

***Volksinitiative „JA! Freie Schulwahl für alle.“ (ausformu-
lierter Entwurf)***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 10. August 2010, RRB Nr. 2010/1419

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommission(en)

Bildungs- und Kulturkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Die Volksinitiative	5
1.1 Einreichen und Zustandekommen der Initiative	5
1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens	5
1.3 Begründung	5
1.4 Weiteres Vorgehen	6
2. Materielle Voraussetzungen an Volksinitiativen	6
2.1 Materielle Voraussetzungen gemäss Bundes- und Kantonsverfassung	6
2.2 Materielle Voraussetzungen gemäss Gesetz über die politischen Rechte	6
2.3 Folgen bei Nichterfüllung der materiellen Voraussetzungen einer Initiative	7
3. Antrag auf Ablehnung der Initiative	7
3.1 Grundsätze des Schulwesens	7
3.2 Auftrag Erziehung und Bildung	8
3.3 Auftrag Qualität	9
4. Privatunterricht	9
4.1 Bundesverfassung	10
4.2 Verfassung des Kantons Solothurn	10
4.3 Privatschulen im Kanton Solothurn	10
5. Freie Schulwahl	11
5.1 Chancengerechtigkeit	11
5.2 Integration und Segregation	11
5.3 Mitspracherecht	13
5.4 Freie Schulwahl in anderen Kantonen	13
5.5 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	14
6. Kosten	14
7. Rechtliches und weiteres Vorgehen	15
7.1 Rechtmässigkeit	15
7.2 Zuständigkeit	15
7.3 Weiteres Vorgehen	15
8. Alternativen	15
9. Antrag	16
10. Beschlussesentwurf	18

Kurzfassung

Die ausformulierte Volksinitiative "Ja! Freie Schulwahl für alle." fordert die freie unentgeltliche Wahl zwischen öffentlichen und privaten Schulen.

Der Kanton Solothurn erfüllt mit seiner vielfältigen öffentlichen Volksschule den Verfassungsanspruch der Kinder und Jugendlichen auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Der Kanton stellt dazu die schulrechtlichen Vorschriften auf und steuert die Schulentwicklung. Die Schulführung überlässt er den Gemeinden und der Schulleitung vor Ort, damit diese Bildungsaufgaben möglichst nahe bei und mit der Bevölkerung erfüllt werden. Die Gemeinden beschulen somit ihre jeweiligen Kinder und Jugendlichen, ausgenommen besondere Einzelfälle, denen schon heute, zum Beispiel aus medizinischen oder sozialen Gründen erlaubt wird, die Schule einer anderen Gemeinde zu besuchen.

Die Kantonsverfassung garantiert ausdrücklich, dass Privatschulen gegründet, geführt und besucht werden können. Der gleiche Grundsatz gilt auch für den privaten Unterricht zu Hause. Eine finanzielle Unterstützung von Privatschulen ist nur vorgesehen, wenn kein gleichwertiges staatliches Angebot vorhanden ist (bspw. privat geführte Sonderschulheime oder Einzelplatzierungen bei speziellem Förder- bzw. Therapiebedarf). Das Prinzip der Verfassung auf Unentgeltlichkeit des Unterrichts beschränkt sich jedoch grundsätzlich auf die öffentliche Schule. Den Besuch einer Privatschule oder den privaten Unterricht zu Hause müssen Eltern selbst bezahlen. Die gegenwärtige Rechtslage sieht nicht vor, dass dafür der öffentlichen Schule Steuergelder entzogen werden können. Auch ist nicht vorgesehen, dass zum Beispiel profitorientierte oder weltanschaulich einseitig ausgerichtete Organisationen Schulen errichten, um so an Steuergelder heranzukommen. Frühere Ideen, dies mit dem Mittel des "Bildungsgutscheines" zu bewerkstelligen, haben sich weder als mehrheitsfähig erwiesen noch als qualitätsfördernd für die öffentlichen Schulen. Die Intention der Volksinitiative besteht nun darin, diese Idee insofern zu modifizieren, als nun wechselnden Kindern Steuergeld in Form einer "Schülerpau-schale" (Durchschnittskosten) an ihren neuen öffentlichen oder privaten Schulort mitgegeben werden soll.

Die Volksinitiative setzt Schlüsselwerte der Gesellschaft aufs Spiel und verursacht hohe Kosten, ohne dass ihre Umsetzung für Kinder und Jugendliche einen entsprechenden Mehrwert bringt. Die Volksschule ist unter der Trägerschaft der Gemeinden ausgezeichnet positioniert.

Die wichtigsten Argumente gegen die Initiative sind:

- Ein Wettbewerb zwischen Volks- und Privatschulen ist der Schulqualität nicht zuträglich. Der verfassungsmässige Grundschulunterricht ist kein austauschbares Marktprodukt, sondern gehört zur verfassungsrechtlichen Grundversorgung, ist geografisch gebunden und der Chancengerechtigkeit verpflichtet.
- Eine eigentliche freie Wahl zwischen den Schulen wird im Hinblick auf die unterschiedlichen Voraussetzungen zwischen den Gemeinden nie möglich sein. Damit täuscht die Initiative eine Wahl vor, die in Wirklichkeit nur wenigen tatsächlich offen steht.

- Die freie Schulwahl schwächt nachhaltig die soziale Integrationswirkung, die von der Grundschulung ausgeht und die in einer vielfältigen Gesellschaft wie der schweizerischen von hoher Wichtigkeit ist.
- Die freie Schulwahl führt zu Mehrkosten für Gemeinden und Kanton von mindestens 20 Millionen Franken pro Jahr.
- Die freie Schulwahl führt zu einem Demokratiedefizit, da die Bürger und Bürgerinnen Steuergelder an Institutionen zahlen müssen, in denen sie keine Mitsprache haben. Es kann deshalb auch nicht die Sache des Staates sein, eine allgemeine freie Schulwahl zu finanzieren.

Wir beantragen dem Kantonsrat, die ausformulierte Volksinitiative „Ja! Freie Schulwahl für alle.“ abzulehnen und sie den Stimmberechtigten ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Initiative abzulehnen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Volksinitiative "JA! Freie Schulwahl für alle."

1. Die Volksinitiative

1.1 Einreichen und Zustandekommen der Initiative

Am 2. März 2010 hat das Initiativkomitee „elternlobby schweiz“ die Volksinitiative "JA! Freie Schulwahl für alle“ mit 3'080 beglaubigten Unterschriften (Angabe des Initiativkomitees) eingereicht.

Dem Initiativkomitee gehören an: Grossenbacher Werner, Lommiswil; Reichmuth Esther, Hochwald; Beck Margrith, Zuchwil; Dalle Carbonare Bruno, Hochwald; Forster Mathias, Dornach; Gämperle Daniel, Kleinlützel; Maarsen Petra, Gerlafingen; Joanovits Zsolt, Dornach; Mattle Alex, Oberdorf; Reichmuth Ferdinand, Hochwald; Urech Daniel, Dornach; Vögtli-Hohl Verena, Dornach; Von Rohr Chris, Solothurn; Wepfer Niklaus, Balsthal.

Nach Artikel 30 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) ist eine Initiative zu Stande gekommen, wenn sie innert 18 Monaten nach der amtlichen Publikation des Initiativtextes von 3'000 Stimmberechtigten oder 10 Einwohnergemeinden unterstützt wird. Das Initiativbegehren wurde fristgerecht eingereicht und trägt die gültige Unterschrift von mehr als 3'000 Stimmberechtigten. Die Stimmberechtigungen der unterzeichnenden Personen sind formgerecht beglaubigt. Gemäss Verfügung der Staatskanzlei vom 5. März 2010 sind alle Formvorschriften erfüllt und die Initiative ist zu Stande gekommen.

1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens

Die ausformulierte Verfassungsinitiative "JA! Freie Schulwahl für alle.“ fordert für Eltern das Recht auf freie Schulwahl. Sie ergänzt Art. 104 der Verfassung des Kantons Solothurn wie folgt:

Art. 104: Grundsätze des Schulwesens

^{1bis} Eltern können wählen zwischen den einzelnen öffentlichen und Privatschulen im Kanton Solothurn wie auch in den Kantonen, mit denen der Kanton ein Schulabkommen hat.

^{1ter} Der Unterricht an Privatschulen wird für Kantonseinwohner durch die Schulträger entsprechend den Durchschnittskosten der staatlichen Schulen im Geltungsbereich des Schulabkommens finanziert, sofern der Zugang ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkung gewährleistet ist.

1.3 Begründung

Das Initiativkomitee begründet das Begehren mit Artikel 26 Absatz 3 der UNO-Menschenrechtskonvention: „Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.“

Weiter wird das Begehren wie folgt begründet (Quelle: Unterschriftenbogen des Initiativkomitees):

„Bildungsvielfalt und gleiche Bildungschancen für alle Kinder

Alle Kinder sollen Zugang zu allen staatlich anerkannten Schulen haben. Nur ein vielfältiges Bildungsangebot vermag den vielfältigen Bedürfnissen der Kinder gerecht zu werden.

Freie Schulwahl für alle Eltern

Alle Eltern sollen ungeachtet der eigenen finanziellen Mittel unter allen staatlich anerkannten Schulen wählen können. So können sie die Schule wählen, die den Bedürfnissen ihrer Kinder und ihrer Familie entspricht. Diese Freiheit führt zu mehr Interesse und zu mehr Erziehungs- und Bildungsmitverantwortung der Eltern.

Vorteile für Lehrpersonen

Grössere Freiheit bei der Unterrichtsgestaltung. Der Lehrer kann eine Schule wählen mit einem Schulkonzept, das seinen Neigungen entspricht. Wenn Lehrpersonen und Eltern dasselbe pädagogische Leitbild haben, arbeiten Sie besser zusammen.

Gleich lange Spiesse für alle Schulen

Schulen, die alle Kinder ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkungen aufnehmen, sollen dieselben finanziellen Mittel erhalten.

Wettbewerb

Nachfrageorientierte Bildung und pädagogischer Wettbewerb führen zu Innovation, Qualitätssteigerung und zu einem effizienteren Bildungswesen.“

1.4 Weiteres Vorgehen

Für Initiativen in Form von ausgearbeiteten Vorlagen unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf innert sechs Monaten nach der Einreichung (das heisst bis 2. September 2010), wenn er keinen Gegenvorschlag gegenüberstellen will, innert zwölf Monaten (das heisst bis 2. März 2011), wenn er einen Gegenvorschlag ausarbeitet (§ 41 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes; KRG, BGS 121.1). Der Kantonsrat stellt dem Volk Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens. Er kann der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Die Volksabstimmung findet spätestens zwei Jahre nach der Einreichung statt (Art. 32 Abs. 1 KV), das bedeutet bis spätestens am 2. März 2012. Der letzte offizielle Abstimmungstermin vor diesem Datum ist der 27. November 2011.

2. Materielle Voraussetzungen an Volksinitiativen

2.1 Materielle Voraussetzungen gemäss Bundes- und Kantonsverfassung

Rechtswidrig ist eine Initiative, wenn sie Bundesrecht verletzt (Art. 49 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101).

Gemäss Artikel 31 der Verfassung des Kantons Solothurn erklärt der Kantonsrat eine Volksinitiative für ungültig, wenn sie den Formvorschriften widerspricht, offensichtlich rechtswidrig oder undurchführbar ist.

2.2 Materielle Voraussetzungen gemäss Gesetz über die politischen Rechte

Unter der Sachüberschrift Ungültigkeitserklärung bestimmt § 138 Absatz 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1998 (GpR; BGS 113.111), eine Initiative sei ungültig, wenn sie rechtswidrig ist oder die Einheit der Materie oder Form nicht wahrt. Somit ist gemäss dieser Bestimmungen eine Initiative bereits für ungültig zu erklären, wenn sie sich als rechtswidrig erweist; im Gegensatz zur oben erwähnten Bestimmung der Kantonsverfassung ist dazu keine "offensichtliche" Rechtswidrigkeit erforderlich.

2.3 Folgen bei Nichterfüllung der materiellen Voraussetzungen einer Initiative

Erfüllt eine Initiative nach Ansicht des Regierungsrates die oben genannten inhaltlichen Voraussetzungen nicht und hält er sie demzufolge für ungültig, beantragt er dem Kantonsrat deren Ungültigkeitserklärung (§ 138 Abs. 2 GpR). Eine ungültige Initiative darf dem Volk nicht zur Abstimmung unterbreitet werden. Der Kantonsrat ist gemäss Artikel 31 KV verpflichtet, eine Initiative für ungültig zu erklären, wenn er von der offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative überzeugt ist.

3. Antrag auf Ablehnung der Initiative

3.1 Grundsätze des Schulwesens

Die Bundesverfassung verankert als Grundrecht den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht¹⁾. Sie überträgt im Übrigen das Schulwesen den Kantonen und bestimmt, dass diese für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht, obligatorisch ist, staatlicher Leitung oder Aufsicht untersteht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist.²⁾ Über die Schulorganisation äussert sich die Bundesverfassung nicht.

Die Kantonsverfassung wiederholt den Anspruch der Schüler und Schülerinnen auf eine den geistigen, seelischen und körperlichen Fähigkeiten entsprechende Bildung³⁾ und überträgt den Einwohnergemeinden die Aufgabe, die Volksschule (Grundschulunterricht) zu errichten und zu führen⁴⁾.

Die Volksschule des Kantons Solothurn ist eine öffentliche Aufgabe und ist von der Organisation und dem Angebot her darauf ausgerichtet, alle schulpflichtigen Kinder zu unterrichten. Vorbehalten ist die Bevorzugung des Besuchs einer Privatschule durch die Eltern⁵⁾. Für Schulkinder in Privatschulen ist die öffentliche Volksschule jederzeit zur Wiederaufnahme verpflichtet und auch vorbereitet.

Hinsichtlich der Staatsebenen ist die öffentliche Volksschule eine Verbundaufgabe von Gemeinden und Kanton.

An der Basis sind für die öffentliche Volksschule die Einwohnergemeinden zuständig. Diesen obliegt insbesondere die Planung, der Bau und der Unterhalt des Schulraums (Schulhäuser), die Personalführung der Schulleitung und des Lehrkörpers, die Organisation des Unterrichts (Klassenbildung, Schülerzuweisung, Stundenplanung), die Bewertung und Selektion der Schüler und Schülerinnen so-

¹⁾ Art. 19 BV, SR 101.

²⁾ Art. 62 Abs. 1 und 2 BV, SR 101.

³⁾ Art. 104 KV, BGS 111.1.

⁴⁾ Art. 105 KV, BGS 111.1.

⁵⁾ § 20 VSG, BGS 413.111.

wie der Kontakt mit den Eltern. Diese Aufgaben erfüllen sie unter Kostenbeteiligung des Kantons für die Lehrerbesoldung.

Gemeinsam mit dem Kanton fällt den Gemeinden die Entwicklung und Sicherung der Schulqualität (Qualitätsmanagement) zu.

Der Kanton gibt den Gemeinden den rechtlichen Rahmen für die Schulführung vor. Ihm obliegt so- dann die übergeordnete Schulentwicklung (Projekte, Schulversuche). Er steuert und beaufsichtigt die öffentliche Volksschule.

Obwohl das schulrechtliche Regelwerk, welches der Kanton den Gemeinden vorgibt, dicht ist, gilt auch in der öffentlichen Volksschule der Grundsatz, dass überall dort, wo keine kantonale Vorgabe besteht, die Gemeinden in der Schulführung autonom sind. Auch als Verbundaufgabe ist das Schul- wesen dadurch geprägt, dass so viele Aufgaben wie möglich den Gemeinden und der Schulleitung vor Ort überlassen bleiben und nur so viele Aufgaben wie nötig an den Kanton gezogen werden. Dies ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips, welches die Aufgabenerfüllung durch die bürgernächste Staatsebene begünstigt und vom Verfassungsrecht vorgeschrieben ist¹⁾.

Das Gemeindegebiet bestimmt zum einen die Zuständigkeit für die Beschulung eines Kindes: Die Beschulungsverantwortung trägt die Einwohnergemeinde, in der sich das Kind aufhält²⁾. Dabei wird in Übereinstimmung mit der Rechtspraxis der anderen Kantone der «Aufenthalt» als faktischer Le- bensmittelpunkt verstanden. Somit gilt auch für die Volksschule das so genannte Aufenthaltsprinzip. Der schulrechtliche Aufenthalt deckt sich nicht mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz, für welchen auf den Aufenthalt mit der Absicht dauernden Verbleibens abgestellt wird³⁾.

Das Gemeindegebiet bestimmt zum andern den Raum, in dem das Kind beschult wird (Territorial- prinzip). Das Einzugsgebiet der Schulhäuser endet an den Gemeindegrenzen. Nur aus besonderen, im Einzelfall nach pflichtgemäsem Ermessen zu beurteilenden Gründen lässt das Gesetz den Schul- besuch in einer anderen Gemeinde zu (Sonderfall des auswärtigen Schulbesuchs).

3.2 Auftrag Erziehung und Bildung

Erziehung und Ausbildung sind partnerschaftliche Aufgaben von Eltern und Schule⁴⁾. Im Erziehungs- und Bildungsauftrag der öffentlichen Volksschule hat nicht die Erziehung, sondern die Bildung – das heisst der Unterricht – Priorität. Die Volksschule nimmt auf die Schulkinder primär auf der Lernebene Einfluss. Auf der Erziehungsebene respektiert sie den Vortritt der Familie. Diese Rangfolge ergibt sich bereits aus dem von der Bundesverfassung statuierten Vorrang des Bundeszivilrechts⁵⁾. Es überträgt⁶⁾ den Eltern die Sorge für das Kind und steht vor dem öffentlichen, kantonalen Schul- recht, welches gemäss Verfassung dem Grundschulunterricht im Sinn der Wissens- und Kompetenz- vermittlung verpflichtet ist. Kerngeschäft der Volksschule ist der Unterricht. Da der Unterricht aber nicht in einem zwischenmenschlichen bzw. sozialen Vakuum stattfinden kann, steht er in einer Wechselwirkung zur privaten, elterlichen Erziehung und wird durch eine unterstützende «schulische

¹⁾ Art. 5a und 43a Abs. 1 BV, SR 101; Art. 104 KV BGS 11.1.

²⁾ § 72 Bstl VSG, BGS 413.111.

³⁾ Art. 23 Abs. 1 ZGB, SR 210.

⁴⁾ Art. 104 KV, BGS 111.1.

⁵⁾ Art. 122 Abs. 1 BV, SR 101.

⁶⁾ Art. 296 ff. ZGB, SR 210.

Erziehung», insbesondere über eine gezielte Förderung der Selbstkompetenz und der Sozialkompetenz durch die Lehrpersonen, ergänzt.

3.3 Auftrag Qualität

Die öffentliche Volksschule unterzieht sich einer intensiven und effektiven Qualitätssteuerung. Sie hält sich insbesondere mit institutionalisierten Qualitätszyklen (Selbstevaluation, Fremdevaluation) am Puls der Schulentwicklung. Die öffentliche Volksschule wird durch professionelle pädagogische Schulleitungen mit grossem Engagement geführt. Ihre Lehrpersonen sind dank aufwändiger Aus- und Weiterbildung, regelmässiger Qualifikation sowie hohem Berufsethos für den Unterricht hoch qualifiziert.

Die gute Verfassung der öffentlichen Volksschule zeigt sich auch darin, dass die Schulabgänger und Schulabgängerinnen den Einstieg in die Berufslehren oder in die weiterführenden Schulen in aller Regel gemäss ihrem Potential problemlos meistern und sich darin gut bewähren.

Die öffentliche Volksschule ist vom Angebot her breit und vielfältig und von der Durchführung des Unterrichts her flexibel angelegt. Ihre Lehrpersonen sind verpflichtet und dafür ausgebildet, die Schulkinder möglichst individuell zu fördern. Bei der Wahl der Mittel und des Vorgehens haben sie jedoch grosse Freiheit. Bei all dieser Breite und Vielfalt bleibt aber die öffentliche Volksschule der verfassungsrechtlichen Grundversorgung¹⁾ und den Wurzeln ihres Auftrags verpflichtet. Sie kommt dieser Verpflichtung mit einem hohen Aufwand nach²⁾, kann diesen aber nicht ins Unbegrenzte steigern. Sie kann daher wohl vielen, nicht aber restlos allen Wünschen und Bedürfnissen der Schüler und Schülerinnen und deren Eltern nachkommen. Somit ist in Kauf zu nehmen, dass die öffentliche Volksschule aus partikulären oder betont individualistischen Perspektiven heraus lückenhaft oder mangelhaft erscheinen mag. Dies betrifft nicht nur ihr Angebot im Allgemeinen, sondern auch den Auftritt ihrer Lehrpersonen im Besonderen. Tätigkeit und Ausstrahlung der Lehrpersonen sind der Schlüsselfaktor der öffentlichen Volksschule: Die Lehrpersonen «sind die Schule». Sie prägen das schulische Zusammenleben mit ihren Stärken und Schwächen sowie Verträglichkeiten und Unverträglichkeiten, wie sie allen Menschen eigen sind.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass die grundlegenden Rahmenbedingungen der öffentlichen Volksschule nicht zu verhandeln sind. Die öffentliche Volksschule ist eine Schule für alle. Sie ist daher im Interesse aller Eltern und nicht nach dem Wunsch der einzelnen Eltern zu organisieren und zu betreiben. Die Unterrichtsfächer, die Lektionentafel und der Stundenplan, die Lehrmittel, die Schulhaus- und Klasseneinteilung, die Leistungsmessung, die Promotionen und der Übertritt, die Disziplinarmassnahmen sowie anderes mehr sind nicht verhandelbar. Sie werden durch Kanton und Gemeinden festgelegt und verfügt, nötigenfalls auch gegen den Willen von Eltern und Kind. Insoweit besteht keine Elternmitsprache, unter Vorbehalt von Rechtsmitteln gegen belastende Verfügungen. In diesem Licht sind auch die privaten Elternvereinigungen zu sehen, die sich da und dort formieren. Diese sind wertvolle Plattformen für Kontakte und Unterstützung, stehen aber auf einer informellen und rechtlich nicht bindenden Ebene.

4. Privatunterricht

¹⁾ Art. 19 und 62 Abs. 2 BV, SR 101.

²⁾ Kumulierte Bruttolehrerlohnenkosten von rund 400 Mio. Franken.

4.1 Bundesverfassung

Die Bundesverfassung weist den Grundschulunterricht, den sie garantiert, «staatlicher Leitung oder Aufsicht» zu¹⁾. Daraus ergibt sich zwar nicht explizit ein Grundrecht auf Privatschulung. Dennoch könnte aus der Bundesverfassung indirekt das Recht, Privatschulen zu gründen und zu besuchen, abgeleitet werden: Andere Grundrechte wie die persönliche Freiheit²⁾, die Glaubens- und Gewissensfreiheit³⁾ sowie die Wirtschaftsfreiheit⁴⁾ entfalten sich auch in Richtung Privatunterricht und geben diesem eine grundrechtsartige Legitimation.

4.2 Verfassung des Kantons Solothurn

Im Gegensatz zum Bund besitzt der Kanton Solothurn für die Existenz von Privatschulen klare Vorgaben: Die Verfassung des Kantons Solothurn wiederholt nicht nur das Grundrecht der Bundesverfassung auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Sie verankert darüber hinaus die Privatschulfreiheit (Privatschulen und privaten Unterricht) als eigenständiges kantonales Grundrecht.

Die Privatschulfreiheit beinhaltet das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen⁵⁾. Aufgrund des unverbrüchlichen Grundschulanspruchs der Kinder sind Privatschulen und privater Unterricht indessen zu beaufsichtigen. Die Aufsicht schliesst Bedingungen und Auflagen bei der Zulassung ein.

Privatschulen und privater Unterricht haben eine der öffentlichen Schulen gleichwertige Ausbildung zu bieten. Diese hat sich nach den Leitideen, den Grobzielen und den Minimalzielen des Volksschullehrplans des Kantons Solothurn zu richten und die ständig beschäftigten Lehrpersonen müssen ein staatlich anerkanntes Lehrerpapent besitzen. Beim privaten Unterricht muss zudem nachgewiesen werden, dass trotz wegfallender Einbindung in den Klassenverband die Sozialisierung sichergestellt ist. Damit wird gewährleistet, dass die Balance zwischen Respektierung der Privatschulfreiheit und Respektierung des Grundschulanspruchs der Kinder gewahrt bleibt.

4.3 Privatschulen im Kanton Solothurn

Im Kanton bestehen, grob eingeteilt, Privatschulen mit vier verschiedenen Ausprägungen:

- Privatschulen, welche den Kindern und Eltern eine alternative Pädagogik bzw. Methodik/Didaktik anbieten;
- Privatschulen, welche die Kinder beim Erbringen der Schulleistungen besonders unterstützen;
- Privatschulen mit vorwiegender Ausrichtung auf Familien, die sich in der Schweiz und im Kanton nicht oder nicht nachhaltig verankern;
- Privatschulen, die ein sonderpädagogisches Angebot bereitstellen.

¹⁾ Art. 62 Abs. 2 zweiter Satz BV, SR 101.

²⁾ Art. 10 Abs. 2 BV, SR 101.

³⁾ Art. 15 BV, SR 101.

⁴⁾ Art. 27 BV, SR 101.

⁵⁾ Art. 108 KV, BGS 111.1.

Zurzeit besuchen rund 430 Schüler und Schülerinnen Solothurner Privatschulen. Das sind knapp 2 % der Volksschülerschaft. Damit liegt der Kanton Solothurn deutlich unter dem nationalen Schnitt von rund 5 %.

5. Freie Schulwahl

5.1 Chancengerechtigkeit

Der freie Wettbewerb bzw. die gegenseitige Konkurrenz unter Schulen führt nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der Schulqualität. Bildung kann im Erwachsenenbereich (Hochschulen, berufliche Weiterbildung, allgemeine Erwachsenenbildung) kompromisslos qualitätsfördernd vermarktet werden. In der obligatorischen Schule kann dies hingegen aus folgenden Gründen nicht gelingen:

- Die Grundschulung ist nicht ein gewöhnliches Marktprodukt, sondern gehört zur verfassungsrechtlichen Grundversorgung; sie ist obligatorisch bereitzustellen und zu beziehen. Damit kann ihre Qualitätssteuerung dem freien Markt nicht ohne erhebliche Risiken überlassen werden.
- Die Versorgung der Bevölkerung mit der Grundschulung ist schon aus geografischen Gründen nicht bedenkenlos wettbewerbsverträglich. In einem freien Schulmarkt konzentriert sich der Konkurrenzkampf auf gut erschlossene Ballungsgebiete. Dies führt zu einem Gefälle bei der Attraktivität der Schulen für Eltern und Lehrpersonen und damit letztlich bei der Schulqualität. Dieses Gefälle ist nicht erwünscht und angesichts des verfassungsmässigen Schulungsauftrags auch deswegen abzulehnen.
- Die verfassungsmässige Grundschulung ist der Chancengerechtigkeit verpflichtet; eine freie Schulwahl gefährdet diese. Abgesehen von der Geografie kann auch das Marketing der Schulen die Schulqualität beeinträchtigen und Ressourcen binden. Auf einem «freien Schulmarkt» setzt sich weniger die objektiv beste als die klug vermarktete Schule durch. Beim obligatorischen Schulunterricht geht dies auf Kosten des Bildungserfolgs und der Kindesinteressen. Die freie Schulwahl ist auch unter diesem Aspekt abzulehnen.
- Die gegenwärtige Rechtslage sieht nicht vor, dass für Privatschulen der öffentlichen Schule Steuergelder entzogen werden sollen. Auch ist nicht vorgesehen, dass zum Beispiel profitorientierte oder weltanschaulich einseitig ausgerichtete Organisationen Schulen errichten, um so an Steuergelder heranzukommen. Frühere Ideen, dies mit dem Mittel des "Bildungsgutscheines" zu bewerkstelligen, haben sich weder als mehrheitsfähig erwiesen, noch als qualitätsfördernd für die öffentlichen Schulen. Die Intention der Volksinitiative besteht nun darin, diese Idee insofern zu modifizieren, als nun die Schule wechselnden Kindern Steuergeld in Form einer "Schülerpauschale" (Durchschnittskosten) an ihren neuen öffentlichen oder privaten Schulort mitgegeben werden soll.

5.2 Integration und Segregation

Die öffentliche Volksschule vermittelt nicht nur den Kindern und Jugendlichen unserer Gesellschaft eine Grundschulung von hoher Qualität. Sie hat darüber hinaus den Zusatzeffekt, ein kraftvoller ge-

gesellschaftlicher Integrationsfaktor – wahrscheinlich der kraftvollste und wirkungsvollste ausserhalb der Familie überhaupt – zu sein.

Die öffentliche Volksschule versammelt die jungen Menschen während 11 Jahren über die Grenzen der Gesellschaftsschichten, der Sprachen und der Kulturen hinweg. Ein langjähriger gemeinsamer Schulunterricht und darin inbegriffen die Pflege der lokalen Sprache, die Unterstützung der elterlichen Erziehung und die Förderung des zwischenmenschlichen Zusammenlebens bilden die wichtige Basis für die gesellschaftliche Toleranz und den gesellschaftlichen Zusammenhalt

Einen besonders wichtigen Beitrag leistet die öffentliche Volksschule für die Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Die Begegnung mit einheimischen Kindern und Eltern vermittelt diesen Kreisen Sprache, Kultur und Werte unseres Landes sowie das Gefühl, ein Teil davon zu sein. Umgekehrt wird dadurch in der einheimischen Bürgerschaft Verständnis und Offenheit gegenüber Personen mit einem anderen Hintergrund als dem eigenen gefördert.

Für ihre Integrationsleistung ist die öffentliche Volksschule darauf angewiesen, dass sie von möglichst vielen Kindern und Jugendlichen besucht wird. In dem Mass, in dem ihre Auslastung zurückgeht, nimmt ihre soziale Bindungskraft ab. Dies ist in einer vielgestaltigen Gesellschaft wie in der schweizerischen folgenswer. Eine freie Schulwahl führt die Eltern tendenziell dazu, jene Schule zu wählen, die auch durch ihr privates Bezugsfeld (Freundeskreis, kulturelles Umfeld) bevorzugt wird. Dies bedeutet eine schulische Segregation (Entmischung), die zwangsläufig zu einer gesellschaftlichen Segregation führt; mit der freien Schulwahl entstehen Schulen für Schichten und Gruppen. Da die Schweiz einen hohen Anteil an Ausländerinnen und Ausländern mit oft fremdem sprachlichem und kulturellem Hintergrund aufweist, ist die Entstehung von «Schweizerschulen» und «Ausländerschulen» ein realistisches Szenario.

Es ist denkbar, dass sich in Städten und grösseren Agglomerationen schweizerische und aus westlichen Ländern zugewanderte Eltern vermehrt Privatschulen zuwenden, während Eltern mit einem anderen Migrationshintergrund ihre Kinder weiterhin in die öffentliche Schule schicken. Diese läuft damit Gefahr, zur «Restschule» zu werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass Familien mit Migrationshintergrund nicht immer daran interessiert sind, ihre Kinder zusammen mit einheimischen bzw. deutschsprachigen Kindern die Schule besuchen zu lassen. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass Bevölkerungskreise mit Migrationshintergrund «eigene» Schulen gründen. Bei einer freien Schulwahl müssen solche Schulen auf Grund der Privatschulfreiheit und des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebotes wie die anderen Schulen durch den Kanton anerkannt und durch die Gemeinden finanziert werden. So können Parallelschulen als Nährboden für Parallelgesellschaften entstehen.

In den Niederlanden, wo eine ähnliche Gesellschaftsstruktur wie in der Schweiz und traditionell die freie Schulwahl besteht, ist die segregative Wirkung der Grundschule nachgewiesen. Umgekehrt weisen die skandinavischen Länder (mit Ausnahme von Dänemark), für welche die desintegrierende Wirkung der freien Schulwahl verneint wird, eine weit homogenere Bevölkerung bzw. einen weit geringeren Ausländeranteil als die Schweiz auf.

In der Schweiz und im Kanton Solothurn besteht eine der grössten gesellschaftspolitischen Herausforderungen darin, die soziale Integration zu bewahren und zu stärken. Die öffentliche Volksschule trägt viel dazu bei, dass diese Herausforderung erfolgreich gemeistert wird. Mit einer freien Schulwahl wird die Integrationswirkung der Volksschule deutlich geschwächt. Mit dieser Schwächung ist ein

erhebliches staatspolitisches Risiko verbunden. Die Regierung erkennt in der Gefahr der sozialen Entmischung den wohl wichtigsten Grund, der gegen eine freie Schulwahl im Sinn der vorliegenden Initiative spricht.

5.3 Mitspracherecht

In der öffentlichen Volksschule besitzen die Stimmbürger und -bürgerinnen ein demokratisches Mitspracherecht. Sie bilden die Bürgerschaft und damit das oberste Organ der Gemeinde als Körperschaft, welche die Schule trägt. Als Bürgerschaft wählen sie den Gemeinderat, welcher für die Schulführung und die Prüfung des Schulhaushaltes zuständig ist. Zudem können sie sich an der Gemeindeversammlung oder in Referendumsabstimmungen am Erlass der Vorschriften für die Schule beteiligen. Mit dem Initiativrecht können sie Anstösse für die Schulentwicklung geben. Gegenüber Privatschulen sind die Bürger und Bürgerinnen entweder unbeteiligte Dritte oder private, ausschliesslich vertraglich kontaktierte Kunden. Weder in der einen noch in der anderen Eigenschaft kommt ihnen ein Mitspracherecht zu. Privatschulen sind Subjekte des Privatrechts und gegenüber der Allgemeinheit nicht rechenschaftspflichtig.

Diesem Unterschied trägt die Rechtsordnung heute so weit Rechnung, als die Bürger und Bürgerinnen mit ihren Steuergeldern nur diejenigen schulischen Institutionen mitfinanzieren müssen, an denen sie sich mitentscheidend beteiligen können, nämlich die öffentlichen. Eine freie Schulwahl dehnt die Steuerpflicht der Bürger und Bürgerinnen auf den Privatunterricht aus, ohne ihnen im Gegenzug Mitbestimmung einzuräumen. Dieser Effekt ist undemokratisch und in der schweizerischen Staatskultur störend. Er wiegt schwerer als der heutige umgekehrte Effekt, wonach die Bürger und Bürgerinnen mit ihren Steuern die öffentliche Schule auch dann mitfinanzieren müssen, wenn sie für ihr Kind eine Privatschule wählen und separat finanzieren; dies, zumal die Eltern unabhängig von ihrer Schulwahl zur öffentlichen Schulbürgerschaft gehören und ihr Kind auch nach einem vorübergehenden Aufenthalt in einer Privatschule jederzeit in die öffentliche Schule zurückgeben können.

5.4 Freie Schulwahl in anderen Kantonen

Bestrebungen für eine freie Schulwahl sind in diversen Kantonen im Gange. Im Kanton Basel-Landschaft wurde Ende 2008 dazu bereits eine Initiative mit 80% Nein-Stimmen abgelehnt, der Gegenvorschlag zur Erhöhung der staatlichen Gelder für Privatschulen aber angenommen. Später wurde zudem die freie Schulwahl für Kindergarten und Primarschule erleichtert. Ebenso wurden in den Kantonen St. Gallen (November 2009) und Thurgau (April 2009) Initiativen zur freien Schulwahl eingereicht, während in Basel-Stadt Unterschriften für eine Initiative gesammelt werden. Im Kanton Thurgau wurde die Volksinitiative der "Elternlobby", die die freie und unentgeltliche Wahl zwischen staatlichen und privaten Schulen verlangte, im März 2010 mit über 83 % Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Im Kanton Waadt wurde im September 2009 eine Petition eingereicht. Inhaltlich wird vor allem die freie Wahl zwischen staatlichen und privaten Schulen gefordert. Der Staat soll den Privatschulen für jedes Kind einen bestimmten Betrag bezahlen. Der Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) hat sich im Kanton Basel-Landschaft klar gegen die Volksinitiative für eine freie Schulwahl und zum Übergang zum "System Bildungsgutscheine" ausgesprochen. Ebenfalls pointierte Aussagen gegen die „freie Schulwahl ab der 4. Klasse“, wie sie die Mitte Juli 2010 eingereichte Initiative im Kanton Zürich verlangt, äussern alle Zürcher Lehrerorganisationen. Angeführt werden auch hier im Besonderen die Kostensteigerung, die befürchtete Schliessung von kleinen Landschulen und die verstärkte soziale Entmischung.

5.5 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die Initianten und Initiantinnen berufen sich bei der Begründung der Initiative auf Artikel 26 Absatz 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte [UNO-Resolution 217 A (III) vom 10. Dezember 1948¹⁾]. Dieser Passus ist im Zusammenhang mit der gesamten Bestimmung von Artikel 26 der Erklärung der Menschenrechte zu sehen. Dieser Bestimmung wird mit dem Anspruch auf genügenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach schweizerischer bzw. Solothurner Verfassungsordnung, mit dessen Erfüllung durch ein breites öffentliches Schulangebot im Sinn des Volksschullehrplans und mit der garantierten Privatschulfreiheit plausibel nachgelebt. Ein Postulat auf freie Schulwahl – insbesondere im Sinn der Unentgeltlichkeit des Privatschulbesuchs – kann daraus nicht abgeleitet werden. Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht direkt anwendbares Recht darstellt, sondern den Charakter einer politischen Resolution besitzt.

6. Kosten

Neben der sozialen Segregation sind die Mehrkosten, die sich aus einer zwingenden Mitfinanzierung der Privatschulen ergeben, das gewichtigste Argument gegen eine freie Schulwahl. Die erheblichen Mehrkosten müssten mit einer Kompensation auf der Seite der öffentlichen Schule aufgefangen werden. Es ist allerdings irrig, davon auszugehen. Dabei würde verkannt, dass die Kosten der Volksschule zum grössten Teil Kosten für Schulklassen und damit Lohnkosten für Lehrpersonen sind. Um in der öffentlichen Volksschule substanziell Kosten zu sparen, müsste auf Schulklassen und damit auf Lehrerpensen verzichtet werden. Die theoretischen Durchschnittskosten einer Schülerin oder eines Schülers stehen den praktischen Grenzkosten einer Schulklasse mehr oder einer Schulklasse weniger gegenüber. Eine Kompensation wäre nur um den Preis markant grösserer Klassen zu haben.

Gemäss Volksinitiative würde bei einer freien Schulwahl ein Schüler bzw. eine Schülerin ein Schulgeld als Schülerpauschale mitnehmen „entsprechend den Durchschnittskosten der staatlichen Schulen im Geltungsbereich des Schulabkommens“²⁾. Die durchschnittlich höheren Bildungsausgaben in den Kantonen Zürich und Basel-Stadt würden somit zu einer weiteren Verzerrung führen. Konsequenz: Der Kanton Solothurn müsste das Schulabkommen aus finanziellen Erwägungen aufkünden. Die direkte negative Wirkung wäre insbesondere für das Schwarzbubenland schmerzlich.

Die finanziellen Auswirkungen einer freien Schulwahl lassen sich nicht präzise abschätzen. Sie hängen von der Intensität und Art der Nutzung der Schulwahl, von den Schülerzahlen in den Aufenthaltsgemeinden sowie von der Altersstruktur und damit der Lohneinstufung des Lehrkörpers ab. Die durchschnittlichen Kosten pro Solothurner Schüler/Schülerin betragen rund 18'000 Franken.

¹⁾ Artikel 26 der UNO-Resolution 217 A (III) vom 10. Dezember 1948

¹⁾ Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.

²⁾ Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

³⁾ Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

²⁾ Sämtliche Aufwendungen für die Volksschule in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Jura, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich pro Schüler.

In Ländern mit freier Schulwahl ist die Nutzung von Privatschulen äusserst unterschiedlich. Während in den Niederlanden rund 70 % der Schüler und Schülerinnen in Privatschulen unterrichtet werden, so sind es in Dänemark deren 12 % und in Schweden 7.4 %. Sollte der Privatschulbesuch von 5 % der Solothurner Schüler und Schülerinnen gemäss den Bedingungen der Volksinitiative finanziert werden, muss von jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von rund 20 bis 25 Mio. Franken ausgegangen werden.

Damit sind Steuererhöhungen auf breiter Front programmiert. In den einzelnen Gemeinden ist je nach lokaler Konstellation mit grossen Verwerfungen zu rechnen. Der kommunale Mehraufwand hat zudem nicht kalkulierbare Auswirkungen auf den Finanzausgleich.

7. Rechtliches und weiteres Vorgehen

7.1 Rechtmässigkeit

Die Überprüfung hat ergeben, dass die Volksinitiative "JA! Freie Schulwahl für alle." die materiellen Voraussetzungen gemäss Bundesrecht und kantonalem Recht erfüllt. Sie ist weder rechtswidrig noch undurchführbar; die Einheit der Materie und Form ist gewahrt. Die Volksinitiative ist demgemäss gültig.

7.2 Zuständigkeit

Diese Volksinitiative unterliegt nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe f KV der obligatorischen Volksabstimmung. Der Kantonsrat stellt dem Volk Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens (Art. 32 Abs. 2 KV).

7.3 Weiteres Vorgehen

Da der Regierungsrat die Initiative für gültig hält, stellt er hiermit dem Kantonsrat Antrag auf Ablehnung der Initiative innert der gesetzlichen Frist von sechs Monaten (§ 41 Abs. 1 Bst. a KRG). Die Volksabstimmung findet spätestens zwei Jahre nach der Einreichung statt (Art. 32 Abs. 1 KV), das heisst bis spätestens am 2. März 2012.

8. Alternativen

Aufgrund des formulierten Verfassungstextes des Initiativbegehrens ist kein Gegenvorschlag möglich bzw. sinnvoll. Wird die Initiative angenommen, gilt die vom Initiativkomitee ausgearbeitete Verfassungsbestimmung (Ergänzung von Art. 104 KV), wird sie abgelehnt, bleibt alles beim Status quo.

9. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, die Volksinitiative abzulehnen und dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Im Namen des Regierungsrates

Walter Straumann
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

10. **Beschlussesentwurf**

Volksinitiative „JA! Freie Schulwahl für alle.“ (ausformulierter Entwurf)

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 32 Absatz 1 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹, § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996² und § 41 Absatz 1 a des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989³, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 10. August 2010 (RRB Nr. 2010/1419), beschliesst:

1. Die Volksinitiative "JA! Freie Schulwahl für alle." wird abgelehnt.
2. Sie wird dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Departement für Bildung und Kultur (7) KF, VEL, YJP, DK, MM, em, LS

Amt für Volksschule und Kindergarten (2) Wa, YK

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

Staatskanzlei (2)

Initiativkomitee, Grossenbacher Werner, Fichtenweg 3, 4514 Lommiswil

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter VSL SO, Schulhaus, Schulhausstrasse, 4556 Aeschi

Gemeindepräsidien (122)

¹) BGS 111.1.
²) BGS 113.111.
³) BGS 121.1.