

KEINE ABWÄLZUNG VON BILDUNGSKOSTEN AUF DIE FAMILIEN – VERFASSUNG RESPEKTIEREN

Die Bundesverfassung garantiert in Art 19 und 62 einen „ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht“. Trotzdem werden Kosten für Schulmaterial, Exkursionen, individuelle Förderung oder Tagesbetreuung von Gemeinden zunehmend an die Eltern überwält. Auch die Berufs- und Mittelschulen gehören heute de facto zum Grundschulunterricht. Der LCH fordert die Respektierung der Bundesverfassung und eine zeitgemässe Ausweitung des „Grundschulunterrichts“ auf die Sekundarstufe II.

Für Schulmaterial und ausserschulische Anlässe wälzen nicht nur Berufs- und Mittelschulen, sondern auch Volksschulgemeinden beträchtliche Kosten auf die Eltern ab. In gewissen Volksschulen geht es um CHF 300 bis 400 pro Jahr, an Mittelschulen um CHF 1'000 bis 3'000. Sobald obligatorische Schulen für Unterrichtsveranstaltungen Beiträge erheben, die über den Naturalwert der Verpflegung hinausgehen, wird die Verfassung nicht mehr respektiert und die Chancengerechtigkeit beeinträchtigt.

Das Inkasso von Elternbeiträgen geschieht meist in Form von unsozialen Pro-Kopf-Beiträgen und nicht einkommensabhängig. Dies benachteiligt einkommensschwache und kinderreiche Familien oder allein erziehende Elternteile. Eine nicht ausreichende öffentliche Finanzierung von Exkursionen, Lagern, Werkmaterial oder Aufgabenhilfe führt entweder zu weiteren Kostenfolgen für die Eltern oder zu Einschränkungen des Angebots und damit zu Ungleichheiten je nach besuchter Schule. Gesuche an Schulbehörden, Fonds oder Sozialämter wirken für die betroffenen Kinder stigmatisierend.

Familien werden zunehmend auch für DaZ-Unterricht und frühe Förderung zur Kasse gebeten. Was bisher graue Praxis in diversen Gemeinden war, soll nun in kantonalen Gesetzen verankert werden. So sind in mehreren Kantonen (LU, AG, ZH, SO) entsprechende Diskussionen im Gang. Das Thurgauer Parlament hat bereits beschlossen, das Gemeinden „in gewissen Fällen“ Kosten für DaZ abwälzen und Eltern generell mit Kosten für „Pflichtveranstaltungen“ belasten können. Eine Beschwerde („Abstrakte Normenkontrolle“) von Einzelpersonen beim Bundesgericht ist hängig. Städte wie Bern, Basel oder Biel/Bienne hingegen übernehmen in indizierten Einzelfällen die Kosten für die frühe Förderung.

Für den unterdessen aus volkswirtschaftlichen Gründen de facto notwendigen Besuch der Sekundarstufe II ist der Status „Grundschulunterricht“ und damit die Unentgeltlichkeit zu prüfen. Für die Wahl der Bildungsgänge auf der Sekundarstufe II und für den Erfolg bei Übertritten darf das Einkommen der Eltern keine Rolle spielen.

DIE FORDERUNGEN DES LCH

1. Der „unentgeltliche Grundschulunterricht“ gemäss BV gilt de facto für alle Kinder und für alle Pflichtangebote inklusive Material, Fördermassnahmen und schulexterne Aufwände. Schulen haben ein ausreichendes Budget für schulexterne Unterrichtsveranstaltungen gemäss pädagogischem Konzept.
2. Ein Abschluss auf der Sekundarstufe II gehört heute zur „Grundbildung“ gemäss Art 19 der Bundesverfassung und ist damit unentgeltlich (vgl. strategische Bildungsziele von Bund und EDK 2005 mit 95 %-Abschlussquote). Bisherige Elternbeiträge werden nicht mehr weiter erhöht.
3. Alle Anpassungen werden durch ausreichende öffentliche Einnahmen und nicht durch Umlagerungen oder Abbau finanziert.
4. Bund und Kantone fördern schweizweite Vereinbarungen zum kostengünstigen Materialbezug (u. a. Miete von Velos, Skis), Eintritt in Museen, Ausstellungen, Sportanlagen (Schwimmbäder, Kletterhallen, etc.), kulturelle Anlässe sowie für einigete kostenlose Tageskarten pro Jahr für jede Klasse auf dem ÖV-Netz.

Zürich, 23. April 2016 / PrK LCH

ANHANG

zum Positionspapier „Keine Abwälzung von Bildungskosten auf die Familien – Verfassung respektieren“ vom 23. April 2016.

1. Verfassungswidrige Gesetze und Gebührenordnungen

„Ausreichender Grundschulunterricht“ ist gemäss Art. 19 und 62 der Bundesverfassung „unentgeltlich“. Eine Kostenbeteiligung der Eltern für obligatorischen Unterricht ist demzufolge verfassungswidrig. Der Grosse Rat des Kantons Thurgau hat Ende 2015 in einer Revision des Unterrichtsgesetzes (Art. 39) beschlossen, dass in den Gemeinden für „obligatorische Klassenverlegungen, Exkursionen und Lager sowie andere Pflichtveranstaltungen Elternbeiträge erhoben“ werden können¹. Vorgesehen ist sogar eine Kostenbeteiligung der Eltern für Kurse in deutscher Sprache (DaZ): Für gewisse Kinder kann DaZ obligatorisch und kostenpflichtig erklärt werden, wenn „zumutbare Möglichkeiten zum Erlernen der deutschen Sprache“ bestanden hätten. Mit diesem Gesetz wird die Bundesverfassung offensichtlich mehrfach ignoriert, denn es werden nur bestimmte Familien betroffen sein (z. B. Romands oder ausländische Familien, die ihre Familiensprache sprechen), was einer Diskriminierung gleich kommt. Auch wenn beschränkende Präzisierungen auf Verordnungsstufe eingefügt werden: Verordnungen können von der Bildungsverwaltung jederzeit wieder geändert werden. Klagen dagegen sind nur noch im Einzelfall möglich.

Dieser Versuch zur Umgehung der Bundesverfassung und zur Abwälzung von Kosten auf die Eltern wird von anderen steuersenkenden Kantonen und Städten interessiert beobachtet. Im Kanton Luzern schreibt die Regierung im Oktober 2015 in ihrer Botschaft zur Revision des Gesetzes zur Volksschulbildung an den Kantonsrat, dass Gemeinden Angebote zur frühen Förderung und Deutschkurse anbieten sollen, und „die Kinder verpflichtet werden können, ein Jahr vor dem obligatorischen Schuleintrittsalter ein solches Angebot zu besuchen“². Im März 2016 hat das Parlament in zweiter Lesung zugestimmt. Damit wird das Obligatorium der Volksschule ausgeweitet, die Kosten dafür werden aber an die Eltern überwältzt. Ein einmaliger Vorgang: Der früher freiwillige und zum Teil kostenpflichtige Kindergarten wurde nach der Einführung zur Grundbildung gerechnet und damit unentgeltlich. Auch in den Kantonen AG und SO werden aus dem Parlament Beiträge für obligatorische Frühförderung gefordert.

Viele Gemeinden und Schulen haben über die Jahre eine Praxis der Elternbeteiligung entwickelt, welche aus lokaler Perspektive „normal“ erscheint. Beiträge bis zu CHF 400 pro Jahr an Volksschulen sind hinsichtlich der in Bundesverfassung postulierten Unentgeltlichkeit aber auffällig hoch. Mit Jahresbeiträgen von CHF 3'000 und mehr haben wir es unterdessen an den Mittelschulen mit einer klaren Chancenungleichheit zu tun, welche die Wahl von Bildungswegen beeinflusst.

2. Belastende Kosten und entwürdigende Praktiken in Gemeinden

Ausgaben für Schulmaterial wie Füllis, Thek, Mappen, Equis und Farbstifte, früher auch für Schiefertafeln – heute für Tablets und Computer –, für Scheren, Zirkel und Taschenrechner, für Verbrauchsmaterial im Gestalten oder Beiträge für Verpflegung, Transporte und Eintritte an ausserschulischen Anlässen belasten das Familienbudget oft mit mehreren hundert CHF pro Jahr. Mitzudenken sind Ausgaben für Sportausrüstung, Skilager, Exkursionen, Wegkosten zu entfernten Schulen und auswärtige Verpflegung, wenn wegen der Erhöhung von Klassengössen Schulstandorte geschlossen werden müssen. Neu dazu kommen heute oftmals Kosten für Aufgabenhilfe, für Betreuungsleistungen über Mittag im Rahmen von Tagesschulen oder für Lehrmittel, welche de facto verpflichtend sind. Die Kostenbeteiligung unterscheidet sich von Schule zu Schule, von Gemeinde zu Gemeinde und von Kanton zu Kanton, was die Ungleichheiten verstärkt. Aktuell sind in den Kantonen und Gemeinden jährliche Einsparungen in der Höhe von über CHF 1 Mia. vorgesehen oder in Umsetzung, was den Druck auf Gemeinden und Schulen zusätzlich verschärft wird. Wo zusätzliche Kosten in plafonierten Pauschalbudgets von Schulen gepresst werden oder wo obligatorische und sehr teure auf Verbrauch ausgelegte Lehrmittel Ausgaben produzieren, leiden andere Budgetposten der Schulen.

¹ Amtsblatt Nr 48 vom 27.11.2015

<http://amtsblatt.tg.ch/online/display.cfm?userID=1210&intFolder=4406&Sort=Name&search=&CFID=2658487&CFTOKEN=42187802&anker=4406#e4406>

² http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2015-2019/b_017.pdf

In gewissen Gemeinden und Schulen können Eltern Anträge auf Kostenbefreiung für Extraausgaben stellen. Solche Bittgänge sind für Familien entwürdigend und widersprechen dem Diskriminierungsverbot in der Verfassung. Schulen und Behörden kommen in schwierige Entscheidungssituationen, Familien und Kinder werden ausgegrenzt und stigmatisiert. Es gibt keinen Grund, bisherige benachteiligende gewohnheitsrechtliche Praktiken aus Gemeinden in kantonalen Verordnungen oder Gesetzen nachträglich zu legitimieren.

3. Zum „Grundschulunterricht“ gehört heute ein Abschluss auf der Sekundarstufe II

Bund und Kantone haben ihre strategischen Ziele für die Bildung aus dem Jahr 2011 erneuert und am 18. Mai 2015 in einer gemeinsamen Erklärung bestätigt. Mindestens 95 % der Jugendlichen eines Jahrgangs sollen einen Bildungsabschluss auf der Sekundarstufe II erreichen. Damit wird de facto bis zur Volljährigkeit eine Ausbildungspflicht postuliert, wie dies in vielen europäischen Ländern bereits der Fall ist. Dies macht volkswirtschaftlich Sinn, weil damit spätere Sozialkosten gesenkt werden können. Somit müsste also auch die Sekundarstufe II zur verfassungsmässig unentgeltlichen „Grundschule“ gehören, wie das Schulobligatorium in Art. 19 der BV genannt wird. Die Sonderschulung bis zum 20. Altersjahr ist bereits in Art. 62 Abs. 3 der BV geregelt. Gemäss Art. 20 BehiG haben die Kantone für einen Grundschulunterricht zu sorgen, der auch besonderen Bedürfnissen angepasst ist. Das beinhaltet unentgeltliche Fördermassnahmen.

Die OECD kritisiert die wesentlich tiefere Zahl von Jugendlichen aus sozioökonomisch benachteiligten Familien in den maturaführenden Ausbildungsgängen in der Schweiz³. Art 8 Abs 2 der BV verbietet Diskriminierungen. Die Frage stellt sich, ob heutzutage unterschiedliche finanzielle Bedingungen für Gymnasien und Berufsausbildung noch zulässig sind. Es ist diskriminierend, wenn Bildungsentscheidungen bis zum Abschluss einer Grundausbildung Sek II von den Einkommen der Eltern abhängig sind. Gymnasien und Fachmittelschulen beziffern die Kosten für die Eltern auf CHF 2'000 und bis zu CHF 4'000 pro Jahr, wie eine Stichproben-Umfrage des LCH zeigt. Teilweise werden die Elternbeiträge mit Schulgeldern erhoben, teilweise werden sie fallweise eingezogen, u.a. für Lehrmittel, Exkursionen oder Lager.

Dazu kommen Wegkosten zu weit entfernten Berufs- oder Mittelschulen und externe Verpflegung. Insbesondere Kantone mit ehrgeizigen Steuersenkungsprogrammen haben für ihre Mittelschulen bereits Gebührenerhöhungen angekündigt. Die Kostendifferenz zwischen Mittelschulen und Berufsausbildung mit Lehrlingslohn ist erheblich und nimmt weiter zu. Die Stipendien in den Kantonen werden sehr unterschiedlich ausgerichtet. Hilfsfonds sind je nach Schule unterschiedlich ausgestattet. Beiträge aus solchen Fonds können im Einzelfall hilfreich sein, lösen aber nicht das Grundproblem und wirken für die Familien beschämend.

4. Lernen ausserhalb des Klassenzimmers gehört zum Unterricht

Lernen in realen Kontexten ausserhalb des Schulzimmers ermöglicht vielfältige und nachhaltige Lernerfahrungen, das Verstehen von Zusammenhängen und gibt Einblicke, welche der Unterricht im Klassenzimmer nicht bieten kann. Dazu gehören u. a. Klassenverlegungen, Sportanlässe, Naturexkursionen, Sprachaustausch, Betriebserkundungen, Projektwochen oder Museumsbesuche.

Die EDK und der LCH beteiligen sich prominent am Projekt „Bildungslandschaften“ der Jacobs Foundation oder an der CH-Stiftung, um das Lernen auch ausserhalb des Klassenzimmers in realen Kontexten zu fördern. Ein qualitativ hochstehender und ausreichender Unterricht ist zudem auf ausreichendes, differenzierendes und lernförderndes Unterrichtsmaterial angewiesen. Unterricht ausserhalb des Klassenzimmers und ausgestattet mit ausreichendem Lernmaterial gehört deshalb zu einem „ausreichenden“ Angebot und muss gemäss BV Art 19 unentgeltlich angeboten werden.

5. Gleiche Chancen für Kinder an Schulen mit einkommensschwachen Einzugsgebieten

Der Kostenfaktor ist für Schulen der grösste Hinderungsgrund, ausserschulische Anlässe durchzuführen. Transport, Eintritte oder zusätzliches Lern- und Arbeitsmaterial übersteigen oft die Budgets. Eltern müssen in vielen Fällen für die nicht gedeckten Kosten aufkommen, was an Schulen mit Kindern aus Familien mit tiefen Einkommen zu Problemen führt. Auch privates Geld hilft nicht weiter. Schulen haben aufgrund unterschiedlicher sozioökonomischer Hintergründe nicht die gleichen Möglichkeiten, fehlendes Geld durch Sammelaktionen oder Fundraising zu beschaffen.

³ OECD (2015): Education at a glance http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/education/education-at-a-glance-2015/switzerland_eag-2015-83-en#page1

Sicher kann es aus pädagogischen Gründen angezeigt sein, dass Kinder und Jugendliche den Aufwand für ihre Bildung miterleben können. Auch mutwillig zerstörtes oder verlorenes und vorzeitig verschlissenes Material kann durchaus wieder eingefordert werden, damit ein Lerneffekt erzielt wird. Sammelaktionen oder Märkte und Kuchennachmittage können teambildend wirken und zeigen, dass auch Bildung etwas kostet. Solche Aktivitäten dürfen aber nicht den Unterricht behindern oder einschränken. Ein grosser Einbezug von Eltern für Fundraisingaktionen kann kontraproduktiv wirken: Sozioökonomisch schlechter gestellte Eltern, die beide je einer oder mehreren Erwerbstätigkeiten nachgehen müssen, haben zu wenig Zeit für beanspruchende Mitwirkung an den Schulen, was auf Kinder und Eltern wiederum beschämend oder ausgrenzend wirken kann. Besser geeignet sind – wenn schon – Sachspenden, z. B. Nahrungsmittel für Lager.

Auch Lehrpersonen sollen nicht die zusätzlichen Lasten tragen müssen, wenn viele Kinder und Jugendliche aus sozioökonomisch benachteiligten Familien kommen: Die Beschaffung von Geld, Velos, Bekleidung oder die Sorge für das geliehene Material und die Sicherheit generell sind in diesen Situationen mit Kindern und Jugendlichen ohne Erfahrungen viel aufwändiger zu gewährleisten. Um möglichst viel Chancengleichheit zu gewährleisten, müssen Schulen mit vielen benachteiligten Schülerinnen und Schülern gerade auch bei ausserschulischen Aktivitäten stärker unterstützt werden, damit sie das gleiche Angebot aufrecht erhalten können wie vergleichbare andere Schulen. Die sozioökonomisch begründeten Unterschiede bei den Leistungsmessungen der letzten Jahre sind ein klarer Indikator dafür.

Der Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund der Schülerinnen und Schüler und ihrem Bildungserfolg ist vielfach nachgewiesen worden⁴. Angebote wie Hausaufgabenhilfe oder DaZ-Unterricht können in solchen Fällen kompensierend wirken. Zu hohe Gebühren für Mittagstische mit Beiträgen von CHF 10 bis 18 für ein betreutes Mittagessen, Beiträge für Spielgruppen und Hausaufgabenbetreuung, welche kleine Stundenlöhne von Eltern wieder wegfressen, und hohe Schulgelder an Gymnasien wirken abschreckend für einkommensschwache Familien oder Alleinerziehende. Der Zugang zu Angeboten, welche für Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien einen verfassungsmässig ausreichenden Unterricht gewährleisten, sollte nicht unnötig erschwert werden. Ungerecht wirkt insbesondere, wenn in der gleichen Gemeinde oder im gleichen Kanton für Deutsch als Zweitsprache (DaZ) Kostenbeiträge verlangt werden, dann aber Einzelunterricht und Therapien (z. B. Logopädie, Legasthenie Psychomotorik) für Kinder aus Schweizer- und Expatsfamilien kostenlos sind.

6. Hinweise und Ergänzungen zu den Forderungen des LCH

a. Obligatorische Schule

Der in der Bundesverfassung garantierte „unentgeltliche Grundschulunterricht“ gilt ausnahmslos für alle Kinder der Volksschule und auch für sonderpädagogische Förderung und Therapien. Dazu gehört insbesondere der DaZ-Unterricht. Der rechtliche Anspruch ist zu respektieren.

Förder- und Stützunterricht gemäss besonderem Bedarf, begleitete Hausaufgabenzeiten für Kinder ohne ausreichende Unterstützung zu Hause, kompensatorische Unterstützung beim Zweit- und Drittspracherwerb nach Kantonswechsellern mit Systemunterschieden bei der Sprachenfolge, von der Schule organisierte Vorbereitungen für weiterführende Schulen sowie Freifächer auf der Sekundarstufe I sind ebenfalls Teil der unentgeltlichen Grundschule.

Differenzierendes und lernförderndes Schulmaterial für einen qualitativ hochstehenden Unterricht in heterogenen Lerngruppen ist vorhanden und unentgeltlich. Ausgenommen ist der Ersatz von verlorenem oder willkürlich beschädigtem Material.

⁴ vgl. u.a.: Hänni Hoti, A. (Hg.) (2015): Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. EDK: Neuchâtel

Es gibt keine speziellen Beteiligungen von Eltern an Schulkosten wegen „ungenügender“ Wahrnehmung von kostenpflichtigen vorschulischen Förderangeboten oder von Erziehungsversäumnissen (z. B. Übergewicht, Sprache, Verhalten). Eine ungenügende frühe Förderung in der Schulsprache wird nicht in Form von Kostenbeteiligungen für obligatorischen DaZ-Unterricht an die Schulen „gebüsst“. Wenn schon müssten Integrationsbehörden wegen allfällig nicht eingehaltenen Vereinbarungen eine rekursfähige Busse aussprechen oder die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde KESB könnten theoretisch wegen Verstoss gegen ZGB Art 301 und 302 Massnahmen treffen um das Kindeswohl zu schützen. Migrierte Familien dürfen im Vergleich mit Familien aus anderen Landesteilen aber nicht diskriminiert werden.

Betreuungsleistungen innerhalb von Blockzeiten oder zum schulischen Konzept gehörenden Mittagsstrukturen sind kostenlos. Tagesschulen verrechnen – wenn überhaupt – einkommensabhängige Tarife. Beiträge für die Naturalkosten der zur Verfügung gestellten Ernährung sind möglich.

b. Berufs- und Mittelschulen

Für die Wahl der Bildungsgänge auf der Sekundarstufe II und den Erfolg bei Übertritten darf das Einkommen der Eltern keine Rolle spielen. Art. 19 in der Bundesverfassung wird gemäss den im Mai 2015 erneuerten strategischen „Bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz“ von Bund und EDK⁵ von den Kantonen (95 % Quote) so interpretiert, dass ein Abschluss der Sekundarstufe II zur „Grundbildung“ gehört und damit ebenfalls „unentgeltlich“ wird. Dazu gehören auch notwendige Fahrkosten mit ÖV und Kosten für auswärtige Aufenthalte für bestimmte Ausbildungsteile.

Im Übergang bis zu einer aktualisierten Interpretation der Verfassung z. B. durch ein Urteil des Bundesgerichts oder eine Volksabstimmung sind Beiträge an die Sek II-Ausbildungen einkommensabhängig zu erheben und nicht weiter zu erhöhen. Auf eine Bittstellung durch die Erziehungsberechtigten wird verzichtet. Der Maximalbetrag für sämtliche schulindizierte Ausgaben inkl. Einschreibe- und Prüfungsgebühren, Miete von Sportausrüstung, obligatorische Lehrmittel, Eintritte, externe Verpflegung (abzüglich Naturalkosten), Übernachtungen und Fahrkosten sowie allgemeine jährliche Schulgelder beträgt in jedem Fall bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt pro SchülerIn und Jahr höchstens CHF 1'000. Auf eine Erhöhung von bestehenden Gebühren oder Beiträgen wird ab sofort verzichtet.

c. Generelle Forderungen

- Obligatorische Lernsequenzen ausserhalb des Schulareals gehören zum Unterricht. Jede Schule verfügt über ein ausreichendes Budget für ausserschulische Anlässe gemäss ihrem Schulkonzept.
- Der Unterricht wird nicht beeinträchtigt durch Sammelaktionen oder Fundraising für nicht gedeckte Kosten. Für die Aqise von privaten Geldern bestehen transparente kantonale Richtlinien.
- Die Übernahme der bisherigen Elternbeiträge durch den Schulträger wird nicht in plafonierte Pauschalbudgets integriert oder durch Sparmassnahmen und Streichungen von bisherigen Angeboten kompensiert.
- EDK und Kantone schliessen schweizweite Vereinbarungen zum kostengünstigen Materialbezug (u. a. Miete von Velos, Skis), für vergünstigte Eintritte in Museen, Ausstellungen, Sportanlagen (Schwimmbäder, Kletterhallten, etc.) und kulturelle Anlässe sowie für einige kostenlose Tageskarten pro Jahr für jede Klasse auf dem ÖV-Netz.
- Die Kantone verhindern verfassungswidrige Praktiken in den Gemeinden und Schulen.

Zürich, 23. April 2016 / PrK LCH

⁵ <http://www.edk.ch/dyn/28578.php>