülern auf diese Weise nur schwer möglich ist. Eine Überprüfung des Umgangs der Lehrpersonen mit den Schülerinnen und Schülern ist somit oft nur im Rahmen des Unterrichtsbesuchs möglich. Bei mutmasslichen Rechtsverstössen, bei Verdachtsmeldungen oder wenn die Aufsichtsbehörde Beweismaterial erhält, leiten die Aufsichtsbehörden diese Information umgehend an die Polizei weiter. Die Aufsichtsbehörden selbst haben keine polizeiliche Befugnis.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Bewilligungsverfahren für Privatschulen in klar definierten Richtlinien festgehalten ist. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Kinder und Jugendlichen in einer Privatschule eine im Vergleich zur öffentlichen Schule gleichwertige Ausbildung erhalten und die Ausbildung somit anschlussfähig ist. Die Inhalte gemäss Lehrplan sind zu unterrichten, wobei zahlreiche Privatschulen eigene Philosophien verfolgen, wie der Lernstoff vermittelt werden soll. In der Regel wird zunächst eine auf zwei Jahre befristete Bewilligung erteilt. In dieser Zeit erfolgt eine intensive Prüfung der Auflagen. Sofern diese erfolgreich verläuft, kann die Privatschule eine unbefristete Bewilligung beantragen.

Schliesslich stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass eine wirkungsvolle Aufsicht mit einem hohen Ressourcenaufwand verbunden ist und die Handlungsmöglichkeiten der Abteilung Aufsicht und Schulqualität entsprechend eingeschränkt sind. Zurzeit sind in der Abteilung einschliesslich Leitung fünf Mitarbeitende tätig. Von den insgesamt 425 Stellenprozenten haben zwei Drittel einen pädagogischen und ein Drittel einen juristischen Hintergrund. Eine Aufstockung der personellen Ressourcen wäre notwendig, um die Qualität und den Umfang der Aufsicht zu verbessern. Insgesamt gibt es 90 Volksschulträger, 21 Sonderschulen und 35 Privatschulen im Kanton St.Gallen.

2.3.3.c Zur Aufsicht über und Bewilligungserteilung an die Domino Servite Schule
Anhand der Unterlagen ist der Staatswirtschaftlichen Kommission ersichtlich, dass der Erziehungsrat der Domino Servite Schule erstmals für das Schuljahr 1995/96 eine provisorische Bewilligung zur Führung einer Primarschule erteilte. Ab dem Schuljahr 1997/98 erhielt die Schule eine unbefristete Bewilligung zur Führung einer Primar- und Oberstufe. Seit dem Jahr 2010 besitzt sie zudem die Bewilligung für einen Kindergarten. Von 2004 bis 2012 war sie berechtigt, ein Internat zu führen.

Anhand der Unterlagen stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass im Jahr 2000 das Amt für Volksschule ein Verfahren zum Entzug der Bewilligung zur Führung einer Privatschule eröffnete, nachdem ein ehemaliges Mitglied der Mission Kwasizabantu eine persönliche Eingabe machte und Medienberichte Missstände in der Mission und der Domino Servite Schule thematisierten. Insbesondere ging es um Vorwürfe körperlicher Züchtigung. Im Mai 2000 teilte das Amt für Volksschule der Domino Servite Schule mit, dass das Wohl der untergebrachten Unmündigen nicht mehr gewährleistet sei und es dem Erziehungsrat empfohlen werde, die Bewilligung zu entziehen. Die Begründung umfasste vier Punkte: die religiöse Ausrichtung der Institution, Strafen und Sanktionen, mangelnde Professionalität des Personals im Umgang mit den Schülerinnen und Schülern sowie die allgemeine Führung der Schule.

Die Schule reichte daraufhin eine ausführliche Stellungnahme ein. Anhand der Unterlagen stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass das Amt für Volksschule im Januar 2001 der Domino Servite Schule mitteilte, Hinweise auf körperliche Übergriffe sowie die Verbindung zur Mission Kwasizabantu hätten Anlass zur Prüfung eines Bewilligungsentzugs gegeben, eine akute Gefährdung der Schülerinnen und Schüler sei jedoch nicht festgestellt worden. Da eine umfassende Überprüfung der Situation im Rahmen der neuen Verordnung über Kinder- und Jugendheime³⁴ (KJV) geplant war und die Schulleitung zusicherte, dass sich solche Vorfälle nicht wiederholen würden, sah der Erziehungsrat von Massnahmen ab.

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte insbesondere die Frage, wie der Erziehungsrat die Hinweise und Indizien bewertete und warum er vom Entzug der Bewilligung absah. Sie stellt dabei fest, dass es zwei diametral unterschiedliche Darstellungen gab: jene der Betroffenen (siehe Aussagen in der SRF-Dokumentation) sowie jene der Domino Servite Schule und der Visitationsberichte. In den geprüften Unterlagen hat die Staatswirtschaftliche Kommission keine Hinweise gefunden, welche die Verdachtsmomente bestätigen würden. Zudem waren die Berichterstattungen der Aufsichtsbehörden immer sehr positiv ausgefallen. Da die Visitationsberichte ein nahezu makellosoes Bild vermittelten, stellte sich für den Erziehungsrat und stellt sich auch für die Staatswirtschaftliche Kommission die Frage, ob die damaligen Berichte tatsächlich ein authentisches Abbild der Verhältnisse an der Schule vermittelten. Basierend auf den damals vorliegenden Informationsgrundlagen macht die Staatswirtschaftliche Kommission keine Aussage darüber, ob der Erziehungsrat richtig oder falsch handelte. Rückblickend ist festzustellen, dass der Erziehungsrat den Verdachtsmomenten noch intensiver und mit Unterstützung von unabhängigen Spezialistinnen und Spezialisten hätte nachgehen können. Er hätte

³⁴ Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV).

eine nochmalige Prüfung der Verbesserungen einfordern können, da dieser Spielraum vorhanden gewesen wäre. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt jedoch klar, dass der formelle behördliche Vorgang selbst in vielerlei Hinsicht als gut beurteilt werden muss. Das Verfahren wurde sorgfältig und transparent durchgeführt, was zeigt, dass die zuständigen Stellen ihre Verantwortung ernst genommen haben, das Kindeswohl im Mittelpunkt stand und die Entscheidungen nicht leichtfertig getroffen wurden. Somit kann den kantonalen Behörden und dem Bezirksschulrat nicht vorgeworfen werden, fahrlässig gehandelt oder Pflichten verletzt zu haben. Die Umstände waren äusserst komplex und schwierig. Die Entwicklung der Aufsicht über Privatschulen und Internate zeigt jedoch, dass aus den Problemen gelernt wurde und die Kontrollinstrumente angepasst worden sind.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt sich sodann die Frage, ob sich ein solcher Vorfall in der heutigen Zeit und mit den heutigen Mitteln verhindern liesse. Aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine stark abgeschottete religiös-ideologische Einrichtung handelte, dass der ideologisch motivierte Einfluss der Domino Servite Schule offen deklariert und von den Eltern mitgetragen wurde und dass es keine Anzeigen oder bewiesenen Sachverhalte gab, kann ein solcher Vorfall auch heute nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Die Vorkommnisse blieben aus Aussensicht Gerüchte und konnten nicht strafrechtlich verfolgt werden. Entsprechend stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass der Fokus der Schulaufsicht auf der Sicherstellung des Wohls der Kinder und Jugendlichen und des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht³⁵ und nicht auf mutmasslichen Übergriffen lag. Bei Verdachtsmomenten wurden diese aber an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Für die Staatswirtschaftliche Kommission ist es erstaunlich, wie sich eine Parallelgesellschaft in einer politischen Gemeinde etablieren konnte. Entsprechend diskutierte sie als Möglichkeit, eine Art Kaskadenmodell bei der Aufsicht einzuführen, bei dem in Verdachtsfällen die Massnahmen oder Kontrollen immer intensiver und konkreter werden.

2.3.3.d Zur Bewilligung des Internats und zur Internatsaufsicht

Ab dem Jahr 2002 mussten alle Privatschulen mit Internatsbetrieb eine gesonderte Betriebsbewilligung beantragen, da die Aufsicht neu beim Kanton lag. Diese Bewilligung wurde der Domino Servite Schule vom Erziehungsrat nach umfassenden Abklärungen am 17. November 2004 provisorisch erteilt. Nach Erfüllung diverser Auflagen wurde die befristete Bewilligung am 16. Januar 2006 in eine unbefristete Bewilligung umgewandelt.

Eine Internatsaufsicht wurde bereits durch den Bezirksschulrat bzw. durch die Regionale Schulaufsicht wahrgenommen (etwa ab dem Jahr 2002). Damals gab es über das allgemeine zivilrechtliche Kindesschutzrecht hinaus keine Rechtsgrundlage für die Beaufsichtigung schulischer Internate. Nach Abschaffung der Regionalen Schulaufsicht wurde im Amt für Volksschule die Fachstelle Privatschulaufsicht geschaffen, die ab dem Jahr 2016 in die neue Abteilung Aufsicht und Schulqualität integriert wurde. In dieser Fachstelle wurde die Aufsicht über die Privatschulen einschliesslich Internate intensiviert und professionalisiert. Bereits vorher war jedoch eine Bewilligung für das Führen eines Internats erforderlich. Die Staatswirtschaftliche Kommission geht davon aus, dass das vormalige Bewilligungsverfahren nicht den nötigen Grad an Strukturiertheit aufwies.

2.3.3.e Zum Umfeld

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die Eltern in eigener Kompetenz entscheiden, welche schulischen Schwerpunkte sie für die Erziehung und das Wohl ihres Kindes als am besten geeignet erachten. Solange sich die Schule an die gesetzlichen Vorschriften hält, die staatlichen Schulaufsichtsbehörden keinen Grund für die Verweigerung oder den Entzug der Bewilligung erkennen und auch die staatlichen Kindesschutzbehörden keine spezifischen

³⁵ Siehe ausführlich Detailkonzept zur Aufsicht über Privatschulen auf der Volksschulstufe, Abschnitt 3.

Massnahmen zum Schutz des Kindes treffen³⁶, sind die Eltern in der Wahl der ihren Vorstellungen entsprechenden Privatschule frei. Auch sie tragen damit eine Verantwortung für das Wohl ihres Kindes.

Aufgrund der Unterlagen stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die von der Mission Kwasizabantu vertretene Lehre im Alltag der Schule und der (Schul-)Gemeinde v.a. im Zeitraum bis zum Jahr 2002 zu Grenzüberschreitungen und teilweise schweren Missbräuchen in religiöser, psychischer, körperlicher und sexueller Hinsicht führte.³⁷ Es ist jedoch nicht ihre Aufgabe, individuell-konkrete Sachverhalte abzuklären und die dafür Verantwortlichen zu benennen. Es obliegt vielmehr den Strafverfolgungsbehörden, mögliche Verfahren einzuleiten und durchzuführen. Jedoch gilt es im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes eine kritische Auseinandersetzung mit den von Religionsgemeinschaften und Schulen eingenommenen Standpunkten durchzuführen.

2.3.4 Handlungsempfehlungen

2.3.4.a Zentralisierung und Verschärfung der Aufsicht

Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Auffassung des Amtes für Volksschule, dass die Schulaufsicht ein notwendiger «Verwaltungsakt» ist. Die Aufsicht über private und öffentliche Schulen soll sich aber vermehrt an Qualitätskriterien und nicht an administrativen Kriterien orientieren. Schulqualität ist ein hohes Gut und sollte im neuen Volksschulgesetz stärker berücksichtigt werden. Zudem muss das Kindeswohl immer im Vordergrund stehen. Eine flächendeckende Überprüfung der Schulen (auch in der öffentlichen Volksschule) hält die Staatswirtschaftliche Kommission aufgrund der Prüfergebnisse jedoch nicht für notwendig. Vielmehr ist punktuell bei Hinweisen und Anhaltspunkten (bestehender Verdachtsfall) eine vertiefte und professionelle Prüfung durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität erforderlich. Denkbar wäre auch eine Art Kaskadenmodell, bei dem die Massnahmen bzw. Kontrollen immer konkreter werden, sofern der Verdachtsfall nicht als unbegründet eingestuft werden kann. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob verdeckte Ermittlungen zulässig sind, um mögliche Missstände aufzudecken. Diese Aufgabenerweiterung erfordert entweder einen Ausbau der Strukturen in der Abteilung Aufsicht und Schulqualität oder eine externe Evaluation. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den zugewiesenen Aufgaben und den personellen Ressourcen notwendig ist. Es reicht nicht aus, Konzepte zu entwickeln, aber keine entsprechenden personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die Intensivierung der Aufsicht über die Privatschulen, um u.a. die Gleichwertigkeit des Unterrichts zu gewährleisten. Als Massnahme für die Privatschulen wäre z.B. die Durchführung eines Abschlusstests bei den Schülerinnen und Schülern denkbar, um den Lernfortschritt bzw. das Erreichen der Lernziele am Ende des Schuljahrs festzustellen.

2.3.4.b Aufsicht über die Internate

Die Aufsicht über die Internate ist in der Abteilung Aufsicht und Schulqualität des Amtes für Volksschule angesiedelt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt jedoch fest, dass die Aufsicht zu wenig intensiv erfolgt. Eine Intensivierung bzw. Optimierung der Aufsicht wäre allenfalls durch eine Angliederung der Aufsicht an das Departement des Innern (DI) denkbar, da dieses u.a. die Aufsicht über die Kinder- und Jugendheime innehat und somit über entsprechendes Know-how verfügt. Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt unter Berücksichtigung der Zuständigkeitsordnung, dass die Regierung die Angliederung der Internatsaufsicht prüft.

³⁶ Vgl. Art. 307 ZGB.

³⁷ Siehe dazu die Medienmitteilung der CSL vom 16. Juli 2022 und die Feststellungen im Schlussbericht der unabhängigen Untersuchung über die Evangelische Gemeinde Hof Oberkirch und die Christliche Schule Linth.

2.3.4.c Überprüfung der weltanschaulichen Ausrichtung von Privatschulen als Teil des Bewilligungsverfahrens

Für die Staatswirtschaftliche Kommission ist unbestritten, dass die verfassungsrechtlich garantierte Privatschulfreiheit weiterhin zu gewährleisten ist. Allerdings sind die Kriterien für die Bewilligung von Privatschulen im neuen Volksschulgesetz präziser oder enger zu fassen. Dies insbesondere im Hinblick auf die hinter den Privatschulen stehenden Ideologien. Auf eine abschliessende Gesinnungsprüfung der Privatschulen ist jedoch zu verzichten. Die Trägerschaften von Privatschulen müssen nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission dafür sorgen, dass die Schülerinnen und Schüler keinen pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen ausgesetzt werden, die den Zielen der Volksschule³⁸ fundamental widersprechen. Sie sind verpflichtet, ihre Verbindungen zu ideellen Vereinen offenzulegen und über die Eigentümer- und Trägerschaft sowie die personelle Zusammensetzung der Leitungsfunktionen Auskunft zu geben.³⁹ Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, entsprechende Bestimmungen in das neue Volksschulgesetz aufzunehmen und nötigenfalls Art. 3 des Volksschulgesetzes dahingehend zu ergänzen, dass die Volksschule zu einem Verhalten erzieht, das sich an christlichen, humanistischen und demokratischen Wertvorstellungen orientiert.

2.4 Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes:

- a) die Zusammenführung und punktuelle Verschärfung der Aufsicht über die Privatschulen, insbesondere durch die Einführung von Qualitätskriterien, einer Art Kaskadenmodell bei Verdachtsfällen und der Möglichkeit von verdeckten Ermittlungen. Dafür sind die Verantwortlichkeiten zu bezeichnen;
- b) die Angliederung der Internatsaufsicht bei der Abteilung Aufsicht und Schulqualität des Bildungsdepartementes zu prüfen;
- c) die Einführung einer angemessenen Überprüfung der weltanschaulichen Ausrichtung von Privatschulen als Teil des Bewilligungsverfahrens. Die Trägerschaft einer Privatschule muss Gewähr dafür bieten, dass die Schülerinnen und Schüler keinen pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen ausgesetzt werden, die den Zielen der Volksschule³⁷ fundamental widersprechen. Sie ist verpflichtet, ihre Verbindungen zu ideellen Gruppierungen offenzulegen und über die Eigentümer- und Trägerschaft sowie die personelle Zusammensetzung der Leitungsfunktionen Auskunft zu geben.

3 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Dominik Gemperli
Präsident

³⁸ Aus Sicht der Staatswirtschaftliche Kommission sind diese in Art. 3 VSG festgehalten. Dabei setzt sie «christliche Grundsätze» nicht mit christlichem Glauben gleich. Entsprechend hält sie fest, dass nicht christlich geführte Privatschulen bei der Erteilung einer Bewilligung aufgrund von Art. 3 VSG keine Nachteile erfahren dürfen.

³⁹ Vgl. dazu auch die Vorgaben im Volksschulgesetz des Kantons Zürich.