

# Volksinitiative gleicher Grundrechtsschutz für jedes Kind

## 1. Ausgangsfragen

In bildungspolitischen Diskussionen tauchen vermehrt zwei Fragen auf:

1. Inwieweit hat der Staat das in der Zürcher Verfassung von 2006 neu verankerte Recht auf Bildung inzwischen gesetzgeberisch umgesetzt?
2. Ist die bisherige Weigerung jeglicher öffentlichen Finanzierung des Grundschulunterrichts von Kindern in nichtstaatlichen Schulen noch zeitgemäss und rechtlich vertretbar?

## 2. Verfassungsauftrag

### 2.1 Bundesverfassung (BV) von 1998

**BV 19** gewährleistet jedem Kind ein individuelles Grundrecht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Dieses soziale Grundrecht geht auf eine staatliche Leistung. Ein Recht auf Beschulung hat danach wohlgemerkt das Kind, nicht der Staat. Dieser klagbare Grundrechtsanspruch kommt nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte von BV 19 jedem Kind zu. Ob es Schweizer Bürger oder „Sans-Papier“ ist oder ob es eine staatliche oder nichtstaatliche Schule besucht, tut diesem Grundrecht keinen Abbruch. Dieser Paradigmenwandel hat Folgen auch für die öffentliche Finanzierung des Grundschulunterrichts in nichtstaatlichen Schulen.

**BV 62.2** bekräftigt die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts explizit zwar nur für die öffentlichen Schulen (staatliche Schulen steht auch hier nicht). BV 62.2 ist keine Grundrechtsgarantie sondern bloss eine Kompetenznorm, welche die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Schulwesen regelt. Ihr zufolge muss eine Schule allen Kindern offen stehen, wenn sie als öffentliche Schule gelten will. Sie darf Kinder somit nicht nach Weltanschauung oder nach wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Eltern sondern. Erfüllt eine nichtstaatliche Schule diese Anforderungen, so ist auch sie eine öffentliche Schule im Sinne von BV 62.2. Die Rechtsform ihres Trägers ist hierfür nicht ausschlaggebend. Anerkannte, allgemein zugängliche, nichtstaatliche Schulen sind integrierender Bestandteil des öffentlichen Bildungssystems. Spätestens seit Aufnahme der Schulfreiheit in den kantonalen Grundrechtskatalog (KV 15) gilt dies auch im Kanton Zürich. In einem freiheitlichen, sozialen und demokratischen Rechtsstaat hat ein staatliches Bildungsmonopol keinen Bestand mehr.

**Unbestritten ist:** Bietet ein Kanton selber keinen Grundschulunterricht an, so muss er bereits von Bundes wegen den Grundschulunterricht in nichtstaatlichen Schulen voll finanzieren. Eine Verweigerung würde sonst den in BV 19 garantierten Grundrechtsanspruch des Kindes verletzen. Dieser Anspruch auf Unentgeltlichkeit gilt hier offensichtlich auch für Kinder in nichtstaatlichen Grundschulen. **Umstritten ist dagegen:** Ob ein Kind seinen Grundrechtsanspruch auf Unentgeltlichkeit seines Grundschulunterrichts verwirkt, wenn es statt einer vorhandenen, staatlichen Schule eine nichtstaatliche besucht. Diese Frage wird von Verwaltung, Rechtsprechung und Lehre noch immer grossmehrheitlich bejaht. In Wortlaut, Sinn und Zweck von BV 19 findet diese überkommene Rechtsauffassung aber keine Stütze mehr. **Es ist deshalb an der Zeit:** Die mit BV 19 vom Verfassungsgeber eingeleitete Rechtsentwicklung nachzuvollziehen und dieses Grundrecht schrittweise in der Gesetzgebung für alle Kinder angemessen umzusetzen (**BV 35**).

**Eine öffentliche Finanzierung des Grundschulunterrichts in allen, öffentlich zugänglichen Schulen ist unausweichlich:** Sie ergibt sich nicht nur aus BV 19 und 62, sondern auch aus dem Gebot rechtsgleicher Behandlung (**BV 8**) sowie dem neu verankerten Grundrecht jedes Kindes auf Förderung seiner individuellen Entwicklung (**BV 11**). Weil Kinder individuell verschieden sind, brauchen sie auch ein vielfältiges Bildungswesen mit unterschiedlichen pädagogischen Profilen. Weil der Staat sämtlichen Kindern, die gegenwärtig eine nichtstaatliche Schule besuchen, rein faktisch gar nicht ein ausreichendes, eigenes Bildungsangebot anzubieten vermag, muss er sich in geeigneter Weise an deren Grundschulunterricht finanziell beteiligen.

## **2.2 Zürcher Kantonsverfassung (KV) von 2006**

**KV 14** gewährleistet ein Recht auf Bildung. Dieses soziale Grundrecht geht auf eine staatliche Leistung, umfasst alle Bildungsstufen und gewährleistet den freien Zugang zu sämtlichen Bildungseinrichtungen. Die fünfjährige Frist, dieses kantonale Grundrecht auf Gesetzesstufe umzusetzen (KV 138), ist seit 2011 ungenutzt verstrichen. Dies hat für alle Bildungssuchenden gravierende Folgen. Die Weigerung der rechtsanwendenden und -setzenden Behörden, den Verfassungsauftrag umzusetzen, kommt nicht von ungefähr. Nachdem der Verfassungsrat den Antrag des Regierungsrates abgelehnt hatte, die Gewährleistung dieses leistungsbegründenden Grundrechts an einen Gesetzesvorbehalt zu knüpfen, strich der Regierungsrat kurzerhand die Umsetzung von KV 14 aus seinem Regierungsprogramm, was die Lehre zurecht kritisiert hat.

## **3. Was tun?**

Nummehr muss die Rechtsprechung die entstandene Gesetzeslücke füllen und diesem seit dem 1. Januar 2011 direkt einklagbaren Grundrecht Rechtsschutz und Nachachtung verschaffen. Der Rechtsweg ist für die Betroffenen jedoch mit Kosten und gewaltenteilungsbedingt auch mit Prozessrisiken verbunden. Wirksamer erscheint deshalb eine

### **Volksinitiative nach KV 24**

Dies mit dem Ziel: Das Recht auf Bildung in einem ersten Schritt konkreter auszugestalten und auch die stossende, rechtsungleiche, öffentliche Finanzierung des Grundschulunterrichts von Kindern in nichtstaatlichen Schulen mindestens etwas zu mildern. Regierung und Parlament bleibt es unbenommen, nach angemessenen Lösungen auch für den einstweilen ausgeklammerten, Quartären Bildungsbereich (Erwachsenenbildung) zu suchen.

### **Erweiterter Kinderabzug im Steuergesetz**

In Anbetracht aller Umstände erscheint gegenwärtig ein massvoller Sozialabzug als ein gangbarer und zielführender Weg. Das zeigt das Beispiel des Kantons St. Gallen: Dort können Eltern die effektiven Kosten für die schulische und berufliche Ausbildung ihrer Kinder bis zu einem bestimmten Maximalbetrag seit 2007 von ihrer Steuer absetzen. Warum sollte im Kanton Zürich nicht realisierbar sein, was im Kanton St. Gallen seit langem bewährte Praxis ist? Für die Dritt-betreuung von Kindern kennt auch das Zürcher Steuergesetz bereits einen Abzug (§ 31 lit. j). Für die eigene, berufsorientierte Weiterbildung ebenso, allerdings ohne die berufliche Erstausbildung (§ 31 lit. k). Ein Sozialabzug für die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder fehlt hingegen. Die geplante Gesetzesinitiative will deshalb künftig folgenden Sozialabzug in **§ 31 neu lit. k StG** verankern:

**„Die nachgewiesenen Kosten für die schulische und berufliche Ausbildung in einer frei zugänglichen, staatlichen oder nichtstaatlichen Bildungsstätte, jedoch höchstens Franken 15'000 für jedes minderjährige Kind unter elterlicher Sorge sowie für volljährige Kinder, die in der beruflichen Erstausbildung stehen und deren Unterhalt die steuerpflichtige Person zur Hauptsache trägt.“**

### **Tragweite**

**Die schulische Ausbildung** umfasst die obligatorische Schulzeit (11 Jahre ab dem 4. Altersjahr) sowie die Mittelschule. Zur **beruflichen Ausbildung** zählen alle Ausbildungsgänge die der Erlernung eines Berufes dienen, wie Berufsschule, Berufslehre, Anlehre, Berufsmittelschule, Fachhochschule und Universität. Abzugsfähig sind danach die effektiven Kosten bis zur genannten Obergrenze. **Die effektive Entlastung der Eltern** bewegt sich damit um CHF 2'000 pro Kind. Ihre Eigenleistung bleibt beträchtlich. Eine Gleichbehandlung von Grundschulern in staatlichen und nichtstaatlichen Schulen ist mit diesem Sozialabzug nicht erreicht. Weitere Schritte werden folgen müssen, wenn das ausdrücklich gewährleistete, soziale Grundrecht auf Bildung sowie auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht für alle Kinder Wirklichkeit werden soll. Die Zeiten sind vorbei, als der Staat Kinder, die in Ausübung ihrer Grundrechte (**KV 15**) eine nichtstaatliche Schule besuchen, damit bestrafen durfte, dass er ihnen ihr Grundrecht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht vorenthält. Der Staat hat zur Grundrechtsverwirklichung beizutragen (BV 35), nicht diese durch allerlei Barrieren zu erschweren und zu verhindern.