

Strukturen des schweizerischen Bildungswesens

Zusammenfassung eines Artikels von Paul Richli und Bruno Mascello
aus Beiheft Nr. 17 zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Einleitung

In der Schweiz beherrschen die öffentlichen Schulen ganz und gar die Szene. Dies gilt jedenfalls für den obligatorischen Schulunterricht, für die Volksschule. Ab der Sekundarstufe II und in der weiterführenden Ausbildung ist das private Schulangebot dagegen beachtlich.

In letzter Zeit wird die Trägerschaft der Schulen vermehrt diskutiert. Zum einen erscheint den *Ökonomen* die Institution Schule etwas schwach und reformbedürftig. Weiter besteht aus (reform-) pädagogischer Sicht ein Interesse an Privatschulen. Zu guter letzt sind die konfessionell gebundenen Privatschulen zu erwähnen. Sie überragen die reformpädagogisch orientierten an Zahl und Bedeutung bei weitem. Das Interesse an Privatschulen ist also gross, und es gibt eine Vielzahl von Vereinigungen von Privatschulen in der Schweiz.

Die schweizerische Rechtslehre hat sich mit dem Privatschulwesen noch kaum auseinandergesetzt (Standardwerk: „Schweizerisches Schulrecht“ von Herbert Plotke). Demgegenüber scheint in weiten Kreisen der Bevölkerung die Annahme verbreitet zu sein, dass das Privatschulwesen einen ernstzunehmenden Beitrag an die Sicherung der pädagogischen *Entwicklung* des Schulwesens zu leisten vermag.

Es soll hier kurz untersucht werden, wie es um das Recht zur Gründung von Privatschulen bestellt ist und ob der kantonale Gesetzgeber durch übergeordnetes Recht zur Finanzierung oder zur Mitfinanzierung des Privatschulwesens verpflichtet oder gehalten sei.

Autonomes schweizerisches Recht

Auf Bundesebene wird die Privatschulfreiheit *nicht* geregelt. (Art. 27 Abs. 2 BV) Für die Regelung des Schulwesens sind die Kantone zuständig, und sie haben bis heute kein einheitliches System entwickelt. Überhaupt haben nur die Kantone Genf, Jura und Waadt eine eigenständige gesetzliche Grundlage geschaffen. Aber es ist festzuhalten, dass alle Kantone in der Schweiz die Freiheit zur Errichtung von Privatschulen kennen; die meisten garantieren die Privatschulfreiheit als Grundrecht unter dem Vorbehalt gesetzlicher Bestimmungen. In einigen Kantonen ist die Unterstützung der Privatschulen mittels „kann-Bestimmungen“ auf Verfassungsstufe geregelt. Die kantonalen Regelungen sind im Einzelnen zu finden in: „Privatschulen und staatliche Leistungen“ von Bruno Santini und Max Bolliger, 1990.

Internationale Abkommen

Der Bundesrat beabsichtigte seit 1977 den Menschenrechtspakten der UNO beizutreten, einerseits dem „Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Pakt I, Sozialpakt)“ und andererseits dem „Pakt über die bürgerliche und politischen Rechte (Pakt II, Zivilpakt)“. Zum letzteren existieren noch zwei fakultative Protokolle.

Zusammen mit der „Allgemeinen Erklärung“ von 1948 bilden diese Verträge die „Internationale Charta der Menschenrechte“ (International Bill of Rights). Die beiden Menschenrechtspakte gelten seit dem 16. Februar 1993 auch für die Schweiz. Der Bundesrat fasst allerdings den Beitritt zu den Pakten nicht als eine Verstärkung der Menschenrechte auf, sondern sieht darin mehr *ein Instrument der Aussenpolitik*.

Der Sozialpakt (Pakt 1)

Massgebend ist hier Art. 13. Abs.3: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen, die den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten oder gebilligten bildungspolitischen Mindestnormen entsprechen, sowie die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.“

Das der Sozialpakt den Betrieb von Schulen auch anderen Körperschaften als dem Staat zugestehen will, zielt auf den Schutz von Minderheiten ab. Die Vertragsstaaten müssen aber nicht ab Inkrafttreten des Paktes oder zu einem anderen festgesetzten Termin ein bestimmtes Ergebnis garantieren, sondern sind einzig dazu verpflichtet, ihr Verhalten so auszurichten, dass längerfristig ein solches Ergebnis verwirklicht werden kann. Es gibt kein Beschwerdeverfahren. Mit anderen Worten: es handelt sich um völkerrechtliche Verpflichtungen mit „programmatischem Charakter“; sie sind nicht rechtlich, sondern *politisch* massgebend. Allerdings sind sich selbst Rechtsexperten uneinig über die Frage, ob die Bestimmung zu unmittelbaren Ansprüchen berechtigen oder nicht.

Die Subventionierung der Privatschulen liesse sich allenfalls aus der Kombination des Sozialpakts (Art. 13 Abs. 2 lit.: „der Grundschulunterricht muss für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein“) mit dem Grundsatz der unentgeltlichen allgemeinen Grundschulpflicht (Art. 19 und 62 in der Schweizerischen Bundesverfassung) ableiten. Der sozialen Wohlfahrt muss auf jeden Fall Priorität eingeräumt werden, und zwar unabhängig von den vorhandenen Geldmitteln. Es geht darum, dass die Privatschulen im Wettbewerb mit den staatlichen Einrichtungen wegen der fehlenden öffentlichen Finanzierung benachteiligt sind und die Eltern von dem ihnen rechtlich zustehenden Schulwahlrecht faktisch keinen Gebrauch machen können. Über eventuell einzuführende Erlasse auf kantonaler oder nationaler Ebene hinaus sind aber weitere Massnahmen unerlässlich. Dazu gehört insbesondere der regelmässige Informationsaustausch zwischen den einzelnen Schultypen und lokal auch die konkrete Zusammenarbeit verschiedener Schulen in sozialpädagogischen Fragen.

Der Zivilpakt (Pakt 2)

Hier sind massgebend Art. 18 Abs 1: „Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden.“ und das Elternrecht Art. 18 Abs. 4: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder sonstigen Sachwalters zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.“

Beim Zivilpakt sind die Vertragsstaaten zur unverzüglichen Anpassung ihrer Rechtsordnungen verpflichtet. Die Bestimmungen aus dem Pakt sind allerdings nicht unmittelbar anwendbar, denn die Vertragsstaaten sind nicht direkt gehalten, Individualrechte zu schaffen, sondern Massnahmen zu treffen und Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Dennoch erscheint vielen Rechtsspezialisten, unter der Bedingung der „Justitiabilität“ (die Überprüfbarkeit eines Rechtsverhältnisses oder eines rechtlich irgendwie bedeutsamen Vorgangs durch ein staatl. Gericht) auch dem Bundesrat, die unmittelbare Anwendbarkeit des Paktes als wünschenswert. Den Bestimmungen kommt somit eine moralische und politische Autorität zu. Es stellt sich hier die Frage, ob der Begriff „Weltanschauung neben den religiösen auch nicht-religiöse Überzeugungen – wie zum Beispiel reformpädagogische Überzeugungen in den Privatschulen – schützt.

Auch der Zivilpakt ist – wie der Sozialpakt – programmatischer Natur und nicht direkt anwendbar. Aus seinen Bestimmungen lassen sich keine Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Subventionierung von Privatschulen ableiten, auch wenn sie die Freiheit der religiösen und weltanschaulichen Erziehung und die Privatschulfreiheit an sich schützen.

Fazit

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte formuliert die Definition der Begriffe Erziehung und Ausbildung folgendermassen: „Erziehung von Kindern ist der gesamte Prozess, durch den in einer Gesellschaft die Erwachsenen ihre Überzeugungen, ihre Kultur und andere Werte der Jugend zu vermitteln versuchen, während sich Unterricht oder Ausbildung insbesondere auf die Vermittlung von Wissen und die geistige Entfaltung bezieht.“

Im weitesten Sinne geht es bei der Schulwahlfreiheit und bei der Forderung nach der rechtlichen und insbesondere finanziellen Gleichstellung aller Schulen um die faktische Sicherung des Pluralismus im Erziehungswesen. Dieser ist zur Erhaltung einer demokratischen Gesellschaft unerlässlich. Der Staat selber lässt sich auch nicht hindern, Informationen und Kenntnisse zu vermitteln, die religiöser oder weltanschaulicher Natur sind. Unter dem Aspekt, dass jede Lehrperson und jedes Lehrmittel von einer allgemeinen Anschauung geprägt ist und unter der Prämisse, dass die intellektuell-naturwissenschaftliche Haltung selbst auch einen weltanschaulichen Komplex darstellt, ist ein schulischer Unterricht ohne weltanschauliche Färbung im weitesten Sinne undurchführbar.

Die Privatschulfreiheit erweist sich mangels staatlicher Finanzierung als prekäres Grundrecht. Die Privatschulen müssen sich heute weitgehend selber finanzieren und damit Schulgeld einfordern. Das schmälert die Wettbewerbsfähigkeit von Privatschulen gegenüber kostenlosen staatlichen Schulen in erheblichem Masse. Das Privatschulwesen kann seine Funktionalität im Gesamtschulsystem unter diesen Umständen nur beschränkt entfalten.

Obwohl sich aus Sozialpakt und Zivilpakt keinerlei Ansprüche auf Subventionen ableiten lassen, ergibt sich eine Verpflichtung für die Vertragsstaaten, die gemeinnützigen privaten Schulen zu unterstützen, damit die Inanspruchnahme der Privatschulfreiheit de facto überhaupt möglich ist. Was die autonomen schweizerischen Grundlagen auf der Stufe der Kantonsverfassungen betrifft, so wäre der Ruf nach staatlicher Unterstützung gleichzusetzen mit der Postulierung von Leistungsansprüchen aus dem Grundrecht der Privatschulfreiheit. Es wird Zeit, aus der Privatschulfreiheit die staatlichen Finanzierungspflichten abzuleiten. Der gesetzgeberische Spielraum ist beträchtlich. Die Kräfte, die an der Förderung des Privatschulwesens interessiert sind, müssen ihr Anliegen angesichts der Kompetenzauf-

teilung der Bundesverfassung auf der kantonalen politischen Ebene thematisieren. Immerhin können sie auf staatsvertragliche Pflichten hinweisen.