

Interpellation CVP-GLP-Fraktion vom 24. April 2017

Eltern in die Pflicht nehmen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 15. August 2017

Die CVP-GLP-Fraktion vertritt in ihrer Interpellation vom 24. April 2017 die Auffassung, dass die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die im Schulbetrieb durch Disziplinarprobleme und Renitenz bis hin zu Gewalttaten auffallen, zunehmend sei. Sie ortet die Ursache dafür in mangelnder elterlicher Erziehung und Mitwirkung der Eltern in der Schule. In diesem Zusammenhang erkundigt sich die Interpellantin nach der Situation in der Volksschule und den Schulen der Sekundarstufe II im Kanton St.Gallen sowie nach der Möglichkeit, die Pflichten von Eltern und Schülerinnen und Schülern in den Schulgesetzen verbindlicher zu regeln.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) *unterstützt* die Volksschule die Eltern in der Erziehung des Kindes zu einem lebensbejahenden, tüchtigen und gemeinschaftsfähigen Menschen. Kerngeschäft der Volksschule ist der Unterricht. Entgegen seiner begrifflichen Systematik hat deshalb im Erziehungs- und Bildungsauftrag der öffentlichen Volksschule grundsätzlich nicht die Erziehung, sondern die Bildung, d.h. der Unterricht, Priorität. Die Volksschule nimmt auf die Schulkinder zuerst und zuvorderst auf der Lernebene Einfluss. Sie respektiert damit den grundsätzlichen Vortritt der familiären bzw. familienrechtlichen Einbettung der Schülerinnen und Schüler. Diese Rangfolge ergibt sich aus dem von der Verfassung statuierten Vorrang des Bundeszivilrechts, das den Eltern die grundlegende Sorge für das Kind überträgt (Art. 296 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 210, abgekürzt ZGB]), vor dem kantonalen Schulrecht, das von Verfassungs wegen dem Grundschulunterricht und damit der Wissensvermittlung verpflichtet ist.

Da der Unterricht aber nicht in einem zwischenmenschlichen bzw. sozialen Vakuum stattfinden kann, steht er in enger Wechselwirkung zur privaten, elterlichen Erziehung und wird durch eine schulische Erziehung, insbesondere über eine gezielte Förderung der Selbstkompetenz und der Sozialkompetenz, ergänzt. Dieser subsidiäre Erziehungsbeitrag der Schule ist aber von vornherein begrenzt – einerseits in rechtlicher Hinsicht aufgrund des erwähnten Vorrangs der elterlichen Erziehung gemäss Bundeszivilrecht, andererseits aber auch mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der Volksschule, deren Hauptaufgabe die Bildung und nicht die Erziehung ist.

Das beschriebene Gefüge von elterlicher Erziehung, schulischem Unterricht und schulischer Unterstützung der elterlichen Erziehung sieht sich heute im Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklungen Spannungen ausgesetzt. Diese Spannungen werden insbesondere mit der gewachsenen Komplexität der menschlichen Lebensführung in Verbindung gebracht. Sie können sich so äussern, dass einerseits die Erwartungen an die Schule steigen, andererseits aber die Toleranz gegenüber dem Handeln der Schule sinkt, sobald dieses mit den eigenen Interessen kollidiert. Die öffentliche Volksschule erweist sich gegenüber den angesprochenen Herausforderungen – mit der unverrückbaren Vorgabe, dass sie primär für die Allgemeinheit bestimmt ist und nicht Partikularinteressen erfüllen kann – als aufgeschlossen und flexibel. Bei der Verstärkung der beschriebenen mittelbaren Erziehungsaufgabe sind der Schule allerdings Grenzen gesetzt: Die öffentliche Schule kann den Eltern die primäre Verantwortung für die Kindererziehung nicht abnehmen und allzu krasse erzieherische Fehlleistungen der Eltern nicht kompensieren. Die öffentliche Schule

ist zwar eine der kraftvollsten Institutionen zur Integration. Sie hat indessen weder die Legitimation noch die Mittel, ihren subsidiären Erziehungs- und Sozialisierungsauftrag so weit auszudehnen, dass sie zur «Reparaturwerkstätte für Familie und Gesellschaft» würde. Bei Anzeichen auf Verletzung der elterlichen Erziehungs- und Fürsorgepflicht kann die Schule mit Blick auf den Vorrang des Bundeszivilrechts deshalb auch keine ausserschulischen Massnahmen treffen. Diese sind der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) vorbehalten, bei denen die Schule entsprechende Gefährdungsmeldungen machen kann.

Das für die Volksschule Gesagte gilt sachgemäss auch für die Schulen der Sekundarstufe II. Auf dieser Bildungsstufe kommt hinzu, dass die Lernenden in der Regel im Lauf der Ausbildung das Mündigkeitsalter erreichen. Damit entfällt auch die Erziehungsberechtigung und -verantwortung der Eltern. Entsprechend entfällt auch der ergänzende Erziehungsauftrag der Schule, soweit ein solcher im Bildungsauftrag enthalten ist. Die Rechtsbeziehung zwischen Schule und mündigen Schülerinnen sowie Schülern ist ab diesem Zeitpunkt mit der Rechtsbeziehung zwischen einer Hochschule und Studierenden vergleichbar. Die Information sowie Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern wird grundsätzlich hinfällig. Ist das 18. Altersjahr vollendet, wechseln somit die Ansprechpersonen der Schule: An die Stelle der Eltern treten in allen Belangen die Schülerinnen und Schüler selbst. Die Eltern gelten fortan als Dritte und sind als solche am Schulbetrieb im Prinzip nicht mehr beteiligt. Dies gilt ungeachtet der elterlichen Unterhaltspflicht, die in der Regel weiterbestehen dürfte.

Zu den einzelnen Fragen:

1. In der Volksschule wie auch in den Schulen der Sekundarstufe II bestehen schon bisher griffige Regelungen, um der Disziplin in der Schule Nachachtung zu verschaffen und einen lernförderlichen Unterricht zu gewährleisten. Zu nennen sind die in den Schulgesetzen verankerten Disziplinar massnahmen gegen auffällige Schülerinnen und Schüler, die in schweren Fällen bis zum Schulausschluss¹ bzw. in der Berufsbildung bis zur Auflösung des Lehrverhältnisses aus disziplinarischen Gründen² führen können. Sodann stehen in der Volksschule im Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Verhaltensauffälligkeiten sonderpädagogische Massnahmen zur Verfügung, wenn die pädagogischen Interventionen im Schulalltag nicht mehr ausreichen. In schwierigen Situationen im Schulalltag besteht im Weiteren in vielen Gemeinden die Möglichkeit des Einsatzes von Schulsozialarbeit. Allen Gemeinden stehen sodann in schwierigen Situationen Hilfestellungen des Schulpsychologischen Dienstes zur Verfügung. Als hochschwierigste sonderpädagogische Massnahme kann der befristete Besuch einer Kleinklasse «time out» oder der Besuch einer Sonderschule angeordnet werden.
- 2./4. Die Elternmitwirkung bzw. Elternverantwortung ist in den Schulgesetzen des Kantons St.Gallen, soweit es mit Blick auf den beschriebenen grundsätzlichen Vorrang der elterlichen Erziehung aufgrund des Bundeszivilrechts möglich ist, bereits verankert: Art. 92 ff. VSG regeln die Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern sowie die daraus abgeleiteten Mitwirkungspflichten der Eltern ausführlich. Dabei hat die Schule die Möglichkeit, die Eltern im Fall der Widerhandlung gegen die Mitwirkungspflicht zu verwarnen, sie mit einer Ordnungsbusse bis Fr. 1'000.– zu belegen (Art. 97 VSG) oder in schweren Fällen Anzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu erstatten (Art. 131 VSG).

¹ Vgl. Art. 55 ff. VSG und Art. 12 ff. der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) sowie Art. 47 des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1; abgekürzt MSG) und Art. 30 ff. der Mittelschulverordnung (sGS 215.11; abgekürzt MSV).

² Vgl. Art. 16 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1; abgekürzt EG-BB).

Art. 64 ff. MSG beschreiben die Zusammenarbeit zwischen Mittelschule und Eltern unmündiger Schülerinnen und Schülern. Nach Art. 66^{bis} MSG können Eltern, die ihre Mitwirkungspflicht gegenüber der Schule verletzen, auf Antrag der Rektorin oder des Rektors vom Bildungsdepartement verwarnet oder gebüsst werden.

Keine entsprechende Regelung findet sich im kantonalen Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (SGS 231.1; abgekürzt EG-BB). Die Mitwirkungspflicht der Eltern von unmündigen Lernenden ergibt sich im Bereich der Berufsbildung direkt aus Art. 345 des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR), wonach die Eltern den Lehrbetrieb in der Erfüllung seiner Aufgabe nach Kräften zu unterstützen und das gute Einvernehmen zwischen Lehrbetrieb und der bzw. dem Lernenden zu fördern haben. Mit Blick auf den Umstand, dass die Berufsbildung in die grundsätzliche Regelungskompetenz des Bundes fällt und der Bereich der Elternmitwirkung nicht von Bundesrechts wegen an die Kantone delegiert wurde, wurde im Kanton St.Gallen auf eine Bestimmung betreffend elterlicher Mitwirkung im EG-BB bewusst verzichtet.

3. Solche Bestrebungen sind nicht bekannt. Mit Blick auf die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung im Bildungsbereich, wonach die Kantone für das Volks- und Mittelschulwesen zuständig sind, wäre zu klären, wie weit eine solche Regelung auf Bundesebene überhaupt möglich ist, ohne in die grundsätzliche Bildungshoheit der Kantone einzugreifen.
5. Das Amt für Volksschule koordiniert in der Fachstelle Elternbildung die Elternbildungsaktivitäten. Die Fachstelle übernimmt bisher die folgenden Aufgaben:
 - jährliche Durchführung des St.Galler Forums zu Erziehungsthemen;
 - Zusammentragen der geplanten Elternbildungsaktivitäten in den Gemeinden und Regionen sowie Abbilden in jährlichen Veranstaltungskalendern für vier Regionen;
 - Durchführung eines Vernetzungsworkshops für kommunale Elternorganisationen mit Informations- und Weiterbildungscharakter;
 - Führen einer Referentenbörse: Präsentationen von möglichen Elternbildungsangeboten;
 - Mitwirkung bei FamOS (Familien Ostschweiz);
 - Kommunikation in elektronischer Form und als Rundbrief: Veröffentlichung von Tipps als Art Erziehungsratgeber (Buch- und YouTube-Filmempfehlungen usw.) und mit Hinweisen auf Unterstützungsmaterial in verschiedenen Sprachen;
 - Unterstützung und Beratung der Gemeinden in Elternbildungs- und Elternmitwirkungsanliegen.

Mit der interdepartementalen Strategie «Frühe Förderung» Kanton St.Gallen³ war gemäss Massnahmenplan für die Jahre 2015 bis 2020 vorgesehen, die Fachstelle Elternbildung um 50 Prozent aufzustocken. Dies mit dem Ziel, die Elternbildung fachlich auch für den Frühbereich auszubauen, im Sinn der Prävention bereits Eltern von kleinen Kindern besser zu erreichen und insbesondere die Gemeinden konkret zu unterstützen. Diese Stelle wurde in der Novembersession 2015 im Rahmen des Budgets 2016 nicht bewilligt. Der geplante fachliche Ausbau kann mit dem bisherigen Personal nicht getätigt werden. Ein Konzept für die Elternbildung zu erstellen, wäre gemäss der Strategie «Frühe Förderung» zwar wünschenswert und wirksam. Allerdings ist eine Ausweitung des Aufgabenbereichs der bestehenden Fachstelle, die eine Koordinationsfunktion ausübt, aufgrund der nicht bewilligten Stelle im gewünschten Umfang nicht möglich.

In der Strategie «Frühe Förderung» ist zudem eine Massnahme zur Verbesserung der frühen Erkennung, Erreichung und Begleitung von Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf enthalten, die vom Amt für Gesundheitsvorsorge und dem Amt für Soziales umgesetzt

³ Siehe <http://www.fruehekindheit-sg.ch/strategie.html>.

wird. Für Eltern mit Migrationshintergrund besteht zudem seitens des Amtes für Soziales ein spezifisches Elternbildungsmodul im Bereich Sprachförderung: In Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule St.Gallen wurde ein Modul erarbeitet, in dem Eltern mit konkreten Vorschlägen unterstützt werden, um die Sprachentwicklung ihrer Kinder im Vorschulalter zu fördern. Ferner werden im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) Weiterbildungen für Fachpersonen im Frühbereich mit dem Ziel unterstützt, die Zusammenarbeit von Eltern und der Spielgruppe oder der Kindertagesstätte zu fördern und ein gutes Fundament für die spätere Zusammenarbeit mit den Schulbehörden zu legen. Diese Massnahmen sind gut angelaufen und versprechen die gewünschte Präventionswirkung.