

Die UNO-Kinderrechtskonvention

Ihre Umsetzung im schweizerischen Schulrecht,
insbesondere im Kanton Aargau

Dissertation
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde einer Doktorin der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Beatrice Früh

von Zürich und Basel-Stadt

genehmigt auf Antrag von
Prof. Dr. Tobias Jaag

C

Dike Verlag Zürich 2007

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	1
Literaturverzeichnis	XVI
Rechtsquellen und Materialien	XXV
Abkürzungsverzeichnis	XXXI
Teil I Grundlagen	3
§ 1 Bestrebungen zum Schutze der Kinder vor der Entstehung der Kinderrechtskonvention	5
I. Erste Schritte zur Formulierung von Kinderrechten	5
A. Einführung	5
B. Internationale Kinderschutzmassnahmen gegen den Mädchenhandel	6
C. Internationale Kinderschutzmassnahmen gegen die Kinderarbeit	7
II. Kinderschutzmassnahmen des Völkerbundes	8
A. Völkerbundsvertrag	8
1. Weiterentwicklung des Kinderschutzes	8
2. Organisatorisches	8
3. Massnahmen zur Bekämpfung des Mädchenhandels	9
4. Massnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit	9
5. Allgemeine Kinderschutzmassnahmen	10
B. Genfer Erklärung 1924	11
1. Entstehung	11
2. Inhalt und Zielsetzungen	11
III. Kinderrechtserklärungen der UNO	13
A. Ausgangspunkt	13
B. Deklaration der Rechte des Kindes 1948	13
C. UNO-Erklärung der Rechte des Kindes 1959	15
1. Entstehung	15
2. Inhalt und Zielsetzungen	15
§ 2 Entstehung der Kinderrechtskonvention und Beitritt der Schweiz	17
I. Entstehung der Kinderrechtskonvention	17
A. Politisches Umfeld	17
B. Einzelne Schritte der Ausarbeitung	17
1. Ausgangspunkt	17
2. Polens Initiativen	17
3. Fertigstellung der KRK	19

C.	Erste Reaktionen nach der Annahme der KRK durch die UNO-Generalversammlung	21
II.	Ratifizierung der Kinderrechtskonvention durch die Schweiz	22
A.	Allgemeines	22
B.	Politische Reaktionen in der Schweiz nach der Annahme der KRK durch die UNO-Generalversammlung	22
C.	Unterzeichnung durch den Bundesrat	23
1.	Gründe für die Unterzeichnung	23
2.	Ergebnis der Vernehmlassung	24
D.	Ratifizierung der Kinderrechtskonvention mit Vorbehalten	25
1.	Vier Vorbehalte des Bundesrates	25
2.	Ratifizierung mit fünf Vorbehalten	26
E.	Rückzug von zwei Vorbehalten	27
§ 3	Überblick über die Kinderrechtskonvention	29
I.	Struktur der KRK	29
II.	Begriff des Kindes (Art. 1 KRK)	30
III.	Leitende Interpretationsmaximen der KRK	32
A.	Diskriminierungsverbot (Art. 2 KRK)	32
B.	Wohl des Kindes (Art. 3 KRK)	33
C.	Verwirklichung der Kinderrechte durch die Vertragsstaaten (Art. 4 KRK)	35
D.	Fürsorgepflicht der Eltern (Art. 5 KRK)	36
IV.	Kinderrechte und Staatenverpflichtungen	37
A.	Grundrechte	37
1.	Besonderheiten des Grundrechtsschutzes bei Kindern	37
2.	Traditionelle Grundrechte	38
3.	Kinderspezifische Grundrechte	38
B.	Leistungs- und Schutzgarantien	39
1.	Leistungsgarantien	39
2.	Schutzgarantien	40
C.	Verfahrensgarantien	41
1.	Allgemeines Anhörungsrecht	41
2.	Anhörungsrecht in speziellen administrativen und prozessualen Verfahren	43
V.	Internationales Kontrollverfahren der innerstaatlichen Umsetzung	43
A.	Öffentlichkeitsarbeit (Art. 42 KRK)	43
B.	Kontrollfunktion des Ausschusses (Art. 43–45 KRK)	44
VI.	Schlussbestimmungen	45
VII.	Ziele und Zweck der Kinderrechtskonvention	45
VIII.	Rechte und Pflichten in der KRK	47

Teil 2	Recht auf Bildung gemäss Kinderrechtskonvention	49
§ 4	Grundsatzgarantie und Bildungsziele	51
I.	Ausgangspunkt	51
II.	Entstehungsgeschichte der Bildungsnormen	51
	A. Ausarbeitung von Art. 28 KRK	51
	B. Ausarbeitung von Art. 29 KRK	53
III.	Verwirklichung des Rechts auf Bildung auf der Grundlage der Chancengleichheit	54
	A. Verpflichtungen der Vertragsstaaten	54
	B. Chancengleichheit	54
	C. Umsetzung des Rechts auf Bildung	55
IV.	Anforderungen an Beginn, Dauer und Ende der Grundschulbildung	56
	A. Beginn der Grundschulbildung	56
	B. Dauer und Ende der Grundschulbildung	56
§ 5	Anforderungen der Kinderrechtskonvention an den Grundschulunterricht	59
I.	Objektiver Minimalstandard des Grundschulunterrichts	59
	A. Allgemeines	59
	B. Grundschulstufe	60
	C. Schulpflicht	60
	D. Unentgeltlicher Grundschulunterricht	60
II.	Subjektiver Minimalstandard des Grundschulunterrichts als Bildungsziel	61
	A. Allgemeine Anforderungen an den subjektiven Minimalstandard des Grundschulunterrichts	61
	B. Subjektiver Minimalstandard des Grundschulunterrichts für Kinder mit besonderen Bedürfnissen	62
	1. Kinder mit Behinderungen	62
	2. Kinder mit besonderen Begabungen	62
	3. Fremdsprachige Kinder	63
III.	Bildungsziele der Kinderrechtskonvention für den Grundschulunterricht	63
	A. Ausgangslage	63
	B. Einzelne Bildungsziele	65
	1. Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten	65
	2. Achtung vor den Eltern	65
	3. Achtung vor kulturellen und nationalen Werten	66
	4. Achtung vor ethischen Werten	66
	5. Achtung vor der Umwelt	67

§ 6	Massnahmen der Kinderrechtskonvention zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung	68
I.	Massnahmen zur Verhinderung eines unregelmässigen Schulbesuchs oder vorzeitigen Schulabbruchs	68
A.	Ursachen einer nicht erfolgreichen Schullaufbahn	68
B.	Massnahmen zur Unterstützung des Schulerfolgs	69
II.	Internationale Zusammenarbeit	71
III.	Schuldisziplin	71
A.	Verhaltenspflichten der Schüler	71
B.	Anforderungen an die Disziplinar-massnahmen	72
1.	Achtung der Menschenwürde des Kindes	72
2.	Achtung der Grundsatzbestimmungen der KRK	74
3.	Grenzbereich zwischen erlaubten und nicht erlaubten Disziplinar-massnahmen	74
Teil 3 Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Grundschulunterricht		77
§ 7	Grundrechtsanspruch auf Grundschulunterricht und Kompetenznorm	79
I.	Anspruch auf Grundschulunterricht	79
A.	Bedeutung	79
B.	Beginn und Ende des Anspruchs auf Grundschulunterricht	79
1.	Ausgangslage	79
2.	Gesetzliche und erziehungswissenschaftliche Kriterien	80
3.	Ende der staatlichen Leistungspflicht	82
C.	Einschränkungsmöglichkeiten des Anspruchs auf Grundschulunterricht	83
II.	Bundeskompetenzen und kantonale Schulhoheit	84
A.	Ausgangslage	84
B.	Ausreichender Grundschulunterricht	85
C.	Gesetzmässigkeitsprinzip	86
D.	Zwangsmassnahmen des Bundes	86
E.	Sonderschulung	86
1.	Ausgangslage	86
2.	Inhalt der kantonalen Verpflichtungen	87
3.	Innerkantonale Umsetzung	87
a)	Organisatorische Aufgaben der Kantone	87
b)	Mögliche Auswirkungen auf den regulären Schulbetrieb	88
c)	Interkantonale Zusammenarbeit	88
III.	Materielle Anforderungen an den Grundschulunterricht	89
A.	Ausgangslage	89
B.	Allgemeiner Zugang für alle Kinder	89
1.	Objektive Kriterien	89

2. Subjektive Kriterien	90
C. Schulpflicht	91
1. Umfang der kantonalen Verpflichtung	91
2. Berechtigte und Verpflichtete	92
3. Erfüllung der Schulpflicht	93
4. Sinn und Zweck der Schulpflicht	94
5. Durchsetzbarkeit der Schulpflicht	94
IV. Organisatorische Anforderungen an das Schulwesen	95
A. Staatliche Leitung oder Aufsicht	95
B. Einheitlicher Schuljahresbeginn	96
V. Die revidierten Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung (Art. 61a–67 BV)	97
A. Ausgangslage	97
B. Bildungsraum Schweiz	98
C. Schulwesen	98
D. Würdigung der Vorlage	99
VI. Harmonisierungsbestrebungen der Kantone	100
§ 8 Ausreichender Grundschulunterricht	102
I. Ausgangslage	102
II. Objektiv und subjektiv ausreichender Grundschulunterricht	102
A. Objektiver Minimalstandard	102
B. Subjektiver Minimalstandard	104
III. Räumlich und organisatorisch ausreichender Grundschulunterricht	105
A. Allgemeine Kriterien	105
B. Schulort	105
C. Schulweg	106
D. Mittagstisch	107
§ 9 Unentgeltlicher Grundschulunterricht	109
I. Sinn und Zweck der Unentgeltlichkeit	109
II. Schulort und Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts	110
A. Schulbesuch am Aufenthaltsort des Schülers	110
B. Gemeindeexterner Schulbesuch	110
1. Allgemeine Voraussetzungen	110
2. Formelle Regelungen	111
3. Objektive Voraussetzungen für einen gemeindeexternen Schulbesuch	112
a) Auf Grund des fehlenden Schulangebots in der Aufenthaltsgemeinde	112
b) Gemeindeexterner Schulbesuch aus geografischen Gründen	113

4.	Individuelle Voraussetzungen für einen gemeindeexternen Schulbesuch	113
a)	Gemeindeexterner Besuch aus disziplinarischen Gründen	113
b)	Freiwilliger gemeindeexterner Schulbesuch	114
III.	Umfang der staatlichen Leistungspflicht	115
A.	Unterrichtskosten	116
B.	Schulmaterial	116
C.	Transportkosten	117
1.	Übernahme durch die Gemeinde	117
2.	Wahl des Transportmittels	117
D.	Finanzierung von Privatschulen	118
1.	Allgemeine Voraussetzungen für die Leistungspflicht des Staates	118
2.	Voraussetzungen für die Subventionierung einer Privatschule	118
3.	Voraussetzungen einer individuellen staatlichen Leistungspflicht an einen Privatschulbesuch	120
§ 10	Kinderrechtskonvention und Verfassungsnormen	122
I.	Stellung des Völkerrechts im Landesrecht	122
A.	Anwendbarkeit völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen	122
1.	Allgemeine Anwendungsgrundsätze	122
2.	Monistische Tradition der schweizerischen Rechtsordnung	122
3.	Direkte Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen	123
B.	Rangverhältnis des Völkerrechts zum innerstaatlichen Recht	124
C.	Rangverhältnis von Völkerrecht zur Bundesverfassung	125
D.	Stellung der Kinderrechtskonvention im Landesrecht	126
II.	Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht	127
A.	Anspruch auf Grundschulunterricht	127
B.	Ausreichender Grundschulunterricht	128
C.	Unentgeltlicher Grundschulunterricht	129
III.	Schulobligatorium und Chancengleichheit	130
IV.	Harmonisierung des kantonalen Schulwesens und Chancengleichheit	131
A.	Zur Problematik föderalistischer Chancenungleichheiten	131
B.	Auswirkungen der Harmonisierung auf die Chancengleichheit	132

Teil 4 Umsetzung der Kinderrechtskonvention im Schulwesen des Kantons Aargau	133
§ 11 Möglichkeiten und Kriterien der Umsetzung im Schulrecht auf kantonaler Ebene	135
I. Möglichkeiten und Kriterien der Umsetzungsmassnahmen	135
A. Allgemeine Anforderungen an die Umsetzungsmassnahmen	135
B. Sicherstellung der Umsetzung der KRK auf allen Staatsebenen	136
II. Umsetzung hinsichtlich des Kriteriums der Chancengleichheit	137
III. Umsetzung der Kinderrechtskonvention in das Landesrecht unter Berücksichtigung des föderalistischen Staatsaufbaus der Schweiz	138
§ 12 Chancengleichheit in der Schule	140
I. Inhalt der Chancengleichheit in der Bildung	140
II. Recht auf Bildung	141
A. Inhalt des Bildungsrechts	141
B. Gesetzliche Regelung	142
III. Chancengleichheit für Kinder ohne besondere schulische Bedürfnisse	143
IV. Chancengleichheit für Kinder mit besonderen schulischen Bedürfnissen	143
A. Ausgangspunkt	143
B. Chancengleichheit für das fremdsprachige Kind	143
1. Unterrichtssprache	143
a) Unterricht in der Muttersprache	143
b) Kinder aus sprachlichen Grenzregionen	144
c) Einheitliche Unterrichtssprache	145
2. Sprachliche Integrationsmassnahmen in der Schule	146
C. Chancengleichheit für Kinder mit Behinderungen	148
1. Ausgangslage	148
2. Behinderungsarten und mögliche Förderungs-massnahmen	148
3. Sonderschulung	150
4. Integrative Schulungsform	151
a) Allgemeines	151
b) Zugang zur Integrativen Schulungsform	151
c) Erweiterter Zugang zur Integrativen Schulungsform	153
D. Chancengleichheit für das hochbegabte Kind	153
1. Bedürfnisse des hochbegabten Kindes	153
2. Förderungsangebote für Schüler mit besonderen Begabungen	154
3. Finanzierung der Förderungs-massnahmen	155
E. Chancengleichheit für Kinder von Fahrenden	155

V.	Prüfung des geltenden Rechts hinsichtlich der Umsetzung der KRK	157
A.	Recht auf Bildung für Kinder ohne besondere schulische Bedürfnisse umgesetzt	157
B.	Recht auf Bildung für Kinder mit besonderen schulischen Bedürfnissen teilweise umgesetzt	157
1.	Fremdsprachiges Kind	158
2.	Kind mit Behinderungen	159
3.	Hochbegabtes Kind	161
4.	Kind von Fahrenden	161
§ 13	Religiöse Neutralität der Schule	162
I.	Religions-, Glaubens- und Gewissensfreiheit in der Schule	162
A.	Ausgangspunkt und rechtliche Grundlagen	162
B.	Begriffsabgrenzung der Religions-, Glaubens- und Gewissensfreiheit	163
C.	Inhalt der Religionsfreiheit gemäss KRK	164
II.	Schranken bei der Ausübung der Religionsfreiheit in der Schule	165
A.	Formelle und inhaltliche Schranken	165
B.	Schranken durch das Sonderstatusverhältnis der Schüler	166
1.	Religionsfreiheit und Sonderstatusverhältnis der Schüler	166
2.	Schuldispens für einzelne Tage	167
3.	Schuldispens in Pflichtfächern	168
C.	Schranken durch das religiöse Erziehungsrecht der Eltern	170
1.	Zeitliche Schranke	170
2.	Achtung des Kindeswohls	171
III.	Religiös neutrale Schule	171
A.	Allgemeine Bedeutung der religiösen Neutralität der Schule	171
B.	Stellung der Lehrpersonen	173
C.	Religiös neutraler Unterricht	174
1.	Allgemeinbildender Unterricht	174
2.	Religionsunterricht	176
D.	Religiöse Symbole in der Schule	177
1.	Schulräume	177
2.	Bekleidung	177
a)	Bekleidung der Unterrichtenden	177
b)	Bekleidung der Schüler	179
IV.	Fazit	180
§ 14	Politische Neutralität der Schule	182
I.	Ausgangspunkt	182
II.	Die Meinungs- und Informationsfreiheit in der Schule	182
A.	Gesetzliche Grundlagen	182
B.	Inhalt der Meinungs- und Informationsfreiheit	183
1.	Meinungsfreiheit	183
2.	Informationsfreiheit	184

III.	Schranken bei der Ausübung der Meinungs- und Informationsfreiheit in der Schule	186
A.	Meinungs- und Informationsfreiheit der Schüler	186
B.	Meinungs- und Informationsfreiheit der Lehrpersonen	187
IV.	Politisch neutrale Schule	188
V.	Fazit	188
§ 15	Bildungs- und Erziehungsziele	191
I.	Rechtliche Formulierung der Bildungsziele	191
A.	Bildungsziele in der KRK	191
B.	Bildungsziele in der Bundesverfassung	191
1.	Grundrecht und Kompetenznorm	191
2.	Die revidierten Bildungsrahmenartikel	192
C.	Bildungsziele im kantonalen Schulrecht	193
II.	Wissensvermittlung und Förderung der intellektuellen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes	194
A.	Regelung in der KRK	194
B.	Regelung in der Bundesverfassung	194
C.	Regelung im aargauischen Schulrecht	195
III.	Förderung der Persönlichkeitsentwicklung des Kindes	196
A.	Regelung in der KRK	196
B.	Regelung in der Bundesverfassung	197
C.	Regelung im aargauischen Schulrecht	197
IV.	Achtung der familiären, gesellschaftlichen und kulturellen Werte	198
A.	Regelung in der KRK	198
B.	Regelung in der Bundesverfassung	199
C.	Regelung im aargauischen Schulrecht	199
V.	Menschenrechtserziehung und Friedenspädagogik	200
VI.	Umsetzung der Bildungsziele	201
A.	Art. 29 Abs. 1 lit. a KRK	201
B.	Art. 29 Abs. 1 lit. c und e KRK	201
C.	Art. 29 Abs. 1 lit. b KRK	202
§ 16	Organisatorische Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schule	203
I.	Abgrenzungen	203
II.	Die aargauische Stufengliederung	203
A.	Grundlegende Einteilungen	203
B.	Kindergarten	204
C.	Gliederung der aargauischen Volksschule	205
1.	Primarschule	205
2.	Oberstufe	205
3.	Sonderschule	206

III.	Massnahmen zur erfolgreichen Erfüllung der Schulpflicht	206
	A. Kontrolle des Lernfortschritts und Übertrittsvoraussetzungen	206
	1. Anforderungsprofile der Schultypen	206
	2. Kontrolle des Lernfortschritts	208
	3. Zuteilungs- und Übertrittsvoraussetzungen in die Oberstufe	209
	4. Massnahmen zur Unterstützung einer erfolgreichen Schullaufbahn	211
	B. Partizipationsrecht in der Schule	212
	1. Begriff und Ausgangslage	212
	2. Inhalt des Partizipationsrechts	213
	3. Verwirklichung des Partizipationsrechts	215
	a) Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz anhand einer Studie	215
	b) Partizipation im aargauischen Schulrecht	217
	4. Auswirkungen auf den Schulerfolg	218
	C. Unterstützungsangebote für Schüler und Eltern	219
	1. Allgemeines	219
	2. Schulpsychologischer Dienst	219
	3. Schularzt	220
	4. Bildungs- und Berufsberatung	221
	D. Internationale Zusammenarbeit	222
IV.	Schuldisziplin und Disziplinarmassnahmen	223
	A. Ausgangspunkt	223
	B. Verhaltenspflichten der Schüler	223
	1. Gesetzlich statuierte Verhaltensregeln	223
	2. Verhaltensregeln nach dem Ermessen der Schule	224
	C. Allgemeine Disziplinarmassnahmen	225
	1. Ziel und Zweck	225
	2. Erlaubte Disziplinarmassnahmen	226
	a) Erziehungs- und Disziplinarmassnahmen	226
	b) Zuständigkeiten	227
	3. Nicht erlaubte Disziplinarmassnahmen	228
	D. Voraussetzungen für einen Schulausschluss	229
	1. Ausgangspunkt	229
	2. Rechtliche Voraussetzungen	230
	a) Gesetzliche Grundlage	230
	b) Öffentliches Interesse und Schutz von Grundrechten Dritter	230
	c) Verhältnismässigkeit	231
	3. Rahmenbedingungen während eines Schulausschlusses	233
	4. Regelung des Schulausschlusses im Kanton Aargau	234

V.	Prüfung des geltenden Rechts hinsichtlich der organisatorischen Umsetzung der Kinderrechtskonvention	235
A.	Durchlässigkeit des Schulsystems teilweise umgesetzt	235
B.	Partizipationsrecht teilweise umgesetzt	236
1.	Partizipationsrecht in der Schule	236
2.	Individuelles Partizipationsrecht	236
C.	Anforderungen der Unterstützungsangebote erfüllt	237
D.	Anforderungen der Disziplinarmaßnahmen erfüllt	238
1.	Allgemeine Disziplinarmaßnahmen	238
2.	Schulabschluss	239
Teil 5 Schlussfolgerungen		241
§ 17	Abschliessende Würdigung und Ausblick	243
I.	Allgemeine Tragweite der Kinderrechtskonvention	243
II.	Berechtigte und Verpflichtete	244
III.	Zur Auslegungsproblematik der KRK	244
IV.	Kontrollinstrumentarien der KRK hinsichtlich der Umsetzungsmassnahmen	244
V.	Innerstaatliche Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Umsetzungsmassnahmen der KRK in der Schule	245
Anhänge		247
Anhang A		249
Anhang B		250
Anhang C		251
Anhang D		254
Anhang E		260