

## V. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 30. Januar 2001

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>Seite</i>
Zusammenfassung.....	2
I. Ausgangslage.....	2
1. Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ .....	2
2. Änderung des Volksschulgesetzes .....	3
II. Situation der Volksschule .....	3
1. Gesellschaftlicher Wandel .....	3
2. Ausbau des Instrumentariums .....	4
a) Förderorientierte Instrumente .....	4
b) Teilweise repressive Instrumente .....	4
III. Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche.....	5
(Art. 114bis [neu] ff. des Entwurfs).....	5
1. Massnahmen 12 und 13 der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ .....	5
2. Würdigung .....	5
3. Umsetzung .....	6
a) Struktur und Rahmen .....	6
b) Inhalt, Besuch und Organisation.....	6
c) Aufbau.....	7
d) Kosten.....	7
IV. Mitwirkungspflicht der Eltern.....	8
(Art. 97bis [neu] des Entwurfs).....	8
1. Massnahme 19 der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ .....	8
2. Würdigung .....	8
3. Umsetzung .....	8
a) Grundsätze .....	8
b) Sanktionen .....	9
3. Grenzen.....	9
V. Schulpflicht.....	9
1. Massnahmen 16 und 17 der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ .....	9
2. Würdigung .....	10
VI. Besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte .....	10
(Art. 55bis [neu] ff. gemäss Entwurf).....	10
1. Ausgangslage.....	10
2. Massnahme .....	11
a) Grundsatz .....	11
b) Organisation.....	12
c) Ein- und Austritt.....	12
d) Aufbau.....	13
e) Kosten.....	13
3. Niederschwellige Angebote .....	14
VII. Referendum .....	15

VIII. Antrag .....	15
Entwurf (V. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz) .....	16

## **Zusammenfassung**

*Die öffentliche Volksschule befindet sich in einem stetigen Reformprozess. Eine Vielzahl von Neuerungen modernisiert und differenziert den Schulunterricht und zielt insbesondere auch auf die bessere Bewältigung von Schulschwierigkeiten. Das vorliegende V. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz hat in der Schulentwicklung Ausnahmecharakter und hebt sich von den gängigen Reformen ab: Es wendet sich nicht an die Gesellschaft als Ganzes, sondern an Minderheiten, und es enthält nicht nur förderorientierte, sondern auch repressive Elemente. Obwohl die Vorlage aus der Diskussion des interkulturellen Zusammenlebens herausgewachsen ist, wendet sie sich zu gleichen Teilen an die einheimische wie an die ausländische Bevölkerung.*

*Mit dem Nachtragsgesetz werden zum einen die Schlussfolgerungen und Anträge der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ umgesetzt, soweit sie die Volksschule betreffen und Gesetzesänderungen bedingen. Es geht um die gesetzliche Verankerung eines Integrationskurses für fremdsprachige Jugendliche, die nicht mit zumutbarem Aufwand unterrichtet und ausgebildet werden können, und einer qualifizierten Mitwirkungspflicht der Eltern gegenüber der Schule. Nicht umgesetzt werden die Vorschläge der Arbeitsgruppe für Massnahmen im Bereich der Schulpflicht.*

*Ausserhalb der Anträge der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ ist im Volksschulgesetz zum ändern eine neue besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte zu verankern. Diese Institution, die zentral und mit beschränkter Kapazität durch den Kanton zu führen ist, soll erstens präventiv die Schuldisziplin fördern, zweitens das Umfeld von Jugendlichen, die aus disziplinarischen Gründen von der Volksschule ausgeschlossen worden sind, vor einer weiteren Belastung bewahren und sich drittens die Resozialisierung der konkret Betroffenen zum Ziel setzen.*

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines V. Nachtragsgesetzes zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG).

### **I. Ausgangslage**

#### **1. Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“**

Das Tötungsdelikt vom 11. Januar 1999 am St.Galler Reallehrer Paul Spirig machte stark betroffen. Zwar stellte sich in der Untersuchung heraus, dass die Tat private Gründe hatte. Deswegen ungeachtet wurde das Verbrechen von breiten Kreisen als Tropfen empfunden, der ein Fass des Unbehagens in einer „multikulturell“ gewordenen Gesellschaft zum Überlaufen gebracht hatte.

Am 9. Februar 1999 beauftragte die Regierung eine Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“, Massnahmen zu prüfen, die Sicherheit und Schutz der Bevölkerung sowie den Anspruch auf friedliches Zusammenleben unterstützen. Mit Bericht vom 20. Dezember 1999 schlug die Arbeitsgruppe 52 Massnahmen aus verschiedenen Bereichen vor. Am 25. Januar

2000 lud die Regierung die Departemente ein, die Massnahmen zu bearbeiten und ihr Antrag zu stellen. Am 12. September 2000 erliess sie einen Massnahmenplan. Dieser wurde dem Grossen Rat im Rahmen des Berichtes 40.00.04 „Interkulturelles Zusammenleben“ zur Kenntnis gebracht. Dabei wurden auch die zwischenzeitlich eingereichten Interpellationen 51.00.27 bis 51.00.35 „Massnahmen zur Integration“ beantwortet.

## **2. Änderung des Volksschulgesetzes**

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen in zwei Bereichen bedingt eine Änderung des Volksschulgesetzes (Abschnitte III und IV nachstehend). Auf einen weiteren Bereich würde dies ebenfalls zutreffen; indessen ist dieser nicht weiter zu bearbeiten (Abschnitt V nachstehend). Umgekehrt ist das Volksschulgesetz unter dem Titel besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte unabhängig vom Bericht der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“, jedoch mit Berührungspunkten zur Integrationsproblematik zu revidieren (Abschnitt VI nachstehend).

Mit Nachdruck ist festzuhalten, dass sich das V. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz ungeachtet des äusseren Anlasses zu gleichen Teilen an die schweizerische wie an die ausländische Bevölkerung richtet; davon ausgenommen ist einzig der Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche. Statistisch dürfte zwar der ausländische Bevölkerungsteil von den Massnahmen verhältnismässig stärker betroffen sein als der schweizerische. Dies ist jedoch vor allem mit dem bundesrechtlich geregelten zu späten Familiennachzug von ausländischen Jugendlichen zu erklären. Wer erst im Oberstufenalter in die Schweiz kommt, ist schwieriger zu integrieren und neigt stärker zu sozialer Auffälligkeit als ein Kind, das schon im Vor- oder Primarschulalter einreist.

## **II. Situation der Volksschule**

### **1. Gesellschaftlicher Wandel**

Die öffentliche Volksschule erfüllt einen zweiteiligen Bildungsauftrag: Primär hat sie die Schülerinnen und Schüler durch Unterricht zu fördern und auf den Übertritt in das Berufsleben und in weiterführende Schulen vorzubereiten. Sekundär hat sie einen Erziehungsauftrag zur Unterstützung der Eltern (vgl. Art. 3 Abs. 1 erster Satz VSG). Auf beiden Ebenen ist die schulische Arbeit zu einer grossen Herausforderung geworden. Den Unterricht prägen neue Elemente wie offene Lehrpläne, alternative didaktische Methoden oder veränderte Beurteilungsformen. In der Erziehung sind die höheren Ansprüche noch augenfälliger: Eine wachsende Desintegration der Gesellschaft bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die junge Generation. Die familiären Strukturen und Normen sind oft entweder stark individualisiert oder aber in Auflösung begriffen. Immer mehr Eltern setzen ihren Kindern nur noch wenig Grenzen und delegieren die Erziehung stillschweigend an die Schule. Diese muss in der Folge nicht nur die altersentsprechende Erziehungsarbeit intensivieren, sondern auch Defizite aus der vorschulischen Zeit ausgleichen; im Extremfall hat sie es mit dissozialen Persönlichkeiten zu tun. Dessen ungeachtet haben viele Eltern eine hohe Erwartung an die Förderung ihrer Kinder und lehnen schulische Massnahmen, die nicht ihren persönlichen Vorstellungen entsprechen, pauschal ab. Hinzu kommt, dass die Schule vermehrt mit Familien aus dem Ausland konfrontiert ist, denen die westeuropäische Gesellschaftsordnung fremd ist, die zum Teil die Kulturtechniken nicht beherrschen oder die sozial traumatisiert sind.

Die Volksschule bewältigt ihre schwieriger gewordene Aufgabe mit beachtlichem Erfolg. Dies ist dem grossen Einsatz und der Kompetenz der Lehrkräfte und Behördemitglieder, aber auch den Reformen zu verdanken, die in den letzten Jahren eingeleitet worden sind. Zu erwähnen sind etwa die Einführung von Schulleitungen und von Qualitäts-Management-Systemen, die Intensivierung der Teamarbeit sowie der Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte, der Pensen-

pool in der Sonderpädagogik oder das erweiterte Beratungsangebot des Schulpsychologischen Dienstes. Im Gegensatz zu anderen Strukturen ist es der Volksschule gelungen, ihre Stellung als gesellschaftlicher Integrationsfaktor zu festigen.

## **2. Ausbau des Instrumentariums**

### *a) Förderorientierte Instrumente*

Will die öffentliche Volksschule ihre Qualität und ihren Einfluss konsolidieren, muss sie unablässig ihr Instrumentarium überprüfen und verbessern. Dazu dienen im Kanton St.Gallen neben den vielen laufenden Schulentwicklungsprojekten zur Zeit auch die von der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ vorgeschlagenen Massnahmen (Bericht 40.00.04 „Interkulturelles Zusammenleben“, S. 10 bis 14). Diese Massnahmen sind zum überwiegenden Teil förderorientiert, wie es in der Schweiz bzw. in unserem Kanton bewährte Tradition ist, und können insoweit ohne Gesetzesänderungen vollzogen werden. Es geht etwa um die Förderung des Unterrichts in der Herkunftssprache und -kultur, den Ausbau der Lehrer- bzw. Schulberatung, die Einrichtung einer Anlaufstelle für Integrationsfragen für Lehrkräfte und Schulbehörden, den verstärkten Einbezug der Integrationsproblematik in die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte und in die lokale Qualitätsentwicklung sowie um Deutschkurse für Eltern bzw. Erwachsene. Auch in Zukunft soll der kooperativ-fördernde Ansatz im Vordergrund der schulischen Aktivitäten stehen.

### *b) Teilweise repressive Instrumente*

Unabhängig davon schlägt jedoch die Erkenntnis durch, dass die Volksschule mit der ihr eigenen Zuwendung und Unterstützung nicht mehr restlos allen Schülerinnen und Schülern helfen kann. Es gibt heute einzelne Jugendliche mit massiven psychosozialen Defiziten, die für ihr Umfeld einen unerträglichen Störfaktor und manchmal eine akute Gefährdung darstellen. Bei ihnen stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit schulischer Massnahmen und der Gleichbehandlung aller Schülerinnen und Schüler. Soll Zeit und Geld für Fördermassnahmen verwendet werden, die nicht zielführend sein können? Ist es hinzunehmen, dass einzelne Jugendliche ihre Mitschülerinnen und -schüler um den eigenen Bildungsanspruch sowie die Lehrkräfte um die berufliche Motivation prellen? Die St.Galler Regierung beantwortet diese Fragen mit nein und sucht für die Betroffenen nach ergänzenden, nicht mehr ausschliesslich in den lokalen Schulstrukturen verhafteten Angeboten. Damit sind die Massnahmen dieser Vorlage angesprochen, die neben förderndem auch repressiven Charakter haben und deshalb eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen bedingen.

Die fraglichen Massnahmen haben im Vernehmlassungsverfahren landesweit eine breite, mitunter wenig fundierte Medienberichterstattung und intensive Diskussionen ausgelöst. Viele Bürgerinnen und Bürger äusserten spontane Zustimmung. In pädagogischen Fachkreisen fielen die Reaktionen gemischt aus: Die Lehrkräfte und Schulbehörden stehen den Massnahmen praktisch einhellig positiv, einzelne Fachleute hingegen eher skeptisch gegenüber. Das Erziehungsdepartement hat in der öffentlichen Diskussion und in den Antworten auf Zuschriften die Massnahmen stets in den Zusammenhang gestellt und dem Anschein entgegengewirkt, die Repression stehe im Vordergrund und sei gewissermassen Selbstzweck der Vorlage. Der Kanton St.Gallen ist nicht Pionier schulischer Repression. Offenbar erstmalig in der Schweiz wird indessen mit dieser Vorlage das Dogma gebrochen, wonach jedem Problem, das sich in der Schule manifestiert, nur mit herkömmlichen schulischen Mitteln begegnet werden dürfe. Es geht um das Eingeständnis, dass für einen kleinen Personenkreis der Anspruch der Schule und die soziale Wirklichkeit unvereinbar geworden sind. Die Schule kann und muss heute nicht mehr alle Defizite ausgleichen, mit denen die Gesellschaft sie konfrontiert. Hingegen ist nach neuen Wegen zu suchen, wie die Betroffenen ihrer Situation entsprechend unterstützt werden können.

### III. Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche

(Art. 114bis [neu] ff. des Entwurfs)

#### 1. Massnahmen 12 und 13 der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“

Die Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ schlägt einen „Integrationskurs Schweiz“ für ausländische Jugendliche vor, die nach dem zwölften Altersjahr zum dauernden Verbleib in die Schweiz einreisen und über keine genügende Schulbildung für die altersgemässe Beschulung verfügen (Massnahmen 12 und 13). Sie begründet diesen Vorschlag wie folgt:

„Die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz nahm in den letzten Jahren stetig zu. Die Zunahme ist grösstenteils auf den Familiennachzug zurückzuführen. Dieses Rechtsinstitut räumt in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für die im Ausland lebenden Ehegatten und Kinder bis 18 Jahre ein. Zudem erhalten die Kinder eines in der Schweiz niedergelassenen Ausländers automatisch die Niederlassungsbewilligung. Heiratet das Kind, das im Familiennachzug der Eltern in die Schweiz eingereist ist, eine Ausländerin oder einen Ausländer, so hat auch das Kind einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug.

Die Fremdenpolizei verfügt nur beim Familiennachzug eines Jahresaufenthalters oder einer Jahresaufenthalterin über freies Ermessen nach Art. 4 ANAG. Hier kann die Fremdenpolizei noch darauf hinwirken, dass die in der Schweiz lebenden Eltern bzw. Elternteile ihre Kinder möglichst früh in die Schweiz holen. Im Übrigen ist die heutige Altersgrenze für den Familiennachzug von eigenen Kindern bis 18 Jahren eindeutig zu hoch. Die Schulpflicht von Kindern dauert heute bis zum Abschluss der dritten Oberstufenklasse. Zugezogene ausländische Kinder werden - allenfalls nach Übergangslösungen - in die ihnen entsprechende Schulklasse eingeteilt und besuchen die Schule bis zum Abschluss der dritten Real- bzw. Sekundarklasse. Das Alter spielt dabei grundsätzlich keine Rolle. Kommen ausländische Kinder im Rahmen des Familiennachzugs erst nach dem 15. oder 16. Altersjahr in die Schweiz, so werden sie in der Regel nicht mehr eingeschult. Das Volksschulgesetz bietet keine Grundlage für ein Nachholen der Schulbildung...“

„Aus schulischen Gründen - Integration und Sprachkenntnisse - wäre ein Maximalalter von 12 Jahren für die Einschulung und damit für den Familiennachzug angebracht. Ohne Änderung der gesetzlichen Vorschriften im Fremdenpolizeibereich kann die Praxis bei der Gewährung des Familiennachzugs nur bei Jahresaufenthaltern geändert werden. Bei den Familiennachzügen von Familienangehörigen, die sich mit Niederlassungsbewilligung oder Schweizer Bürgerrecht hier aufhalten, ist zwingend eine Änderung des ANAG erforderlich.

Ist eine Gesetzesänderung nicht möglich, so ist zumindest zu fordern, dass alle Kinder, die zum dauernden Verbleib in der Schweiz einreisen und über keine genügende Schulbildung für die altersgemässe Einschulung in der herkömmlichen Volksschule oder über keine Zulassung zur Mittelschule verfügen, noch beschult werden müssen. Für diesen regional zu führenden ‚Integrationskurs Schweiz‘ soll ein eigener Lehrplan mit Studentafel erarbeitet werden. Die Trägerschaft dieses separaten Schulangebots und dessen Finanzierung - nach Möglichkeit unter Beteiligung der Eltern - sind ebenso zu prüfen wie die Abgrenzung zum Asylwesen und die Nahtstellen zu anderen ‚Brückenangeboten‘. Diese Beschulung soll die ausländischen Jugendlichen auf eine Anlehre oder eine Lehre vorbereiten. Sie wäre ein echter Beitrag zur verbesserten Integration. Schnittstellen ergeben sich zu anderen Brückenangeboten, wie Vorlehren, zehntes Schuljahr oder Motivationssemestern. Die gesetzliche Grundlage fehlt. Die Normierung ist Sache des Kantons; eine Bundeskompetenz besteht nicht.“

#### 2. Würdigung

Die St.Galler Volksschule unternimmt seit jeher viel für die Integration fremdsprachiger Schulkinder. Im Vordergrund steht der Deutschunterricht, der in Kleingruppen oder im Rahmen von Deutschklassen vermittelt wird. Deutschunterricht ist eine Hilfe nach Art. 34 VSG. Daneben

können fremdsprachige Kinder als weitere Hilfen allgemeinen Stützunterricht oder Therapien (Logopädie, Legasthenie- und Dyskalkulie-Therapie, Psychomotorik-Therapie oder Rhythmik) beanspruchen. Soweit angeboten, können sie auch in den Genuss der integrierten Schülerhilfe kommen. Schliesslich benützen die fremdsprachigen Kinder auch die höherschwelligen Angebote der Sonderpädagogik wie Kleinklassen oder Sonderschulen (Art. 35bis ff. VSG).

Die niederschweligen Fördermassnahmen laufen - von den Deutschklassen abgesehen - parallel zur Integration in den Klassenverband. Namentlich bei älteren Kindern müssen sie nicht selten kumuliert werden. Eine zu grosse Häufung führt jedoch zu Konzeptlosigkeit und Ineffizienz und zur Überforderung der Beteiligten. Die von der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ vorgeschlagenen Massnahmen 12 und 13 sind daher nicht nur aus integrationspolitischer Sicht, sondern auch aus der Schulpraxis heraus zu begrüssen. Mit einem besonderen Kurs können Jugendliche mit qualifiziertem Integrationsbedarf besser gefördert werden. Ein Teil des Mehraufwandes kann durch eine Reduktion der Hilfen kompensiert werden (s.u. Ziff. 3 lit. c).

Ein Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche ist grundsätzlich förderorientiert. Einziges repressives Element ist das Besuchsobligatorium für Unmündige. Daran ist indessen insoweit nichts Neues, als schon heute für Schulpflichtige der Besuch von Deutschkursen bzw. -klassen verbindlich ist.

### **3. Umsetzung**

#### *a) Struktur und Rahmen*

Es stellt sich die Frage, ob der Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche der Volksschule oder der Berufsbildung zuzuordnen ist. Von den möglichen Zielen her ist beides denkbar: Der Kurs kann zum einen die Integration im Allgemeinen, auf Bildung und Erziehung der Persönlichkeit ausgerichteten Sinn fördern und insoweit dem Auftrag der Volksschule nahe stehen. Andererseits kann er sein Schwergewicht bei der Vorbereitung auf eine Berufslehre oder Anlehre haben und diesbezüglich der Berufsbildung zugerechnet werden. Die Regierung beantragt, den Integrationskurs als Instrument der allgemeinen Integrationspolitik zu handhaben. Dies bedeutet nicht, dass darin die Berufswahlvorbereitung, wie sie in der Volksschule namentlich die dritte Realklasse oder das Werkjahr kennen, zweitrangig sein soll. Der Kurs wird jedoch zum überwiegenden Teil von gesellschaftlich eher benachteiligten Schichten genutzt werden. Diese werden schon heute mit den sogenannten Brückenangeboten der Berufsbildung (Vorlehren, Vorkurse, Motivationssemester u.ä.) auf das Berufsleben vorbereitet. Der Integrationskurs soll diese Brückenangebote nicht konkurrenzieren, sondern ihnen als schulisch-erzieherische „Rampe“ vorgelagert werden. Damit ist er grundsätzlich der Volksschule zuzuordnen.

Unter diesem Titel kann der Integrationskurs einerseits als allgemeiner Unterbau der Berufsbildung zeitlich und finanziell im Rahmen gehalten werden. Andererseits erhält er eine tragfähige rechtliche Basis: Sein Obligatorium muss vor den verfassungsmässigen Rechten, insbesondere vor dem Recht der persönlichen Freiheit standhalten (Art. 10 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV). Zu diesem Zweck muss er unter dem Dach der Volksschule Platz finden, deren Obligatorium durch die ebenfalls verfassungsrechtliche Grund-Pflicht des Volksschulbesuchs legitimiert ist (Art. 62 BV).

#### *b) Inhalt, Besuch und Organisation*

Richtschnur für die Dauer des Integrationskurses für fremdsprachige Jugendliche soll ein Jahr sein, wobei Ein- und Austritt unabhängig von der Schuljahresstruktur möglich sein sollen. Wie in der übrigen Volksschule sind die Ziele und Inhalte nicht im Gesetz, sondern in einem Lehrplan zu verankern. Dabei ist der Entwicklungsstand in den übrigen Kantonen zu berücksichtigen. Das Augenmerk ist insbesondere auf folgende Bereiche zu legen: Deutsch; Herkunftssprache und -kultur; Geografie im weitesten Sinn / europäische Normen und Werte; Handarbeit / Haus-

wirtschaft / Werken; Berufswahlvorbereitung; Sport / Musik / besondere Veranstaltungen. Das Angebot soll insoweit flexibel sein, als Dauer und Fächerzusammenstellung den individuellen Bedürfnissen modular angepasst werden. Es sollen nicht nur einheimische Lehrkräfte, sondern auch Lehrkräfte ausländischer Herkunft eingesetzt werden.

Kurspflichtig sollen ausländische Jugendliche vom Oberstufenalter bis zur Vollendung des 17. Altersjahrs sein, die nicht mit zumutbarem Aufwand direkt in die Regelklassen der Volksschule integriert werden können. Die Kurspflicht soll über die Volksschulpflicht nach kantonalem Recht, nicht aber über die Mündigkeit hinaus dauern. Diese Grenze ergibt sich nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus verfassungsrechtlichen Gründen; nur Minderjährige können grundschulspflichtig sein. Indessen sollen Ältere freiwillig und unter angemessener Kostenbeteiligung zum Kurs zugelassen werden können.

Die Schulgemeinden tragen die Verantwortung dafür, dass die Jugendlichen den Integrationskurs besuchen; sie haben diese durch eine Verfügung zu bezeichnen, die mit Rekurs beim Bezirksschulrat angefochten werden kann. Die Durchführung des Integrationskurses soll demgegenüber als besonderes und von der Nachfrage her schwankendes Angebot Sache des Staates sein. Es wird sich aufdrängen, Führung und Infrastruktur der kantonalisierten Berufsschulen zu beanspruchen. Damit können nicht nur logistische, sondern auch konzeptionelle Synergien genutzt werden (vgl. oben lit. a zu den Brückenangeboten der Berufsbildung). Zu prüfen ist die Einrichtung einer Tagesstruktur.

Der Bedarf nach dem Integrationskurs hängt vom Ausmass der Zuwanderung ausländischer Menschen und von der Erfahrung der Schulgemeinden bei der Integrationsarbeit in den Regel- bzw. Deutschklassen ab. Vor diesem Hintergrund sind der Inhalt des Kurses sowie seine Kapazität und Organisation flexibel zu halten. Bei der Planung sind Lehrkräfte mit Kursen der kantonalen Lehrerweiterbildung auf einen möglichen Einsatz vorzubereiten.

#### c) *Aufbau*

Zur Erarbeitung des Lehrplans des Integrationskurses für fremdsprachige Jugendliche hat der Erziehungsrat ein Projekt eingerichtet. Dieses soll auf den Vollzugsbeginn des vorliegenden Nachtragsgesetzes vorerst einen provisorischen Lehrplan erarbeiten. Der provisorische Lehrplan soll in einem Pilotkurs mit Jugendlichen mit qualifiziertem Integrationsbedarf auf freiwilliger Basis getestet werden. Anschliessend soll er mit Blick auf die reguläre Funktion des Kurses als obligatorisches Angebot definitiv bereinigt werden.

#### d) *Kosten*

Die Kosten des Integrationskurses für fremdsprachige Jugendliche sind grundsätzlich von den Schulgemeinden zu tragen. Sie sollen sich je Teilnehmerin oder -teilnehmer im Rahmen der Kosten für eine Werkjahr-Schülerin oder einen Werkjahr-Schüler (9. Kleinklasse B), d.h. bei jährlich rund 20'000 bis 25'000 Franken bewegen. Dies ist etwa das Anderthalbfache der Kosten für eine Regelklassen-Schülerin oder einen Regelklassen-Schüler, womit von der Kostenseite her ein Spielraum für differenzierte Lehrformen (Kleingruppen, Einsatz von Heilpädagoginnen oder Heilpädagogen, Team-Teaching usw.) besteht. Soweit eine Tagesstruktur angeboten wird, können Beiträge der Eltern bzw. der verantwortlichen Stelle an die Kosten der Verpflegung verlangt werden. Der Aufwand der Schulgemeinden für den Integrationskurs ist im Finanzausgleich anrechenbar.

Die Mehrkosten, die durch die Integrationskurse entstehen werden, sind nur schwer abzuschätzen. Nach den Zahlen des „zentralen Ausländerregisters (ZAR)“ reisten in den letzten vier Jahren im Durchschnitt je zwischen 130 und 200 Kinder bzw. Jugendliche im Alter zwischen 12 und 17 Jahren in den Kanton St.Gallen ein. Diese wurden während einer befristeten Zeit entweder in Klassen für Fremdsprachige unterrichtet oder in Regelklassen mit zusätzlichen Lektionen in Deutsch aufgenommen. Mit der Führung von Integrationskursen fallen diese Zusatzkosten weg. In der Annahme, dass im ganzen Kanton je Jahr zwischen 130 und 200 Integra-

tionsschülerinnen und -schüler unterrichtet werden müssten, wäre mit jährlichen Mehrkosten zwischen einer und eineinhalb Millionen Franken zu rechnen. Davon würden zu Lasten des Kantons im Finanzausgleich (indirekter und direkter Ausgleich) ein Drittel bis die Hälfte entfallen.

## **IV. Mitwirkungspflicht der Eltern**

### **(Art. 97bis [neu] des Entwurfs)**

#### **1. Massnahme 19 der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“**

Die Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ schlägt weiter vor, dass in das Volksschulgesetz ein Abschnitt über die Mitwirkungspflichten der Eltern oder der rechtmässigen Vertretung der Schulkinder aufgenommen wird (Massnahme 19). Zur Begründung hält sie folgendes fest:

- „Der Vollzug schulischer Anordnungen ist differenziert zu regeln. Eltern müssen:
- zur Rechenschaft gezogen werden können, wenn sie sich weigern, Anordnungen für die Beschulung ihres Kindes zu akzeptieren;
  - bei fehlender Motivation des Kindes zur Kooperation verpflichtet werden können;
  - von Fall zu Fall zur Teilnahme an wichtigen Elternschulungen und Informationsveranstaltungen, wie Elternabenden oder Elterngesprächen, verpflichtet werden können. Lehrkräfte sind verpflichtet, Elterngespräche zu führen;
  - bei fehlenden Sprachkenntnissen vermehrt zum Erlernen der Sprache ihres Aufenthaltsortes angehalten werden. Die Mitfinanzierung durch den Arbeitgeber ist motivationsfördernd. Ohne Sprachkenntnisse bleibt Integration ein ‚frommer Wunsch‘.“

#### **2. Würdigung**

Im Grundsatz ist die Mitwirkungspflicht der Eltern - der Begriff „Eltern“ erfasst alle Erziehungsverantwortlichen - bereits in Art. 92 Abs. 1 VSG in der geltenden Fassung angelegt. Danach arbeiten Schule und Eltern in Erziehung und Ausbildung zusammen (vgl. im Übrigen Art. 302 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 210, abgekürzt ZGB], wonach die Eltern auch unter dem Titel Kindererziehung zur Zusammenarbeit mit der Schule verpflichtet sind). Die nachfolgenden Bestimmungen sind indessen, von der Verantwortung für den Schulbesuch nach Art. 96 und 97 VSG abgesehen, dadurch geprägt, dass sie der Schule Pflichten auferlegen und den Eltern Rechte einräumen. Vor diesem Hintergrund ist die beantragte Massnahme 19 berechtigt. Klarzustellen ist indessen, dass sich diese Massnahme - nicht anders als die bekannten, vergleichbaren Bestimmungen von Art. 96 und 97 VSG - nur an eine kleine Minderheit von Eltern richtet; für die überwiegende Mehrheit, die mit der Schule bestens zusammenarbeitet, würde die bestehende gesetzliche Regelung genügen. In Anknüpfung an Abschnitt I Ziff. 2 vorstehend ist ausserdem festzuhalten, dass die Mitwirkungspflicht Schweizer Eltern grundsätzlich gleich wie ausländische Eltern betrifft. Dies gilt trotz des Umstandes, dass in der Praxis aus sozialen und kulturellen Gründen verhältnismässig mehr Ausländerinnen und Ausländer als Schweizerinnen und Schweizer als „besonders schwierige“ Eltern in Erscheinung treten.

#### **3. Umsetzung**

##### **a) Grundsätze**

Einerseits ist eine Pflicht der Eltern zum Kontakt mit der Schule schlechthin aufzuführen, wozu auch eine angemessene Informationspflicht gehört. Es geht künftig nicht mehr an, dass sich Eltern der Schule gegenüber bewusst verweigern, etwa indem sie sich einem individuellen Gespräch mit der Lehrkraft entziehen oder eine schriftliche Orientierung der Schule nicht zur Kenntnis nehmen. Darüber hinaus ist den Eltern auch eine Unterstützungspflicht bei der Be-

schulung zu überbinden. Dazu gehören unter anderem etwa die Überwachung der Hausaufgaben, aber auch etwa der Verzicht auf die systematische Abschirmung des Kindes von sozialen Kontakten.

#### b) Sanktionen

Die ausformulierte Mitwirkungspflicht ist mit analogen Sanktionsfolgen bei Nichterfüllung zu verbinden, wie sie für die Hinderung am Schulbesuch bekannt sind. Weil an die Mitwirkungspflicht indessen nicht leicht ein objektiver Massstab gelegt werden kann, sind sie an das qualifizierte Erfordernis einer erheblichen Pflichtverletzung zu binden; nicht jede Widersetzlichkeit ist zu ahnden. Strafrechtliche Verfahren mit der Folge höherer Bussen oder Haftstrafen fallen ausser Betracht (vgl. für die Hinderung am Schulbesuch Art. 131 VSG).

Die Ordnungsbusse für qualifizierte Widersetzlichkeit der Eltern hat im Vernehmlassungsverfahren Aufsehen erregt. Sie wurde von vielen Medien aus dem Zusammenhang gerissen und auf der Basis von deren Berichterstattung von gewissen Fachleuten als kontraproduktiv kritisiert. Diese Reaktion ist sachlich nicht leicht nachvollziehbar, zumal die Verletzung der traditionellen Elternpflicht, für den Schulbesuch der Kinder zu sorgen, seit jeher mit Ordnungsbussen geahndet wird. Selbstverständlich ist es nicht das Ziel der Schule, bei den Eltern Bussen einzutreiben. Vielmehr sollen mit der *Androhung* von Bussen, d.h. präventiv jene Eltern zum Kontakt mit der Schule motiviert werden, die nur auf dieses Signal ansprechen. Ist der Kontakt hergestellt, ist im Interesse des Schulkindes und der Eltern selbst nicht mehr danach zu fragen, wie stark er auf eigenem oder fremdem Impuls beruht. Insoweit wendet sich der repressive Charakter der Ordnungsstrafe zum Konstruktiven.

Dass im Einzelfall Bussen auferlegt werden müssen, ist in Kauf zu nehmen. Das qualifizierte Erfordernis der *erheblichen* Pflichtverletzung schliesst Bussen nach einzelnen, erklärbaren Kontaktunterbrüchen oder nach Missverständnissen aus; niemand, der aus Unachtsamkeit ein oder zwei Mal einem Elterngespräch fernbleibt oder über eine gewisse Zeit für die Schule nicht erreichbar ist, wird gebüsst. Ausserdem ist jede Ordnungsbusse mit einer sachlich begründeten Verfügung zu eröffnen. Diese ist mit Rekurs bei Bezirksschulrat und Erziehungsrat anfechtbar, womit einem behördlichen Fehlurteil Einhalt geboten ist.

### 3. Grenzen

Den Eltern nicht vorgeschrieben werden soll das Erlernen der deutschen Sprache. Eine entsprechende Gesetzesbestimmung wäre nicht praktikabel. Für einen reibungslosen Kontakt mit der Schule bieten sich alternative Massnahmen an, namentlich der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern.

Die in der Interpellation 51.00.31 „Massnahmen zur Integration 5“ thematisierte Mitsprache der Eltern ist im Gesetz nicht als solche zu verankern. Soweit damit Mit-Entscheidung gemeint ist, ist sie abzulehnen; die strukturelle Verantwortung für die Schule kann nicht zwischen den Behörden und den Eltern aufgeteilt werden. Soweit damit die gegenseitige Konsultation angesprochen ist, genügen die bestehenden, eingangs angesprochenen Folgebestimmungen zu Art. 92 Abs. 1 VSG mit den bewährten Gefässen wie Besuchstagen, Elternabenden usw. Unbenommen bleibt es den Eltern, sich in privatrechtlichen Elternvereinen zu organisieren.

## V. Schulpflicht

### 1. Massnahmen 16 und 17 der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“

Auf Antrag der Arbeitsgruppe „Interkulturelles Zusammenleben“ sollte die Dauer der Schulpflicht auf neun Jahre festgelegt werden (Massnahme 16). Zudem sollte fehlende Motivation

der Schülerin oder des Schülers als wichtiger Grund für die vorzeitige Entlassung aus der Schulpflicht anerkannt werden (Massnahme 17). Die Begründung lautete wie folgt:

„Ins Volksschulgesetz ist wieder eine Alterslimite von 16 Jahren aufzunehmen, ab welcher ein vereinfachter Schulaustritt oder Schulausschluss angeordnet werden kann. Die Schulpflicht soll auf neun Jahre festgelegt werden, unter Verzicht auf die Forderung der Absolvierung der dritten Oberstufenklasse; der Schulbesuch im Ausland ist anzurechnen.

Ein vorzeitiger Schulaustritt muss auch bei mangelnder Motivation des Schülers oder der Schülerin möglich werden...“

## 2. Würdigung

Die Umsetzung von Massnahme 16 würde eine Änderung des Volksschulgesetzes bedingen. Diese Massnahme ist indessen nicht umzusetzen; sie wäre ein schul- und sozialpolitischer Rückschritt. Die Verknüpfung der Schulpflicht mit dem Absolvieren der dritten Oberstufenklasse ist eine Errungenschaft des II. Nachtragsgesetzes zum Volksschulgesetz vom 22. Juni 1995 (nGS 30-71). Sie dient der Harmonisierung des Übergangs vom Schul- ins Berufsleben. Schülerinnen und Schüler sollen nicht unter dem Titel „Normalfall“ die Schule verlassen, ohne durch Abschluss der Oberstufe und damit Ausschöpfen des kontinuierlich aufgebauten Lehrplans auf das Berufsleben vorbereitet zu sein. Ansonsten würde die Gesellschaft vermehrt mit Jugendlichen konfrontiert, die kaum Aussicht auf eine Lehrstelle haben und früher oder später der Sozialhilfe anheim fallen. Es kann nicht Sinn der Schulgesetzgebung sein, schulische Probleme auf die allgemeine soziale Ebene zu verlagern.

Massnahme 17 ist ebenfalls nicht umzusetzen: Fehlende Motivation der Schülerin oder des Schülers kann schon nach geltendem Gesetzesrecht unter den wichtigen Grund für eine vorzeitige Entlassung aus der Schulpflicht nach Art. 49 lit. b VSG subsumiert werden.

Die Regierung hat in der Vernehmlassungsvorlage angeregt, den von der Arbeitsgruppe beantragten Massnahmen indirekt Rechnung zu tragen, indem die Grenze für die *vorzeitige* Entlassung aus der Schulpflicht *aus wichtigen Gründen* nach Art. 49 lit. b VSG von neun auf sieben besuchte Schuljahre gesenkt wird. Dieser Vorschlag ist indessen im Vernehmlassung kritisiert worden. Neben bildungs- und sozialpolitischen Vorbehalten wurden insbesondere rechtliche Bedenken gegen einen zu weiten kantonrechtlichen Ausnahmetatbestand zur verfassungsrechtlich normierten Grundschulpflicht laut. Auf Grund dieser berechtigten Einwände soll auf eine Revision von Art. 49 VSG verzichtet werden.

## VI. Besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte

**(Art. 55bis [neu] ff. gemäss Entwurf)**

### 1. Ausgangslage

Das Volksschulgesetz sieht für ein Kind mit gravierenden Verhaltens- bzw. psychosozialen Störungen verschiedene Massnahmen vor. Zum einen kann der Schulrat auf Grund einer charakterlichen Behinderung oder schweren Verhaltensstörung, die eine Beschulung in der Regel- oder in einer Kleinklasse ausschliesst, die Sonderschulung verfügen (Art. 37 ff. VSG); eine Reihe von Sonderschulen im Kanton St.Gallen sind für die Aufnahme dieser psychosozial behinderter Kinder und Jugendlicher eingerichtet und könnten auch Krisenintervention leisten. Zum anderen kann er die jugendliche Person administrativ ausschulen, d.h. in Anwendung von Art. 49 VSG vorzeitig aus der Schulpflicht entlassen. Schliesslich steht ihm als Ultima ratio der disziplinarische Schulausschluss als schwerste Massnahme des Schülerdisziplinarrechts offen (Art. 55 VSG).

Ein disziplinarischer Schulausschluss führt formell zum Ende der Zuständigkeit der Schulbehörden und indiziert grundsätzlich Kinderschutzmassnahmen; hinter dem Unvermögen des Kindes zum Schulbesuch wird von Gesetzes wegen ein Unvermögen der Eltern angenommen, die Sorge für das Kind wahrzunehmen (vgl. die Meldepflichten nach Art. 13 lit. d der Verordnung über den Volksschulunterricht [sGS 213.12; abgekürzt VVU] und Art. 50 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.1). Die Folge ist vielfach eine Einweisung in eine stationäre Struktur unter nicht-schulischen Titeln. Einer solchen haften indessen Unsicherheiten an: Zum einen ist die Platzierung auf Grund des Rechtsschutzes der Betroffenen sowie der begrenzten Zahl von Plätzen nicht einfach, und sie erfährt nicht zuletzt auch wegen finanzieller Überlegungen in den Gemeinden oft Verzögerungen. Dies kann dazu führen, dass ausgeschlossene Schülerinnen und Schüler mangels geregelter Tagesstruktur verwahrlosen oder in die Delinquenz abgleiten. Zum andern stellt sich nach der Platzierung die Frage nach einer weiteren schulischen Förderung. Die Schulbehörden sind nach dem Schulausschluss von der Pflicht entbunden, sich für die Schülerin oder den Schüler einzusetzen. Auf der anderen Seite enthält oft die stationäre Betreuung wiederum schulische Elemente, sei es mit einem internen Unterricht oder gar mit dem neuerlichen Besuch der öffentlichen Schule am Ort der Institution. Diese „postschulische“ Förderung Ausgeschlossener findet letztlich in einem rechtsfreien Raum statt.

Die Rücksicht auf die verfassungsmässige Grundschulpflicht und die beschriebenen Unklarheiten beim Vollzug haben dazu geführt, dass das Erziehungsdepartement den Schulträgern empfohlen hat, vom disziplinarischen Schulausschluss nicht ohne akute Not Gebrauch zu machen. Dem steht indessen die gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahre gegenüber (s.o. Abschnitt II): Einzelne Schülerinnen und Schüler bringen erzieherische Defizite in einem Ausmass mit, welches die öffentliche Volksschule mit keinen Anstrengungen wettzumachen vermag. Dabei handelt es sich oft weder um sonderschulbedürftige Jugendliche noch um Jugendliche, welche die Voraussetzungen für eine vorzeitige Schulentlassung erfüllen, sondern um junge Menschen mit dissozialen Zügen, die den Bildungsanspruch ihrer Mitschülerinnen und Mitschüler kompromittieren und der Schule nicht länger zugemutet werden können. In solchen Fällen ist der disziplinarische Ausschluss nicht zu vermeiden.

## **2. Massnahme**

### **a) Grundsatz**

Dem disziplinarischen Schulausschluss soll eine Perspektive verschafft werden. Zu diesem Zweck ist ein besonderes Angebot zu schaffen, das als schulergänzend bezeichnet werden kann. Wer aus disziplinarischen Gründen aus der Volksschule ausgeschlossen wurde, soll für begrenzte Zeit in eine besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte eingewiesen werden können. Der disziplinarische Schulausschluss mit anschliessender Einweisung in die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte erfüllt drei Funktionen:

- Erstens fördert er präventiv die Schuldisziplin, indem er störende Jugendliche zur Mässigung und zu einem sozial tragbaren Verhalten veranlasst.
- Zweitens ermöglicht er im konkreten Fall ein Herauslösen untragbarer Jugendlicher aus dem schulischen und sozialen Umfeld. Er dient somit dem Schutz Dritter (Mitschülerinnen und Mitschüler, Lehrkräfte, Angehörige des Schulhauses, Quartierbewohnerinnen und -bewohner).
- Drittens strebt er die Resozialisierung der Eingewiesenen (Wiederaufnahme in die Volksschule oder Eingliederung ins Berufsleben) oder ihren Übertritt in eine andere Betreuungsstruktur an.

Der disziplinarische Schulausschluss mit Platzierung in der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte hat sowohl förderorientierte als auch repressive Funktion. Gegenüber potenziell Auszuschliessenden hält er die Waage zwischen Motivation und Repression. Im konkreten Fall

wirkt er auf das Umfeld entlastend. Gegenüber den Ausgeschlossenen bzw. Eingewiesenen ist er zunächst repressiver Natur, nach Beginn der Erziehungsarbeit indessen wiederum förderorientiert.

Mit der Schaffung der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte dürfte die Anzahl disziplinarischer Schulausschlüsse, die heute sehr tief ist, leicht ansteigen. Sie wird jedoch nie statistisch bedeutsam werden. Die neue Institution soll kein attraktives Angebot sein, das die Volksschule konkurrenziert, sondern mit eng limitierter Kapazität auf die Sonderaufgabe beschränkt bleiben, dem disziplinarischen Schulausschluss als Ultima ratio aller schulrechtlichen Massnahme eine eindeutige Zweckbestimmung zu geben. Sie ist kein Ort für alle Jugendlichen, welche die Regelklasse disziplinarisch belasten. Die hochschwellige Einweisungspraxis trägt dem grundlegenden sozialpolitischen Ziel Rechnung, Probleme im sozialen Umfeld der Betroffenen zu lösen und damit zu verhindern, dass sie sich später auf die Ebene der sozialen Re-Integration verschieben. Diesem Ziel dient im Übrigen schon die präventive Wirkung der neuen Institution.

#### *b) Organisation*

Die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte ist zentral und stationär durch den Kanton zu führen. Daraus erklären sich das Erfordernis der Zustimmung der zuständigen Stelle des Staates zu einer Einweisung. Vorgesehen ist die Angliederung an das Jugendheim Platanenhof in Oberuzwil. Dieses Heim beherbergt heute Jugendliche zum Vollzug vormundschaftsrechtlicher, vor allem aber auch jugendstrafrechtlicher Massnahmen. Da der Jugendstrafvollzug seinerseits durch erzieherische Massnahmen geprägt ist, können Synergien genutzt werden. Ist ausnahmsweise ein Mädchen zu platzieren, ist im Einzelfall eine geeignete Institution zu finden.

Das Erziehungsdepartement hat die Absicht, die Wirkung der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte zu evaluieren.

#### *c) Ein- und Austritt*

Im Zuweisungsverfahren ist eine Zweiteilung zu beachten, die mit dem bestehenden Zuweisungsverfahren bei der internen Sonderschulung nach Art. 37 und 38 VSG verglichen werden kann:

- Erster Teil ist das bekannte, unveränderte Verfahren für den disziplinarischen Schulausschluss nach Art. 55 VSG, bei Bedarf unter Zuhilfenahme des Rechtsinstitutes der vorsorglichen Massnahme (vorsorglicher Schulausschluss, vgl. Art. 18 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, i.V.m. Art. 15 VVU). Die einschlägige Verfügung richtet sich nach Schulrecht und liegt in der alleinigen Verantwortung des Schulrates. Die Rechtsmittel ergeben sich aus dem Volksschulgesetz (Rekurs beim Bezirksschulrat, Weiterziehung an den Erziehungsrat).
- Ist der disziplinarische Schulausschluss rechtskräftig oder vorsorglich verfügt, gibt der Schulrat in einem zweiten Teil - mit Zustimmung der zuständigen Stelle im Erziehungsdepartement - den Anstoss zur Platzierung in der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte.  
Stimmen die Eltern mit Unterschrift der Platzierung und der Anwendung der Anstaltsordnung einschliesslich Sanktionsrahmen zu, kann der Eintritt auf vertraglicher Basis erfolgen.  
Im Konfliktfall kann die Platzierung nicht durch die Schulbehörde und nicht gestützt auf Schulrecht durchgesetzt werden, da mit dem disziplinarischen Schulausschluss die schulrechtliche Anknüpfung aufgehoben und ein Eingriff in die Elternrechte angezeigt ist. Diesfalls sind die eidgenössischen Vorschriften zum Kinderschutz und -sinngemäss - zur fürsorglichen Freiheitsentziehung beizuziehen (vgl. Art. 307 ff., insbesondere Art. 310, 314a Abs. 1 und Art. 397a ff. ZGB). Zuständig ist die Vormundschaftsbehörde in der politischen Gemeinde. Diese ist zum Erlass einer begründeten Verfügung zu verpflichten. Materiell entscheidet sie im Rahmen des Bun-

desrechtes nach eigenem, pflichtgemäsem Ermessen. Wenngleich der disziplinarische Schulausschluss ein gewichtiges Indiz für die Notwendigkeit des Besuchs der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte darstellen dürfte, ist die Vormundschaftsbehörde nicht an die Beurteilung des Schulrates gebunden, sondern kann aus triftigen Gründen weniger weit gehende Kindesschutzmassnahmen treffen (vgl. Art. 307 ff. ZGB) oder ganz auf Massnahmen verzichten. Eine abweichende Beurteilung zwischen Schul- und Vormundschaftsbehörde kann etwa daraus resultieren, dass die Schulbehörde beim disziplinarischen Schulausschluss alle Interessen (betroffene Person, Mitschülerinnen und Mitschüler, Lehrkräfte, weitere Umgebung), die Vormundschaftsbehörde jedoch primär nur die Interessen der betroffenen Person (Kindeswohl) zu berücksichtigen hat. In jedem Fall soll die Vormundschaftsbehörde indessen ihre Beurteilung in qualifizierter Form festhalten. Die Erfahrung zeigt, dass die kommunalen Anwender des Zivilrechts ohne entsprechende Vorgabe nicht immer bereit waren, ihre Verantwortung für die Situation disziplinarisch von der Schule ausgeschlossener Jugendlicher wahrzunehmen. Die kantonale öffentlich-rechtliche Gesetzesnorm, die ihnen nunmehr den Erlass einer Verfügung und in deren Vorfeld die erforderlichen Abklärungen auferlegt, ist rein formeller Natur und tangiert das materielle Bundesrecht nicht.

Der Rechtsschutz gegen die Verfügung der Vormundschaftsbehörde richtet sich ausschliesslich nach Bundesrecht, d.h. eine Anfechtung nach kantonalem Schulrecht ist ausgeschlossen. Hat die Vormundschaftsbehörde die Platzierung in der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte rechtskräftig verfügt, ist sie für den Eintritt und den späteren Austritt oder Übertritt in eine andere Einrichtung verantwortlich. Verzichtet sie auf die Platzierung oder setzen sich die Eltern im Rechtsmittelverfahren gegen diese erfolgreich zur Wehr, bleibt der vom Schulrat verfügte disziplinarische Schulausschluss rechtskräftig; der Schüler bleibt somit von der Schule ausgeschlossen, es sei denn, der Schulrat komme von sich aus auf den Ausschluss zurück.

Der Aufenthalt in der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte ist zu befristen. Ist die Erziehungsarbeit erfolgreich bzw. der Verbleib nicht mehr erforderlich, ist die Wiederaufnahme in die öffentliche Volksschule oder bei erfüllter Schulpflicht die Entlassung in das Berufsleben zu verfügen; im zweiten Fall dürften zur Abfederung Brückenangebote der Berufsbildung zu beanspruchen sein. Vorbehalten bleibt der Übertritt in ein anderes Heim nach einschlägigen Vorschriften.

#### d) *Aufbau*

Der Erziehungsrat hat ein Projekt eingesetzt und diesem den Auftrag erteilt, für die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte einen Erziehungsplan auszuarbeiten. Wie der Lehrplan der Volksschule ist dieser durch die Regierung zu genehmigen.

Nach Art. 52 Abs. 3 des Schlusstitels zum ZGB bedürfen die Vorschriften über die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte auf Grund ihres Charakters als „kantonale Anordnung zum Vormundschaftsrecht“ der Genehmigung des Bundes. Das entsprechende Gesuch ist eingereicht worden.

#### e) *Kosten*

Der Aufwand zur Führung der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte setzt sich aus den Kosten für den Schulunterricht, aus jenen für die erzieherischen Massnahmen sowie aus den Besoldungen für das Therapiepersonal zusammen. Er ist direkt abhängig von der Zahl der eingewiesenen Jugendlichen sowie von Art und Umfang ihrer Defizite. Der überwiegende Kostenanteil wird auf die intensive Betreuung rund um die Uhr entfallen. Für das Lehr- und das Therapiepersonal fallen die Lohnkosten aus den Dienstverhältnissen an.

Die Höhe des Aufwandes für die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte lässt sich somit im Voraus nicht zuverlässig ermitteln. Die breite Diskussion im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens trug zu einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Zielsetzung der beson-

deren Unterrichts- und Betreuungsstätte bei. Hinzu kommt, dass zahlreiche Fälle, bei denen besondere erzieherische Massnahmen angezeigt sind, sich mutmasslich über eine Heimplatzierung im Rahmen des fürsorglichen Freiheitsentzugs lösen lassen. Somit ist es angezeigt, Plätze für maximal 25 Schülerinnen und Schüler (2 bis 3 Klassen à rund 8 Jugendliche) zur Verfügung zu stellen. Im Vernehmlassungsverfahren und in Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des Direktors des Schulpsychologischen Dienstes des Kantons St.Gallen hat sich gezeigt, dass der grob veranschlagte, an den durchschnittlichen Kosten eines sonder-schulbedürftigen Kindes im Internat gemessene Aufwand von jährlich 70'000 Franken je Schülerin und Schüler zu tief ist. Es ist mit entsprechenden Kosten von etwa 125'000 Franken, d.h. mit einem entsprechenden Gesamtaufwand von rund 3,125 Mio. Franken zu rechnen.

Die Schulgemeinden haben diese Kosten unter Anrechnung im Finanzausgleich zu tragen. Sie können von den Eltern Beiträge an den Betreuungsaufwand verlangen. Auf den Kanton entfallen bei einem Anteil von einem Drittel bis zur Hälfte rund 1 Mio. Franken Beiträge im Finanzausgleich. Darüber hinaus ist vorgesehen, im Sinn einer Anschubfinanzierung für die Einrichtung der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte einmalige Leistungen des Staates zu erbringen. Dafür sind im Voranschlag 2001 vorsorglich 1,1 Mio. Franken aufgenommen worden.

Die Schulgemeinden und andere Adressaten haben im Vernehmlassungsverfahren den vorgesehenen Kostenverteiler grundlegend kritisiert und eine grössere finanzielle Entlastung durch den Kanton verlangt.

### **3. Niederschwellige Angebote**

In der Vernehmlassung zu dieser Vorlage wurde vorgebracht, zur Ergänzung oder als Ersatz für die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte seien niederschwellige Angebote für disziplinarisch schwierige Kinder und Jugendliche zu schaffen. Diese Angebote sollten den Betroffenen auf breiterer Basis ein kurzzeitiges „Time out“ mit anschliessender Rückkehr in die Klasse ermöglichen. Sie sollten auf mehrere regionale Standorte verteilt sein und vom Staat getragen und finanziert werden.

Diesem Anliegen braucht nicht entsprochen werden. Die Volksschule ist grundsätzlich durch die Gemeinden zu führen. Eine staatliche Institution wie die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte muss eine Ausnahme für Extremfälle bleiben; sie lässt sich nur für diejenigen Jugendlichen rechtfertigen, gegenüber denen die gravierende Massnahme des disziplinarischen Schulausschlusses verhängt worden ist. Allgemein kann es nicht darum gehen, die Verantwortung für die schulische Förderung der Kinder und Jugendlichen zu teilen und die Gemeinde nur mehr für die regulär sozialisierten, den Staat hingegen für alle Schülerinnen und Schüler mit entsprechenden Vorbehalten als zuständig zu erklären. Es ist nicht Sache des Staates, den Gemeinden die anspruchsvolle Pädagogik abzunehmen. Die Gemeinden haben diese weiterhin in eigener Verantwortung zu betreiben. Dazu überlässt ihnen das kantonale Recht einen grossen Freiraum und die nötigen Instrumente. Zu erinnern ist namentlich an das Beratungsangebot des Schulpsychologischen Dienstes und an die fördernden Massnahmen nach Art. 34 ff. VSG. Insbesondere die Kleinklassen nach Art. 36 VSG in der Ausprägung für verhaltensauffällige Kinder (Kleinklasse D), wie sie in den letzten Jahren vielerorts ohne triftigen Grund aufgegeben worden sind, können mit einer neu belebten, fortschrittlichen Konzeption als „Time out“-Klassen und damit als niederschwelliges Angebot im genannten Sinn ausgestaltet werden. Über Verwaltungsvereinbarungen oder Zweckverbände können diese Kleinklassen regional geführt werden.

## **VII. Referendum**

Der Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche und die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte werden von den Schulgemeinden finanziert. Der entsprechende Aufwand ist im indirekten Finanzausgleich anrechenbar. Die zusätzlichen Subventionen lösen indessen nach Art. 9 lit. b des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1, abgekürzt RIG) kein Finanzreferendum aus. Das V. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz untersteht einzig dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 lit. a RIG).

## **VIII. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
lic.iur. Anton Grüninger, Landammann

Der Staatssekretär:  
lic.iur. Martin Gehrer

## V. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 30. Januar 2001

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 30. Januar 2001 Kenntnis genommen und erlässt als Gesetz:

I.

Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 wird wie folgt geändert:

### ***Dauer a) allgemein***

*Art. 48.* Die Schulpflicht dauert bis zum Abschluss der dritten Oberstufenklasse.

**Vorbehalten bleibt der Besuch der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte nach Art. 55bis und des Integrationskurses für fremdsprachige Jugendliche nach Art. 114bis dieses Gesetzes.**

### ***Disziplinar massnahmen***

*Art. 55.* Gegen Schüler, deren Verhalten zu Beanstandungen Anlass gibt, können erzieherisch sinnvolle Disziplinar massnahmen angeordnet werden.

Als schwerste Massnahme kann der Schulrat den Ausschluss von der Schule verfügen.  
**Vorbehalten bleibt Art. 55bis dieses Gesetzes.**

### ***Besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte a) Besuch***

*Art. 55bis (neu).* Der Schulrat kann mit Zustimmung der zuständigen Stelle des Staates für Schüler, die von der Schule ausgeschlossen wurden, den Besuch der besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte vorsehen.

Stimmen die Eltern mit Unterschrift zu, erfolgt der Eintritt. Andernfalls benachrichtigt der Schulrat die Vormundschaftsbehörde. Diese verfügt, ob der Schüler nach den Vorschriften des Schweizerischen Zivilgesetzbuches über den Kinderschutz und die fürsorgliche Freiheitsentziehung in die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte eintreten muss.

Der Besuch wird an die Schulpflicht angerechnet.

### ***b) Organisation und Finanzierung***

*Art. 55ter (neu).* Der Staat führt die besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte. Der Erziehungsrat erlässt, die Regierung genehmigt den Erziehungsplan.

Die Schulgemeinde trägt die Kosten. Sie kann von den Eltern einen Beitrag verlangen.

### **Mitwirkungspflicht**

*Art. 97bis (neu).* **Die Eltern:**

- a) **stehen Lehrer und Schule für Gespräche und weitere Kontakte zur Verfügung. Sie informieren über Kind und Familie, soweit der Erziehungs- und Bildungsauftrag es erfordert;**
- b) **unterstützen Lehrer und Schule in Erziehung und Bildung sowie bei der Umsetzung schulischer Massnahmen.**

**Eltern, die ihre Mitwirkungspflicht nach Abs. 1 dieser Bestimmung erheblich verletzen, werden vom Schulrat verwarnt oder gebüsst. Die Ordnungsbusse beträgt Fr. 200.-- bis Fr. 1'000.--.**

*Überschrift nach Art. 114 (neu).* **VIIbis. Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche**

### **Besuch**

*Art. 114bis (neu).* **Der Schulrat weist fremdsprachige Jugendliche, die das 17. Altersjahr noch nicht vollendet haben und nicht mit zumutbarem Aufwand unterrichtet oder ausgebildet werden können, dem Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche zu.**

**Er kann mit Zustimmung der zuständigen Stelle des Staates Interessenten nach Vollendung des 17. Altersjahrs zulassen.**

**Der Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche dauert in der Regel ein Jahr. Wer nach dem Abschluss noch schulpflichtig ist, tritt in die öffentliche Schule am Ort über, wo er sich aufhält.**

### **Organisation und Finanzierung**

*Art. 114ter (neu).* **Der Staat führt den Integrationskurs für fremdsprachige Jugendliche.**

**Der Erziehungsrat erlässt, die Regierung genehmigt den Lehrplan.**

**Die Schulgemeinde trägt die Kosten. Sie kann:**

- a) **von den Eltern Jugendlicher, die das 17. Altersjahr noch nicht vollendet haben, einen Beitrag an die Kosten der Verpflegung verlangen;**
- b) **von Interessenten, die das 17. Altersjahr vollendet haben, ein angemessenes Schulgeld verlangen.**

### **Zuständigkeit a) Bezirksschulrat**

*Art. 128.* Verfügungen und Entscheide des Schulrates, die gestützt auf dieses Gesetz oder auf die Gesetzgebung über die Besoldung der Volksschullehrer ergehen, können mit Rekurs beim Bezirksschulrat angefochten werden, soweit dieses Gesetz nicht den Weiterzug an das zuständige Departement oder an den Erziehungsrat vorsieht.

Der Bezirksschulrat entscheidet endgültig über:

- a) **Beförderung;**
- b) **Übertritt in die Oberstufe;**
- c) **Übertritt aus Privatschulen und ausserkantonalen Schulen;**
- d) **Schul- und Zeugnisnoten;**
- e) **Anordnungen nach Art. 34 dieses Gesetzes;**
- f) **Stundenplan;**
- g) **Klassenbildung und Zuweisung;**
- h) **Disziplinarmassnahmen des Lehrers gegen Schüler;**
- i) **Besuch des Integrationskurses für fremdsprachige Jugendliche.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtragsgesetzes.