Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	089-2014
Vorstossart:	Interpellation
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2014.RRGR.327
Eingereicht am:	20.03.2014
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Graber (La Neuveville, SVP) (Sprecher/in)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	1071/2014 vom 3. September 2014
Direktion:	Erziehungsdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Vorübergehende und definitive Schulausschlüsse

Die Betreuung von und der Umgang mit Schülerinnen und Schülern an Schulen der Sekundarstufe II (Berufsschulen, Gymnasien, Fachmittelschulen) werden immer schwieriger. Dies hängt mit unserer immer komplexer werdenden Gesellschaft zusammen sowie mit den grossen kulturellen und sozialen Veränderungen unserer Zeit, die das Verhalten der Schülerinnen und Schüler beeinflussen.

Es ist richtig und angezeigt, dass der Gesetzgeber in unserem Kanton und anderswo den Schulen der Sekundarstufe II die Möglichkeit übertragen hat, stark störende Schülerinnen und Schüler vorübergehend vom Unterricht auszuschliessen oder sie definitiv der Schule zu verweisen. Es ist nachvollziehbar, dass ein gewalttätiger oder ständig provozierender Schüler von einer Schule der Sekundarstufe II zu verweisen ist. Damit der Unterricht und die schulischen Aktivitäten reibungslos verlaufen können, ist es offensichtlich nötig, dass Schülerinnen und Schüler, die den Unterricht durch Gewalt oder unaufhörliche Provokationen stören, streng bestraft werden.

Doch auch für Unterrichts- oder Schulausschlussverfügungen gelten die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung. So wäre es beispielsweise unverständlich und unhaltbar, wenn ein anständiger Schüler mit guten Noten der Schule verwiesen würde, weil er zu viele Fehlzeiten hat, während ein gewalttätiger und ständig provozierender Schü-

ler bleiben dürfte. Es wäre zudem sehr bedauernswert, wenn Ausschluss- und Wegweisungsverfügungen auf willkürlichen oder allzu subjektiven Kriterien beruhen würden.

Im Kanton Bern sind der Unterrichts- oder Schulausschluss auf Sekundarstufe II in Artikel 44 des Mittelschulgesetzes (MiSG) vom 27. März 2007 und in Artikel 17 des Gesetzes vom 14. Juni 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) geregelt.

Artikel 44 MiSG hat folgenden Wortlaut:

Disziplin und Massnahmen ab 10. Schuljahr

[1] Die Schulleitung und die Lehrkräfte ergreifen in erster Linie pädagogische Massnahmen zur Aufrechterhaltung des geordneten Schulbetriebs.

[2] Sie ergreifen gegenüber fehlbaren Schülerinnen und Schülern diejenigen Massnahmen, die zur Aufrechterhaltung des geordneten Schulbetriebs nötig sind.

[3] Die Schulleitung kann bei wiederholten oder schweren Verstössen gegen die Schulordnung einen schriftlichen Verweis erteilen.

[4] Die Schulkommission kann in besonders schweren Fällen die Wegweisung androhen oder die fehlbaren Schülerinnen und Schüler bis zu zwölf Wochen vom Unterricht ausschliessen. Bleibt dies ohne Erfolg, kann sie die Wegweisung von der Schule verfügen.

[5] Die Parteien sind vorgängig anzuhören. Allfällige Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung, ausser die instruierende Behörde ordnet sie an.

Artikel 17 BerG hat folgenden Wortlaut:

2. Disziplin, Massnahmen

[1] Bei erheblicher Beeinträchtigung des Schulbetriebs kann die Schulleitung Lernende bis zu zwölf Wochen vom Unterricht ausschliessen.

[2] In schwerwiegenden Fällen kann die Schulleitung
a der zuständigen Stelle der Erziehungsdirektion beantragen, den Lehrvertrag aufzuheben,
b in Vollzeitschulen den Ausschluss der oder des Lernenden von der Schule verfügen.

[3] Die Parteien sind vorgängig anzuhören. Allfällige Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung, ausser die instruierende Behörde ordnet sie an.

Der Regierungsrat wird im Zusammenhang mit den Unterrichts- und Schulausschlüssen um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie viele Schülerinnen und Schüler wurden in den vergangenen zehn Jahren jeweils wegen Gewalt, schweren Provokationen oder übermässigem Schwänzen vorübergehend für eine Dauer von zwölf Wochen von den bernischen Mittel- und Berufsschulen ausgeschlossen?

2. Wie viele Schülerinnen und Schüler wurden in den vergangenen zehn Jahren jeweils wegen Gewalt, schweren Provokationen oder übermässigem Schwänzen definitiv von den bernischen Mittel- und Berufsschulen ausgeschlossen?

3. Gegen wie viele auf Artikel 44 MiSG und Artikel 17 BerG gestützte Verfügungen wurde bei der Erziehungsdirektion Beschwerde geführt?

4. Wie vielen dieser Beschwerden hat die Erziehungsdirektion entsprochen?

5. Erteilt die Erziehungsdirektion den Schulen Weisungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verfügungen, die gestützt auf Artikel 44 MiSG und Artikel 17 BerG erlassen werden?

Antwort des Regierungsrates

Die Interpellantin befürwortet, dass gewalttätige und provozierende Schülerinnen und Schüler von der Schule ausgeschlossen werden dürfen, damit der Unterricht störungsfrei verlaufen kann. Sie sorgt sich aber, ob die verfügenden Instanzen jeweils von willkürlichen und subjektiven Kriterien Abstand nehmen und den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Gleichbehandlung genügend Rechnung tragen.

Ein Schulausschluss auf Sekundarstufe II ist im Kanton Bern grundsätzlich möglich. Er ist rechtlich verankert für die Fachmittelschulen und Gymnasien in Artikel 44 des Mittelschulgesetzes (MiSG) vom 27. März 2007 und für die Berufsfachschulen in Artikel 17 des Gesetzes über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) vom 14. Juni 2005. Ein befristeter oder definitiver Schulausschluss ist eine heikle und schwerwiegende Massnahme. Das belegen Gerichtsurteile und wissenschaftliche Studien. Deshalb sollte ein Ausschluss nur als letztmögliche Massnahme zur Anwendung kommen, wenn andere Möglichkeiten bereits ausgeschöpft sind.

Die Schulleitungen der Sekundarstufe II verfügen über das nötige Wissen und die Kompetenzen, die Schulen in fachlicher, personeller und administrativer Hinsicht zu führen und insbesondere auch in Krisensituationen adäquat zu intervenieren und Entscheide verantwortungsvoll und rechtlich korrekt zu vertreten. Einem Schulausschluss gehen verschiedene Vorkommnisse, zahlreiche Interaktionen zwischen Schule und störenden Schülerinnen oder Schülern und Massnahmen zur Aufrechterhaltung eines geregelten Schulbetriebs voraus. Sind diese Massnahmen nicht zielführend, um das öffentliche Interesse an einem geordneten und wirksamen Unterricht sowie das Recht der andern Schülerinnen und Schüler auf Förderung und Zuwendung zu garantieren, bleibt als Ultima Ratio der Schulausschluss. Bei einem solchen Entscheid stehen jeweils das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit der Massnahme im Zentrum. Die verfügenden Organe haben zu klären, ob das öffentliche Interesse gegenüber dem Interesse einzelner störender Schülerinnen oder Schülern höher zu gewichten, der Schulausschluss für den Schutz des öffentlichen Interesses geeignet und erforderlich sowie die Einschränkung des privaten Interesse angemessen ist und ob alle milderen Mittel bereits ausgeschöpft wurden.
Der Gesetzgeber hat die Delegation der Entscheidungskompetenz für einen Schulausschluss an die Schulkommissionen (MiSG) bzw. Schulleitungen (BerG) delegiert. Damit soll bewusst die Entscheidkompetenz dort liegen, wo auch die Verantwortung für einen ordnungsgemässen Unterricht wahrgenommen werden muss. Mit dem Anhörungs- und Beschwerderecht der Betroffenen ist die Möglichkeit zu Kontrolle und Korrektur von Entscheiden gewährleistet.
Befragungen, wie jene der Eidgenössischen Erziehungsdirektoren Konferenz (EDK) für 2013, zeigen, dass die zuständigen Organe sowohl im Kanton Bern wie auch gesamtschweizerisch, Schulausschlüsse generell sehr verantwortungsbewusst und massvoll handhaben und dass auf Sekundarstufe II solche Entscheide in sehr geringem Mass verfügt werden.

Zu Frage 1

In den vergangenen zehn Jahren wurden insgesamt 45 Schülerinnen und Schüler für eine Dauer von maximal 12 Wochen von den bernischen Berufsfachschulen und Mittelschulen ausgeschlossen.
Das sind im Durchschnitt weniger als 5 Schülerinnen und Schüler pro Jahr, auf eine Gesamtmenge von knapp 45‘000 Schülerinnen und Schülern.

Zu Frage 2

In den vergangenen zehn Jahren wurden insgesamt 79 Schülerinnen und Schüler definitiv von den bernischen Berufsfachschulen und Mittelschulen ausgeschlossen.
Das sind durchschnittlich zirka 8 Schülerinnen oder Schüler pro Jahr, auf eine Gesamtmenge von knapp 45‘000 Schülerinnen und Schülern.

Zu Frage 3

Von den 79 betroffenen Schülerinnen und Schülern reichten 33 Parteien Beschwerde gegen die Verfügung bei der Erziehungsdirektion ein.

Zu Frage 4

Die Erziehungsdirektion hat in vier von 33 Fällen die eingereichte Beschwerde gut geheissen und in 5 Fällen teilweise gut geheissen.

Zu Frage 5

Die Erziehungsdirektion erteilt den Schulen auf Sekundarstufe II keine Weisungen im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Verfügung gestützt auf Artikel 44 MisG und Artikel 17 BerG. Als teilautonome geleitete Organisationen müssen die Schulen über die fachlichen Voraussetzungen und Kompetenzen zu dieser Aufgabenerfüllung verfügen oder sich die notwendige fachliche Unterstützung organisieren. Das zuständige Mittelschul- und Berufsbildungsamt hat aber die Möglichkeit, im Rahmen der Leistungsvereinbarungen und der regelmässigen Reporting-Controlling-Gespräche steuernd einzugreifen, falls sich Unregelmässigkeiten ergeben. Die oben erwähnten Zahlen zeigen, dass die Ausschlüsse sehr zurückhaltend verfügt werden.

An den Grossen Rat

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 089-2014
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.327

Déposée le: 20.03.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1071/2014 du 3 septembre 2014
Direction: Direction de l'instruction publique
Classification: -

Exclusions temporaires et renvois dans les écoles du degré secondaire II du canton de Berne

Le suivi et la gestion des élèves dans les écoles du degré secondaire II (écoles professionnelles, gymnases, écoles de maturité spécialisée) deviennent de plus en plus difficiles. Cette réalité est imputable à la complexité croissante de notre société et plus particulièrement aux grandes évolutions culturelles et sociales de notre temps qui influent sur le comportement des élèves.

Il est juste et opportun que dans notre canton et ailleurs le législateur ait conféré aux écoles du degré secondaire II la possibilité d'exclure temporairement des élèves très perturbateurs ou même de les renvoyer définitivement. On comprend aisément qu'un élève très violent ou constamment provocateur doive être renvoyé d'une école du degré secondaire II. Les nécessités de l'enseignement et le bon déroulement des activités scolaires requièrent manifestement que les élèves qui perturbent l'enseignement par leurs violences ou leurs provocations incessantes soient sévèrement sanctionnés.

Mais les décisions d'exclusion et de renvoi doivent aussi respecter les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement. Ainsi, il serait par exemple très choquant et même intolérable qu'un élève respectueux obtenant de bonnes notes mais trop

souvent absent soit renvoyé d'une école du degré secondaire II, alors qu'un élève violent ou incessamment provocateur ne le soit pas. Il serait en outre hautement regrettable que les décisions d'exclusion et de renvoi relèvent de l'arbitraire ou de critères trop subjectifs.

Dans notre canton, les procédures d'exclusion et de renvoi des élèves du degré secondaire II sont régies par l'article 44 de la loi sur les écoles moyennes (LEM) du 27 mars 2007 et par l'article 17 de la loi sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP) du 14 juin 2005.

La teneur de l'article 44 LEM est la suivante :

Discipline et mesures à partir de la 10e année

[1] Pour assurer la bonne marche de l'école, la direction de l'école et le corps enseignant prennent en premier lieu des mesures d'encadrement pédagogiques.

[2] Ils prennent à l'encontre des élèves ayant contrevenu aux règles disciplinaires les mesures nécessaires pour assurer la bonne marche de l'enseignement.

[3] Si l'élève contrevient gravement ou de manière répétée aux règles disciplinaires, la direction de l'école peut lui adresser une réprimande écrite.

[4] Dans des cas particulièrement graves, la commission scolaire peut menacer l'élève de le ou la renvoyer ou l'exclure pendant une durée pouvant atteindre douze semaines. Si ces mesures restent sans effet, elle peut ordonner son renvoi.

[5] Les parties doivent être entendues au préalable. Les éventuels recours n'ont pas d'effet suspensif, à moins que l'autorité d'instruction ne l'ordonne.

La teneur de l'article 17 LFOP est la suivante :

2. Discipline, mesures

[1] En cas d'entrave sérieuse au bon fonctionnement de l'enseignement, la direction de l'école peut exclure des personnes en formation pendant douze semaines au maximum.

[2] Dans des cas graves, la direction de l'école peut

a. proposer au service compétent de la Direction de l'instruction publique de résilier le contrat d'apprentissage;
b. s'il s'agit d'une école à plein temps, rendre une décision d'exclusion de la personne en formation de l'école.

[3] Les parties doivent être entendues au préalable. Les recours n'ont pas d'effet suspensif, à moins que l'autorité d'instruction ne l'ordonne.

S'agissant des exclusions temporaires et des renvois évoqués ci-dessus, nous prions le Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Combien d'élèves ont été exclus pour une durée de douze semaines des écoles moyennes et des écoles professionnelles bernoises au cours des dix dernières années, combien l'ont été pour des actes de violence ou de graves provocations et combien l'ont été en raison de leur absentéisme excessif ?

2. Combien d'élèves ont été renvoyés définitivement des écoles moyennes et des écoles professionnelles bernoises au cours des dix dernières années, combien l'ont été pour des actes de violence ou de graves provocations et combien l'ont été en raison de leur absentéisme excessif ?

3. Combien de décisions prises en vertu des articles 44 de la LEM et 17 de la LFOP ont fait l'objet d'un recours auprès de la Direction de l'instruction publique (INS) ?

4. Combien de recours évoqués à la question 3 ont été acceptés par l'INS ?

5. La Direction de l'instruction publique donne-t-elle des directives aux écoles s'agissant de l'application des décisions prises en vertu des articles 44 de la LEM et 17 de la LFOP.

Réponse du Conseil-exécutif

L'auteure de l'intervention approuve le fait que les élèves violents et provocateurs puissent être exclus des écoles afin que l'enseignement se déroule sans perturbation. Elle se demande cependant si les instances qui statuent en la matière ne se fondent pas parfois sur des critères subjectifs et arbitraires et si elles prennent suffisamment en compte les principes de proportionnalité et d'égalité.

Dans le canton de Berne, il est possible d'exclure les élèves du secondaire II de leur établissement scolaire. S'agissant des écoles de culture générale et des gymnases, cette possibilité est fixée à l'article 44 de la loi du 27 mars 2007 sur les écoles moyennes (LEM). Dans le cas des écoles professionnelles, c'est l'article 17 de la loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP) qui fait foi. L'exclusion temporaire ou définitive est une mesure délicate et lourde, comme le montrent des décisions judiciaires et des études scientifiques. Elle ne doit donc être ordonnée qu'en dernier recours, lorsque tous les autres moyens ont été employés.

Les directions d'école du degré secondaire II disposent des connaissances et des compétences nécessaires pour gérer les écoles sur les plans de la pédagogie, du personnel et de l'administration. Elles sont en particulier aptes à intervenir convenablement en situation de crise et à prendre des décisions de manière responsable et conforme au droit. Une exclusion est toujours précédée de plusieurs incidents, de nombreuses interactions entre l'école et l'élève perturbateur et de mesures visant à rétablir la bonne marche de l'établissement. Si les mesures prises ne permettent cependant pas de garantir l'intérêt public à un enseignement efficace et paisible ainsi que le droit des autres élèves à bénéficier de l'encouragement et de l'attention des enseignants et enseignantes, l'exclusion peut être ordonnée en ultime recours. A cet égard, l'intérêt public et la proportionnalité de la mesure sont au cœur des préoccupations. Les organes

décisionnaires doivent ainsi déterminer si l'intérêt public prime l'intérêt des élèves perturbateurs, si l'exclusion est appropriée et nécessaire pour préserver l'intérêt public, si l'atteinte à l'intérêt privé est raisonnable et si tous les autres moyens ont déjà été employés.

Le législateur a délégué la compétence décisionnelle en matière d'exclusion aux commissions scolaires (LEM) et aux directions d'école (LFOP). Il a délibérément accordé aux organes responsables cette compétence d'assurer le bon déroulement de l'enseignement. Le droit d'être entendu et le droit de recours dont disposent les personnes concernées permettent de contrôler et de corriger les décisions rendues.

Des enquêtes, telles que celle menée par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) en 2013, révèlent que les organes chargés d'ordonner les exclusions dans le canton de Berne comme dans le reste de la Suisse le font en règle générale de manière très responsable et modérée et que pareilles décisions sont rendues dans une très faible mesure au degré secondaire II.

Question 1

Ces dix dernières années dans le canton de Berne, au total 45 élèves ont été exclus d'une école professionnelle ou d'une école moyenne pour une durée maximale de douze semaines.

Cela représente en moyenne moins de cinq élèves par an, sur un total d'environ 45 000 élèves.

Question 2

Ces dix dernières années dans le canton de Berne, au total 79 élèves ont été définitivement exclus d'une école professionnelle ou d'une école moyenne.

Cela représente en moyenne environ huit élèves par an, sur un total d'environ 45 000 élèves.

Question 3

Sur les 79 élèves concernés, 33 ont formé un recours contre la décision d'exclusion auprès de la Direction de l'instruction publique.

Question 4

Dans quatre des 33 cas, la Direction de l'instruction publique a admis le recours déposé. Dans cinq cas, elle l'a admis partiellement.

Question 5

La Direction de l'instruction publique ne donne aucune directive aux écoles du degré secondaire II s'agissant de l'application des décisions prises en vertu des articles 44 LEM et 17 LFOP. En qualité d'organisations semi-autonomes, les écoles doivent disposer des qualifications et compétences requises pour accomplir cette tâche ou mettre en place le

soutien technique dont elles ont besoin. L'Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle, qui est compétent dans le domaine des écoles moyennes et des écoles professionnelles, peut cependant intervenir dans le cadre des contrats de prestations et des entretiens de reporting-controlling, si des irrégularités sont constatées. Les chiffres mentionnés précédemment montrent toutefois que les exclusions sont ordonnées avec beaucoup de retenue.

Au Grand Conseil