

«..., dass aller Orten in Unsern Landen wohlbestellte Schulen unterhalten werden»

Mit diesen Worten leitete der Zürcher Rat im Jahr 1778 die erneuerte Schul- und Lehrordnung ein. Knapp hundert Jahre später war es der Bund, der die Kantone in Art. 27 Abs. 2 BV 1874 verpflichtete, für genügenden, obligatorischen und unentgeltlichen Primarunterricht unter staatlicher Leitung zu sorgen. Schon kurz danach (1877) trat der Bundesrat auf einen Rekurs ein, der die Verletzung dieser Bestimmung monierte, und anerkannte damit – spiegelbildlich zur Pflicht der Kantone – ein verfassungsmässiges Individualrecht. Heute ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ausdrücklich in Art. 19 BV verankert. Allerdings wäre dieses Grundrecht bei der «Nachführung» fast vergessen gegangen. Noch im Verfassungsentwurf von 1996 fehlte es und wurde erst auf Vorschlag der vorberatenden Kommission des Nationalrats in den Grundrechtekatalog aufgenommen. Über die Gründe kann nur spekuliert werden. Möglicherweise ist die obligatorische und unentgeltliche Volksschule eine zu selbstverständliche Normalität geworden. Und die staatspolitischen Motive, die Ende des 19. Jahrhunderts zur Verfassungsänderung führten, sind uns heute teilweise fremd. An erster Stelle wurde damals das verteidigungspolitische Argument ins Feld geführt, dass die Armee ausreichend gebildete Soldaten benötige. In engem Zusammenhang stand die Einführung der Volksschule sodann mit dem Ausbau der direktdemokratischen Rechte im Bund. Und schliesslich wollte man in Zeiten des Kulturkampfes den Einfluss der Kirche auf die Bildung zurückdrängen. Nicht zuletzt war der obligatorische Primarschulunterricht vom sozialpolitischen Anliegen getragen, Kinderarbeit und Armut zu bekämpfen. Die Grundidee der Volksschule könnte man daher als egalitär-republikanisches Integrationsprojekt des jungen Bundesstaats bezeichnen. Treffend brachte dies *Fritz Fleiner* auf den Punkt: «Die öffentliche Schule ist die Schule für Jedermann, für die Kinder der Armen und der Reichen, für Reformierte, Katholiken und Konfessionslose.» (Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1922, S. 517).

Dass die obligatorische und unentgeltliche Volksschule auch im 21. Jahrhundert eine unverzichtbare Aufgabe wahrnimmt, wurde uns zu Beginn dieses Jahres schlagartig in Erinnerung gerufen. Zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie untersagte der Bundesrat am Freitag, dem 13. März 2020, den Präsenzunterricht an allen Schulen. Diese Anordnung traf nicht nur die Schulen und Lehrkräfte weitgehend unerwartet, sondern ebenso die Lernenden und ihre Eltern. Das unfreiwillige «Homeschooling» wurde für manche Familie zur ernsthaften Belastungsprobe. Der übers Wochenende organisierte Fernunterricht konnte zudem kaum als «ausreichender» Unterricht im Sinne der Verfassung gelten (vgl. zum Ungenügen von Fernunterricht BGer, Urteile 2C_592/2010 und 2C_593/2010 vom 20. September 2011 E. 3.3.2). Zwangsläufig mussten die Eltern in die Bresche springen, soweit ihnen dies aufgrund ihrer eigenen Bildung, ihrer didaktischen Fähigkeiten und der beruflichen Belastung überhaupt möglich war. Erste vergleichende Stu-

dien deuten darauf hin, dass die Schweizer Schulen dank ihrer Kompetenz mit digitalen Formaten vergleichsweise glimpflich durch die Krise gekommen sind. Es zeigt sich aber auch hierzulande, dass die Schere zwischen schwachen und starken Schülern als Folge des Fernunterrichts weiter aufging. Das unfreiwillige Realexperiment hat uns vor Augen geführt, dass die Volksschule auch heute noch für Integration und Chancengleichheit von enormer Bedeutung ist. Gleiche Bildungschancen sind nicht nur aus Sicht der Lernenden und ihrer Eltern wichtig, sondern auch von volkswirtschaftlicher Relevanz. Ohne eine qualitativ hochstehende und kostenlose Schulbildung können die in der Bevölkerung zahlreich vorhandenen Talente nicht frühzeitig erkannt und gefördert werden. Schon vor 250 Jahren dekretierte der Zürcher Rat die allgemeine Schulpflicht auch «zur Beförderung des Wohlstands». Noch mehr als damals dürfte die Schule zudem aus manchem Familienalltag kaum mehr wegzudenken sein, da nur so Beruf und Familie vereinbar sind. Denn zusätzlich zum Bildungsauftrag übernimmt die Schule quasi «nebenher» auch eine wichtige Betreuungsaufgabe.

Inzwischen hat sich der Unterricht an unseren Schulen wieder weitgehend normalisiert, doch zweifelsohne wird die Pandemie dauerhaft Spuren hinterlassen. Der Stellenwert des «Blended Learning», bei dem Formen des traditionellen Präsenzunterrichts mit digitalen Formaten kombiniert werden, hat deutlich zugenommen. Um die Chancengleichheit auch in Zukunft zu gewährleisten, dürfen die Kosten der rasch voranschreitenden Digitalisierung daher nicht klammheimlich auf die Eltern abgewälzt werden – etwa indem die Kantone und Gemeinden den Grundsatz «bring your own device (BYOD)» propagieren. Dieses Konzept wird gerne mit dem Argument der Wahlfreiheit und Eigenverantwortung «verkauft». Es führt aber dazu, dass unverzichtbares Schulmaterial privat finanziert werden muss. Zu Recht hält das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung daher den Grundsatz der Unentgeltlichkeit der Volksschule hoch und tritt Aufweichungstendenzen klar entgegen. So hat es mit Blick auf obligatorische Klassenlager und pädagogisch notwendigen Sprachförderunterricht einer Kostenverlagerung auf die Eltern eine deutliche Absage erteilt (BGE 144 I 1). Dass einzelne Politiker dem Bundesgericht deshalb vorwerfen, es verunmögliche Klassen- und Schneesportlager, zeugt von wenig Sinn für den Grundsatz der Kostenlosigkeit der Volksschule (vgl. Interpellation 18.3030 von Ständerat Beat Vonlanthen vom 27. Februar 2018).

Die Grundidee, «dass aller Orten in Unsern Landen wohlbestellte Schulen unterhalten werden», ist noch genauso zentral wie vor 250 Jahren. Eine gute Volksschule war nicht nur in der Vergangenheit ein Erfolgsfaktor für unser Land, sondern ist es auch heute und in Zukunft – wo nicht mehr Rohrstock und Schiefertafel, sondern Zoom und Tablet den Alltag beherrschen.

Benjamin Schindler