Zeitschrift: Schweizer Schule
Herausgeber: Christlicher Lehrer- und Erzieherverein der Schweiz
Band: 77 (1990)
Heft: 11: Bildungspolitik : Schweiz und Europa

Artikel: EG '92 und der Bildungsartikel in der Schweizer Bundesverfassung
Autor: Criblez, Lucien
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-534540

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Siehe Rechtliche Hinweise.

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. Voir Informations légales.

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. See Legal notice.

Download PDF: 25.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

EG '92 und der Bildungsartikel in der Schweizer Bundesverfassung

Plädoyer für eine Neugestaltung der schweizerischen Bildungspolitik

Lucien Criblez

Mit der schweizerischen Bildungspolitik und ihrer Stellung zur europäischen Integration im Bildungswesen, wie sie Moritz Arnet, Generalsekretär der EDK, an dieser Stelle in Heft 7–8/90 dargelegt hat, setzt sich Lucien Criblez kritisch auseinander und deckt die institutionellen Mängel auf, die eine kohärente Bildungspolitik der Schweiz – als gemeinsame Sache von Bund und Kantonen – verhindern.

Während im Osten eine politische Grossmacht zerfällt, baut sich in Europa immer deutlicher eine politische Grossstruktur auf und gibt sich – von der schweizerischen Öffentlichkeit lange eher belächelt – zunehmend auch eine politische Struktur, die aus schweizerischer Sicht seit ca. zwei Jahren plötzlich sehr ernst genommen werden muss. Man kann den Zerfall der Sowjetunion begrüssen und die Entwicklung hin zur EG '92 verwünschen – oder umgekehrt. Entscheidend scheint, dass die Qualität der beiden Grossstrukturen – neben ihrer unterschiedlichen Dimension – eine grundsätzlich andere ist: War die Sowjetunion ein durch Machtkategorien zusammengehaltener, zentralistisch dirigierter Vielvölkerstaat mit kaum vorstellbaren Grössendimensionen, der auf kulturelle Eigenheiten von Regionen und Bevölkerungsgruppen kaum Rücksicht nahm, so ist dies gerade kein Ziel der EG. Die Europäische Gemeinschaft versucht, Probleme, die aufgrund wirtschaftlich-gesellschaftlicher Entwicklungen entstanden sind (Mobilität, Umweltprobleme, Wirtschaftsverflechtungen etc.), *gemeinsam* zu lösen. Die Einsicht in die Notwendigkeit von und der Wille zu verstärkter Kooperation in einer durch Medien und immer schneller werdende internationale Verbindungen geprägten Welt machen die EG zu einem *sinn*vollen Projekt. Dies mag eine optimistische Einschätzung sein, sicher geht es vor allem um die wirtschaftliche Prosperität Europas; und dass ein solches Projekt neben Nutzen auch Kosten hat, muss kaum erwähnt werden.

Als momentan Aussenstehende kann dies für die Schweiz unterschiedlich interpretiert werden: Einerseits kann man weiterhin in den bei uns üblichen Abgrenzungskategorien denken, von einem Sonderfall Schweiz ausgehen und in schon fast sprichwörtlicher Igelmentalität an die Qualitäten von wirtschaftlicher Hochleistung und hochstehender Bildung erinnern. Anderseits ist auch die Position verständlich, die etwa als Angst vor dem abgefahrenen Zug bezeichnet werden könnte. Auf diesem Hintergrund soll die Frage nach den Konsequenzen eines politischen und wirtschaftlichen Zusammenschlusses in Europa für die schweizerische Bildungspolitik gestellt werden. Dabei soll davon ausgegangen werden, dass Europa '92 Realität wird – was immer wahrscheinlicher wird. Die Frage nach der politischen und wirtschaftlichen Wünschbarkeit einer solchen Grossstruktur soll hier ausgeklammert werden.[1]

EG-Bildungspolitik

Die Entwicklung in Europa betrifft die Bildungspolitik der Schweiz ganz wesentlich – ob die Schweiz dies will oder nicht und unabhängig vom Status gegenüber der EG.

Die verschiedenen Bestrebungen der EG (Entschliessungen, Richtlinien und Programme) im Bereich der Bildungspolitik sind an anderer Stelle schon ausführlich dargestellt worden.[2] Wichtig im Zusammenhang mit der obigen These sind zusammengefasst folgende Punkte:

– Die Bestrebungen in der EG-Bildungspolitik sind vorwiegend als Folge der Zielsetzung *Freizügigkeit der Arbeitskräfte* zu sehen. Einzig im Bereich der Universität könnte man bezüglich der Forschung auch von der Zielsetzung *Freizügigkeit von*

Dienstleistungen sprechen. Ein Europa mit offenem Arbeitsmarkt ist auf die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen und Ausbildungsgängen angewiesen. Hier setzt die EG-Bildungspolitik an, und es erstaunt nicht, dass die Hauptaktivitäten deshalb in den Bereichen Hochschule, Berufsbildung und Anerkennung von Diplomen liegen. Da eine Harmonisierung der Ausbildungsgänge als Zielsetzung nicht sinnvoll und v.a. bis 1992 nicht möglich erscheint, geht die EG vom Grundsatz des Vertrauens in das Vorhandensein vergleichbarer Ausbildungsanforderungen aus.

– «Wir brauchen deshalb kein europäisches Bildungssystem aus einem Guss» (Bangemann 1990, S. 59). Dies gilt insbesondere für die obligatorische Schulzeit, wo sich ein europäischer Föderalismus behaupten wird. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bildungspolitik wird denn von der EG auch bekräftigt, eine Harmonisierung im Bildungswesen wird nicht als offizielles Ziel angegeben. Und trotzdem: Die Harmonisierung der Anerkennung wird sich *«schleichend»* auch auf die Lehrpläne – langfristig sogar auf diejenigen der obligatorischen Schulzeit – auswirken. Denn eine gegenseitige Anerkennung von Ausbildungen und Abschlüssen setzt minimale gemeinsame Anforderungen an die Ausbildungen voraus oder wird sie zumindest nach sich ziehen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich eine langfristige und «schleichende» Harmonisierung einstellen wird, der sich auch Staaten ausserhalb der EG nicht werden entziehen können, sofern sie nicht in einen Bildungs-«Offside» laufen wollen. Die schleichende Harmonisierung wird sowohl Lehrpläne (Inhalte) wie auch Schulstrukturen betreffen (Dauer, Anforderungen, Gliederung etc.).

– Die Entschliessungen der EG im Bildungsbereich haben empfehlenden Charakter, sind also für die Mitgliedstaaten nicht zwingend. Die bisherigen Erfahrungen deuten aber darauf hin, dass sich die Entscheide der jeweiligen nationalen Bildungspolitiken allmählich an diesen Entschliessungen orientieren.

– Ein Teil der EG-Länder hat ihre eigenen Bildungssysteme selber föderalistisch organisiert (z.B. die BRD). Sie haben deshalb kein Interesse an einer allzu zentralistischen europäischen Bildungspolitik. Andere Staaten hingegen tendieren eher zu zentralistischen Formen (z.B. Frankreich).

– Die Zusammenarbeit soll aber auch in wesentlichen Bildungsbereichen erfolgen, so u.a. als: Verbesserung der Bildung und Ausbildung der Ausländer, Verbesserung der Vergleichbarkeit der Bildungssysteme, Bildungsdokumentation und Bildungsstatistik, Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen, Verbesserung der akademischen Anerkennung von Diplomen und Studienzeiten, Förderung der Mobilität von Lehrkräften, Lernenden und Forschern und Verwirklichung der Chancengleichheit für den Zugang zu allen Bildungsgängen (nach Hochstrasser 1990, S. 104). Diese doch wesentlichen Koordinationsbestrebungen würden die Schweiz vor relativ grosse Probleme stellen, sind doch einige zentrale Anliegen nicht einmal zwischen den Kantonen koordiniert.

– Auch die fünf Hauptziele der Bildungszusammenarbeit in der Gemeinschaft (vgl. Kasten) deuten darauf hin, dass zwar eine Zentralisierung und Harmonisierung der nationalen Bildungssysteme nicht vorgesehen, dass aber eine Annäherung eindeutig erwünscht ist. Die nationalen Bildungssysteme werden weiter bestehen, aber sie werden in bestimmten Strukturmerkmalen harmonisiert werden.

Auswirkungen auf die Schweiz

Obwohl die Bildungspolitik in der EG eine Domäne der Mitgliedstaaten bleiben soll, zeigen vor allem die beiden letzten Punkte und die «Schlussfolgerungen des Rates» (vgl. Kasten) eine Tendenz zur Harmonisierung klar auf. An drei Beispielen wird besonders deutlich, dass sich die EG-Bemühungen *schon heute* auch auf die schweizerische Bildungspolitik auswirken: Erstens hat vor allem das EG-Programm ERASMUS zur Förderung der Mobilität unter den Studierenden die Hochschulrektorenkonferenz zur Ausarbeitung einer «Konvention zwischen den schweizerischen Universitäten

«Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 6.10.89 über die Zusammenarbeit und die Gemeinschaftspolitik im Bildungswesen im Hinblick auf 1993...

Die Folgen der Schaffung des Binnenmarktes werden die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten beeinflussen. Die gemeinschaftliche Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ruht auf den Grundsätzen der Achtung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt und der Subsidiarität der gemeinschaftlichen Massnahmen. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die allgemeine Politik im Bildungsbereich muss respektiert werden.

Die gemeinschaftliche Zusammenarbeit hat fünf Hauptziele:

– Multikulturelles Europa: Förderung des europäischen Bewusstseins, der Vielsprachigkeit, der gegenseitigen kulturellen Bereicherung, der Eingliederung von Bürgern anderer Mitgliedstaaten.

– Europa der Mobilität: Freizügigkeit von Personen durch gegenseitige Anerkennung von Diplomen und beruflichen Qualifikationen, Austauschprogramme für Schüler, Studenten und Lehrkräfte.

– Europa der Bildungschancen für alle: gutes Bildungs- und Ausbildungsangebot, Verringerung von regionalen Unterschieden, Massnahmen zur Bekämpfung des schulischen Misserfolgs, Chancengleichheit beim Zugang zu höherer Bildung.

– Europa des Fachwissens: Verbesserung der Qualität der schulischen Grundbildung, bessere Vorbereitung auf das Berufsleben, Entwicklung von Fach-, Berufs- und Hochschulausbildung, Anpassung der Lehrinhalte und -methoden an den technologischen Wandel.

– Europa der Weltoffenheit: Intensivierung der Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen, Verstärkung der Beziehungen zu anderen Staaten, Solidarität mit den Entwicklungsländern.» (Zbinden 1990, S. 73; Hervorhebung LC)

und Hochschulen über die Mobilität der Studierenden» (Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz 1989) bewogen. Dies zeigt, dass erst ein EG-Programm Aktivitäten zum Abbau von *Mobilitätshindernissen in der Schweiz* auslöste. Zweitens weisen auch die plötzlichen Bemühungen um eine Ratifizierung der vier Europarats-Konventionen (Gretler 1990, S. 23) und der UNESCO-Konvention im Bildungsbereich darauf hin, dass die schweizerische Bildungspolitik von den Entwicklungen in der EG nicht unberührt bleibt. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) empfahl 1989 dem Bund nach jahrzehntelanger Ablehnung die Konventionen zur Ratifizierung. Drittens ist ein Empfehlungs-Entwurf der EDK «über die gegenseitige Anerkennung von kantonalen Lehrdiplomen der Vorschule, der Primar- und Sekundarschule I»[3] zu nennen. Diese Koordinationsbemühungen müssen zwar nicht so sehr im Umfeld der EG-92-Diskussionen gesehen werden, sondern eher auf dem Hintergrund der Lehrermangel-Situation. Trotzdem ist erstaunlich, was auch hier an schweizerischer Koordination innert kurzer Zeit plötzlich möglich wird. Dazu hat der «europäische Druck» sicher einiges beigetragen. Die gegenseitige Anerkennung der Lehrdiplome, wie sie nun vorgeschlagen wurde, geht z.B. dem Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) noch zu wenig weit. Hier wird auch klar, dass sich die Kantone nur halbherzig hinter eine solche Freizügigkeit stellen, der Grundsatz des Vertrauens in das Vorhandensein vergleichbarer Ausbildungsanforderungen, wie ihn die EG für sich inzwischen akzeptiert, ist unter den Schweizer Kantonen noch keine Selbstverständlichkeit.

Das staatspolitische Dilemma der Schweiz

Soll sich die Schweiz an europäischen Bestrebungen im Bildungswesen beteiligen, gerät sie – wiederum unabhängig von ihrem zukünftigen Status gegenüber der EG – in ein Dilemma: Verhandlungen mit der EG gehören zum Aufgabenbereich der Aussenpolitik, fallen also in den Kompetenzbereich des Bundes. Das Bildungswesen ist jedoch in der Schweiz weitgehend Sache der Kantone. Der Bund ist in vielen Bildungsbereichen gegenüber der EG aussenpolitisch handlungsfähig, weil er nur über ungenügende Kompetenzen verfügt. Über die meisten Kompetenzen verfügt der Bund im Bereich der Berufsbildung (vollumfängliche Verfassungsgrundlage in Art. 34ter der Bundesverfassung), dann im Hochschulbereich (Art. 27 BV). Kaum verfassungsmässige Kompetenzen hat er jedoch im Bereich der obligatorischen Schulzeit, der Vorschule, der Gymnasien und der Weiterbildung/Erwachsenenbildung. Obwohl hier in einigen Bereichen auch eine Koordination an-

gestrebt wurde (erfolgreichstes Beispiel: Die Maturitäts-Anerkennung vom 22. Mai 1968), ist der Bund wegen fehlender Verfassungsgrundlage gegenüber der EG nicht handlungsfähig. Er handelt deshalb im Moment nur in den Bereichen, in denen ihm verfassungsmässige Kompetenz zukommt: Mitte September hat der Bundesrat eine Art Fünf-Punkte-Programm vorgelegt, um die internationale Zusammenarbeit im höheren Bildungswesen und die Mobilität der Studierenden zu gewährleisten. Unter anderem soll endlich der Beitritt zu den Europarats- und zur UNESCO-Konvention vollzogen werden (siehe oben), der Anschluss an das Mobilitätsprogramm ERASMUS der EG soll gewährleistet werden und ein Programm «ERASMUS/SCHWEIZ» soll die Mobilität der Studierenden *in* der Schweiz fördern.

Mangelnde Koordination in der Schweiz

Der letzte Punkt macht auf ein zusätzliches Problem aufmerksam: Eine koordinierte Bildungslandschaft Schweiz könnte gegen aussen auch ohne Verfassungskompetenz vertreten werden. Von dieser koordinierten Bildungslandschaft sind wir jedoch weit entfernt. Ein Blick in die «Organigramme der kantonalen Schulsysteme», die vom CESDOC im Dezember 1989 herausgegeben wurden, bestätigt diesen Eindruck: 26 unterschiedliche Strukturen, die kaum einheitliche Strukturmerkmale aufweisen. Diese mangelnde Koordination wird zum grossen Problem für Aktivitäten gegenüber der EG: Ein unkoordiniertes Bildungswesen kann kaum mit Europa zusammenarbeiten. Seit über hundert Jahren bemüht man sich denn in der Schweiz auch um eine Koordination des Bildungswesens.

Die gescheiterten Koordinationsversuche

1. Die *Schulvogt-Debatte* um 1882: «Die Ausdehnung der Bundeskompetenz auf die *Volksschule* war eine der umstrittensten Bestimmungen des Verfassungsentwurfes von 1872 und 1874» (Holenstein 1931, S. 272). Durch die Bundeskompetenz über die Volksschulen sollte die Volksbildung vereinheitlicht werden, damit aber – so wurde befürchtet – sollte auch die *Gesinnung der Schule* beeinflusst werden. Auf dem Hintergrund des Kulturkampfes war der Verdacht, dass sich eine zentralistische Schulkoordination zu stark auf die Gesinnung in der einzelnen Schulstube auswirken könnte, durchaus verständlich. Die umstrittene Bestimmung, die dem Bund «die Kompetenz einräumte, ‹über die Anforderungen an die Primarschule sowie über die Bedingungen, unter welchen jemand in dieser letzteren Unterricht erteilen kann, Vorschriften zu erlassen›» (ebd.) wurde in der Schlussberatung der Räte abgelehnt. Damit wurde die zentralistische Schulkoordination fallen gelassen, die Verfassung von 1874 wurde denn vom Volk auch angenommen. Der Verfassungsentwurf von 1872 war in der Volksabstimmung noch gescheitert.

Die Diskussion war indes mit der Verfassungsannahme nicht zu Ende. Über den Weg von Ausführungsbestimmungen versuchten die eidgenössischen Räte Ende der 70er Jahre einen eidgenössischen Erziehungssekretär einzusetzen. Aber: «Gegen den Beschluss der Bundesversammlung wurde das Referendum ergriffen und im Schulsekretär der kommende ‹Schulvogt›... und die Entchristlichung der Volksschule bekämpft» (ebd. S. 275). Zudem war zu dieser Zeit öffentlich geworden, dass Bundesrat Schenk, Vorsteher des EDI, ein geheimes Programm für ein künftiges eidgenössisches Schulgesetz vorbereitet hatte. Dadurch wurde der Kampf um den Schulsekretär angeheizt. In der Volksabstimmung wurde der Bundesbeschluss abgelehnt.

Lucien Criblez, Lic. phil., geboren 1958 in Solothurn; Studium der Pädagogik, Psychologie und Psychopathologie in Bern; verschiedene Tätigkeiten in sozialpädagogischen Arbeitsfeldern (Heimerziehung, Jugendarbeit) und in der Lehrerbildung; seit 1987 Assistent am Pädagogischen Institut der Universität Bern.

Der neue Bildungsartikel in der Bundesverfassung (Auszug)

«Art. 27

1 Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.

2 Die öffentlichen Schulen müssen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

3 Der Unterricht während der obligatorischen Schulzeit steht unter staatlicher Aufsicht. Er ist an den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

Art. 27bis

1 Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.

2 Die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Die Kantone sorgen für die Koordination in diesem Bereich. Der Bund fördert ihre Bestrebungen; er kann Vorschriften über die Koordination erlassen.

3 Der Bund regelt die Berufsbildung.

4 Der Bund ist befugt,

a) die Dauer des obligatorischen Unterrichtes festzulegen;

b) Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens, der Erwachsenenbildung und der ausserschulischen Jugendbildung sowie für die Gewährung von Ausbildungshilfen aufzustellen;

c) höhere Unterrichtsanstalten zu errichten, sich am Betrieb solcher Anstalten zu beteiligen und oder solche ganz oder teilweise zu übernehmen.

5 Der Bund kann an die Aufwendungen der Kantone für das Bildungswesen sowie für Beihilfen an die Ausbildung und Weiterbildung Beiträge leisten. Er kann auch selbst Ausbildungsbeihilfen gewähren und ausserschulische Bildungsangebote fördern. Leistungen des Bundes an die Kantone können insbesondere an die Voraussetzung geknüpft werden, dass Koordination und Freizügigkeit im Bildungswesen unter den Kantonen sowie der Zugang zu den Hochschulen sichergestellt sind.

6 Die Kantone sind zur Vorbereitung und zum Vollzug von Ausführungserlassen beizuziehen. Die zuständigen Organisationen sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. In der Berufsbildung können sie zur Mitwirkung beim Vollzug herangezogen werden.» (Bundesbeschluss 1972, S. 1027–1028)

Grundsätzlich scheiterte die Schulkoordination am Kulturkampf und am Kampf um die christliche Gesinnung der Schule, die in katholischen Kantonen katholisch, in reformierten Kantonen reformiert sein sollte.

Da die Kantone jedoch die Koordinationsnotwendigkeit einsahen, gründeten die Erziehungsdirektoren 1897 die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die noch heute das wichtigste Gremium der Bildungskoordination in der Schweiz ist.

2. Ein zweiter Anlauf für die Regelung der Koordination über einen Artikel in der Bundesverfassung ist erst 20 Jahre alt. Ausgelöst wurde die Diskussion von einer Volksinitiative der Jugendfraktion der BGB[4] vom 1. Oktober 1969 für eine Schulkoordination. Auf diesem Hintergrund formulierte der Bundesrat Änderungsvorschläge für den Artikel 27 der Bundesverfassung, die in zwei Vorlagen (Bildungswesen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung) am 4. März 1973 zur Abstimmung kamen (siehe Kasten). Der Forschungsartikel wurde angenommen, der Bildungsartikel scheiterte jedoch trotz Stimmenmehrheit (52,8%) an der Ständestimme eines Halbkantons.

Als hauptsächlicher Grund für die Ablehnung des neuen Bildungsartikels kann die Angst vor einem Zentralismus im Bildungswesen angesehen werden. Diese Angst hatte vor allem zwei Spitzen: Zum einen wurde das in Art. 27, Ziffer 1 verankerte «Recht auf Bildung» zur Schuldiktatur stilisiert[5], zum andern waren in der Schulkoordinationsfrage v.a. Stimmen gegen die einheitliche Festlegung des Beginns des Schuljahres im Herbst laut geworden. Dies um so mehr, als das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970 den Beginn des Schuljahres auf den Zeitpunkt zwischen Mitte August und Mitte Oktober festlegte. Blättert man die pädagogischen Zeitschriften[6] zwischen 1969 und 1973 durch, so tritt einem diese Diskussion um den Beginn des Schuljahres mit Vehemenz entgegen.

Inzwischen ist sowohl der Kulturkampf beendet wie auch der Schuljahresbeginn in der Volksabstimmung vom 22. September 1985 in der Bundesverfassung einheitlich festgelegt worden; die Übergangsfrist zur Umstellung für die entsprechenden Kantone läuft in diesem Herbst ab.

Was bleibt, ist das Argument des Föderalismus.

Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (Auszug)

«Art. 2

Die Konkordatskantone verpflichten sich, ihre Schulgesetzgebung in den folgenden Punkten anzugleichen:

a) Das Schuleintrittsalter wird auf das vollendete 6. Altersjahr festgelegt. Stichtag ist der 30. Juni. Abweichungen im kantonalen Recht bis zu vier Monaten vor und nach diesem Datum sind zulässig.

b) Die Schulpflicht für Knaben und Mädchen dauert bei mindestens 38 Schulwochen mindestens 9 Jahre.

c) Die ordentliche Ausbildungszeit vom Eintritt in die Schulpflicht bis zur Maturitätsprüfung dauert mindestens 12, höchstens 13 Jahre.

d) Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte Oktober.

Art. 3

Die Konkordatskantone handeln zuhanden aller Kantone Empfehlungen aus, insbesondere für folgende Bereiche:

a) Rahmenlehrpläne;

b) gemeinsame Lehrmittel;

c) Sicherstellung des freien Übertritts zwischen gleichwertigen Schulen;

d) Übertritt in die aufgegliederte Oberstufe;

e) Anerkennung von Examenabschlüssen und Diplomen, die in gleichwertigen Ausbildungsgängen erworben wurden;

f) einheitliche Bezeichnung der gleichen Schulstufen und gleichen Schultypen;

g) gleichwertige Lehrerausbildung

Die Konferenz schweizerischer Lehrerorganisationen ist bei der Ausarbeitung dieser Empfehlungen anzuhören.» (Konkordat S. 92)

Das Schulkonkordat: eine Scheinlösung

Die Entstehung des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 muss in direktem Zusammenhang mit der Schulkoordinationsinitiative gesehen werden: Die EDK «beabsichtigte damit auch, der auf Bundesebene von der Jung-Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei eingereichten Schulinitiative entgegenzutreten» (Rohrer 1985, S. 109). Die Kantone verpflichten sich im Konkordat zur gemeinsamen Förderung des Schulwesens und auf die Harmonisierung des kantonalen Rechts hinzuarbeiten (vgl. Kasten).

Das Schulkonkordat wurde oft als der föderalistischen Struktur des schweizerischen Bildungswesens angepasst gepriesen. So lobt der Bundesrat in seiner Botschaft über die neuen Bildungs- und Forschungsartikel in der Bundesverfassung noch die «Aufstellung des interkantonalen Konkordats über die Schulkoordination, das nicht allein die Schulgesetzgebung in wichtigen organisatorischen Punkten vereinheitlicht, sondern das auch die Angleichung der Schulstrukturen anstrebt und damit zu inneren Reformen Anlass gibt» (Botschaft 1972, S. 376). Fast 20 Jahre später tönt es etwas realistischer: «Die Realisierung dieser wenigen Rahmenvorschriften bot erhebliche Probleme, da die Schulgesetze... meist nur über Volksabstimmungen geändert werden können. Der Anpassungsprozess dauerte über 15 Jahre» (EDK o.J., S. 25). Natürlich wurde unter der Ägide der EDK manche Koordinationsleistung in der schweizerischen Bildungslandschaft vollbracht: Zu denken wäre etwa an die Maturitäts-Anerkennungsverordnung, die Hochschulförderung, die Vorverlegung des Französischunterrichtes usw. Misst man aber ihren Erfolg an ihren Ansprüchen (vgl. Kasten), ist er eher kümmerlich:

– Die materiellen Vorschriften sind zwar inzwischen von den Kantonen – mit Ausnahme des Kantons Tessin – erfüllt. Die Koordination des Beginns des Schuljahres kam jedoch nur dank einer Volksinitiative zustande.

– Die Empfehlungen zeigten nur teilweise Folgen (z.B. Ziffern b) und c)); die Koordination des Übertrittsalters in die Oberstufe erzielte dank der Annahme einer Volksinitiative im Kanton Bern im Februar 1990 zumindest einen grossen Fortschritt. Zwei Empfehlungen werden momentan bearbeitet [e) und g); siehe oben]; andere Empfehlungen sind noch weit von einer Realisation (z.B. a) und f) entfernt.

– Der Kanton Tessin ist dem Schulkonkordat immer noch nicht beigetreten.

– Das Stipendienwesen ist in der Schweiz immer noch nicht harmonisiert. Der Verein Schweizerischer Studentenschaften hat deshalb beschlossen, eine Volksinitiative zu lancieren.

Das Konkordat taugt – dies zeigen die Beispiele – als Koordinationsmittel nur sehr beschränkt. Als Schwächen des Konkordates müssten etwa genannt werden:

– Da das Konkordat in wichtigen Teilen nur Empfehlungscharakter hat, sind die Kantone eigentlich zu nichts verpflichtet.

– Der Entscheid eines grossen Kantons (ZH, BE) kann Entscheide in kleinen Kantonen präjudizieren (z.B. bei der Vorverlegung des Französischunterrichtes).

– Ein Beitritt zum Konkordat ist freiwillig. Ganz grundsätzlich bietet die Form des Konkordates aber noch eine weitere Schwierigkeit, die am sogenannten Heimkonkordat sehr deutlich wird: In den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts plante man ein Konkordat zur Einrichtung einer Anstalt für schwersterziehbare Jugendliche. Die Anstalt ist heute immer noch unrealisierte Forderung, die interkantonale Heimvereinbarung vom 2. Februar 1984 regelt nur die finanzielle Aspekte der Heimunterbringung. Die lange Dauer, die Konkordatsprojekte bis zu ihrer Realisation benötigen, spricht heute mehr denn je gegen die Form des Konkordates. Erstens geschehen gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Veränderungen heute schneller als früher; zweitens hat die Schweiz endgültig und unwiederbringbar ihr Inseldasein eingebüsst (wirtschaftliche Verflechtungen, europäische und weltweite Zusammenarbeit, Internationalität von Problemen wie z.B. Umwelt- und Drogenproblemen, Mobilität etc.) und muss deshalb gegen aussen reaktionsfähig sein.

Das Konkordat ist als politische Struktur einfach nicht mehr leistungsfähig genug, gerade wenn es auch darum geht, den Anschluss in Europa nicht zu verpassen. Ein ständiges Reagieren auf bildungspolitische Entwicklungen in der EG scheint nicht der richtige Weg zu sein, ein aktives Gestalten der zukünftigen Entwicklungen im Bildungssektor macht jedoch grundsätzliche Veränderungen im nach wie vor schlecht koordinierten Bildungsgefüge der Schweiz notwendig.

Neuer Bildungsartikel in der Bundesverfassung

Die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen müssen deshalb neu und klarer verteilt und geregelt werden. Insbesondere muss der Bund klar definierte und begrenzte Kompetenzen erhalten, um international – also aussenpolitisch – handlungsfähig zu werden – nicht nur im Bereich der Berufsbildung und der Hochschulen. Ein erneuter Anlauf zur Revision des Bildungsartikels in der Bundesverfassung ist deshalb notwendig. Als Impuls kann die parlamentarische Initiative Zbinden vom 23. Juni 1989 zur Schaffung eines Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung angesehen werden. Mit dem Text der gescheiterten Verfassungsreform von 1973 sind die ersten Grundlagen für eine solche Arbeit vorhanden. Nur: Die Nationalratskommission hat dem Rat die parlamentarische Initiative zur Ablehnung empfohlen. Immerhin will die Kommission prüfen, ob einzelne Anliegen in anderer Form aufgenommen werden sollen.

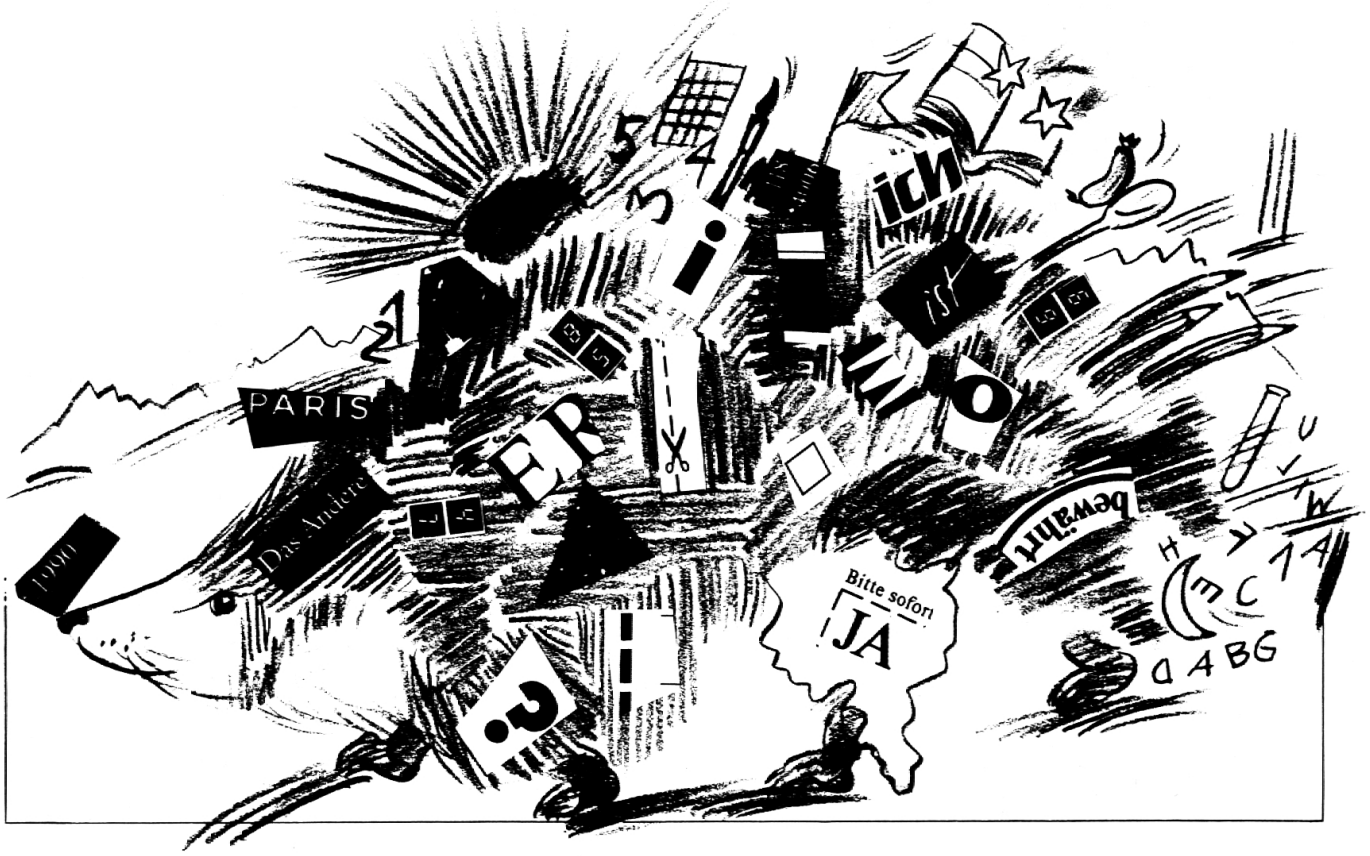
Ist die EDK ein hinreichendes Organ zur Schulkoordination?

Oben erwähnte Erfahrungen bisheriger Schulkoordination legen eine Verneinung dieser Frage nahe. Trotzdem glaubt etwa Jean Cavadini weiterhin an die Funktionstüchtigkeit des Konkordates: «Pour le surplus, le bilan du condordat est néanmoins positif» (1990, S. 78). Müller-Marzohl hat dieses Festhalten am Mittel des Konkordates in der Schweizerischen Bildungspolitik als «Cavadinismus» bezeichnet (1990, S. 29). Doch eine vollständig zentralistische Bildungspolitik, wie sie etwa Frankreich kennt, erachtet heute kaum jemand als sinnvoll. Auch ohne EG '92 braucht der Bund jedoch ein Mittel, aussenpolitisch auch im Bildungsbereich auftreten zu können. Dafür ist das Konkordat mit seinen langwierigen Einigungsprozessen einfach keine geeignete Form mehr. Die Erziehungsdirektorenkonferenz ist aber auch aus staatspolitischen Überlegungen ein problematisches Organ der Bildungskoordination, weil «die rechtliche Struktur der EDK ja nicht ungeeignet ist, eine Politik zu begünstigen, die weder föderalistisch noch zentralistisch ist, sondern wegen der mangelhaften Mitwirkung und Kontrolle der Parlamente *ganz einfach autoritär*» (ebd. S. 28). Denn Empfehlungen müssen von 25 Regierungen abgesegnet werden, die Institution EDK untersteht zugleich 25 Parlamenten. Entscheide werden dabei meist von den Regierungen getroffen, kommen also sehr selten vor die kantonalen Parlamente, geschweige denn vor das Volk. Die parlamentarische Kontrolle der EDK ist somit sehr gering, weil zu verzettelt. Eine effektivere Aufsicht durch das eidgenössische Parlament wäre hier wünschenswert, ist wegen mangelnder Verfassungsgrundlage und föderalistischer Bildungskompetenz aber im Moment gar nicht möglich.

Dass eine Neugestaltung der Zusammenarbeit im Bildungswesen zwischen den Kantonen nicht nur durch die neue europäische Dimension nahegelegt wird, sei nur kurz an einem Beispiel erwähnt. Die finanziellen Probleme der Kantone mit ihren Universitäten führen immer mehr zur «Auspowerung» der Universität; neue Lastenverteilungen zwischen Bund und Kantonen werden sich in nächster Zeit aufdrängen, und die Universitäten werden in der kleinen und mobilen Schweiz nicht umhin können, vermehrt Lehr- und Forschungsschwerpunkte auszubilden. Nur solche Strategien werden eine Provinzialisierung effektiv vermeiden können. Auch im Innern der Schweiz ist deshalb eine neuartige Zusammenarbeit und Koordination notwendig. Eine Revision des Artikels 27 in der Bundesverfassung scheint deshalb unumgänglich.

Drei Zielsetzungen einer Reform der Bildungspolitik

«Wir brauchen eine im Föderalismus verankerte, aber wirklich nationale Bildungs- und Wissenschaftspolitik, die vom Geist der Partnerschaft getragen wird» (Müller-Marzohl 1990, S. 29). Eine Revision der Bildungsartikel in der Bundesverfassung muss deshalb drei Anforderungen gerecht werden: Sie muss den Anschluss an eine europäische Bildungspolitik gewährleisten – wie gering und föderalistisch organisiert diese auch immer sein wird; sie muss eine ver-



besserte Zusammenarbeit und Koordination im Bildungswesen der Schweiz selbst garantieren, und sie muss die regionalen, kulturellen und sprachlichen Orientierungen und Identitäten berücksichtigen und die regionale Ausprägung von Schulstrukturen weiterhin gewährleisten. Deshalb müssen notwendig minimale, aber über das heutige Mass hinausgehende nationale Strukturen geschaffen werden, die sowohl international aktionsfähig wie auch parlamentarisch kontrolliert sein müssen. Unter dem «Dach» dieser gemeinsamen Struktur soll die Selbstbestimmung von Gemeinden und Regionen in Schulfragen eher ausgebaut als eingeschränkt werden; so könnte eine Art Pluralisierung der lokalen und regionalen Schulstrukturen erreicht werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass «die Schule im Dorfe bleibt», obwohl das nationale Bildungssystem Anschluss an Europa und die Welt erhält. Dies könnte real auf der einen Seite eine «Machteinbusse» der Kantone im Bildungsbereich bedeuten, auf der andern Seite würden lokale, regionale und nationale Bildungsstrukturen aufgewertet. Nur so ist beides möglich: eine Verankerung der Schule in der Bevölkerung und eine Koordination der Bildung in der Schweiz und mit Europa.

Dies allerdings setzt die Formulierung eines Verfassungsartikels voraus, der die Bildungspolitik zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen erklärt. Dabei sollte erstens das Vertrauen unter den Kantonen wachsen, dass das Bildungssystem der andern Kantone nicht einfach schlechter ist als das eigene, sondern zuerst einmal anders. Und zweitens sollten aus eigentlich nebensächlichen strukturellen Reformen (wie z.B. dem Schuljahresbeginn) keine Glaubenskriege mehr entfacht werden.

Klaus Mann, der sich selbst als «europäischen Intellektuellen» bezeichnet hat, formuliert das europäische Problem 1949 in seiner Autobiographie treffend:

«Die Harmonie Europas beruht auf Dissonanzen... Europa auf einen Nenner bringen – sei er deutsch, russisch oder amerikanisch –, Europa «gleichschalten» heisst Europa töten. Dies ist das doppelte Postulat, welches Europa erfüllen muss, um nicht zugrunde zu gehen: Das Bewusstsein europäischer Einheit ist zu bewahren und zu vertiefen (Europa ist ein unteilbares Ganzes);

gleichzeitig aber ist die Mannigfaltigkeit europäischer Stile und Traditionen lebendig zu erhalten. (Europa, der kostbar-schwierige Akkord, in dem die Dissonanzen zueinanderfinden, ohne sich je zu lösen.)» (Mann 1984, S. 205–206).

Dieser scharfsinnigen Sicht ist eigentlich nur beizufügen, dass dies nicht nur für Europa im grossen, sondern auch für die Schweiz im kleinen zutreffen muss. Neben dem Europa der Regionen brauchen wir auch eine Schweiz der Regionen, die aber die Koordination im Bildungswesen neuartig regelt.

Literatur

ARNET, Moritz: Freier Binnenmarkt Europa – Was heisst das für unser Bildungssystem? In: «schweizer schule» 7–8/1990, S. 3–9.

BANGEMANN, Martin/KODRON, Christoph: Europäische Gemeinschaft: Das Ende des nationalen Bildungssystems? In: Grundschule 22. Jg. (1990), Heft 9, S. 58–59.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die neuen Bildungs- und Forschungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27, 27bis, 27quater) vom 19. Jan. 1972. In: Schweizerisches Bundesblatt 1972, I.1, S. 375–444.

Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen vom 6. Oktober 1972. In: Schweizerisches Bundesblatt 1972/II, S. 1027–1029.

CAVADINI, Jean: Forces et faiblesse de la voie concordataire. In: Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (Hrsg.): Le Concordat: forme vivante de la démocratie suisse? Fribourg 1990, S. 75–82.

CESDOC: Organigramme der kantonalen Schulsysteme. Klassierung nach einer nationalen Typologie. Genf 1989.

EDK: OECD Länderexamen Bildungspolitik. Schweiz I. Bern, o.J.

GRETLER, Armin: Europa und Bildung. Nehmen wir die Herausforderung an. In: «schweizer schule» 7–8/1990, S. 17–29.

HOCHSTRASSER, Urs: Bildungswesen. In: SCHINDLER, D. u.a. (Hrsg.): Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts. Zürich 1990, S. 95–120.

HOLENSTEIN, Th.: Die konfessionellen Artikel und der Schulartikel der schweizerischen Bundesverfassung. Olten 1931.

Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970. In: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren: Interkantonale Zusammenarbeit im Bildungswesen. Rechtsgrundlagen. Bern 1986 (Informationsbulletin Nr. 46).

MANN, Klaus: Der Wendepunkt. Ein Lebensbericht. Reinbek 1984.

MÜLLER-MARZOHL, Alfons: Die Lehrer und die schweizerische Bildungspolitik. In: Schweizerische Lehrerzeitung Nr. 10 vom 15. Mai 1990, S. 26–29.

MÜLLER-SOLGER, Hermann: Bildungspolitische Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft in Europa. Vortrag auf der Veranstaltung des Wissenschaftlichen Beirats der Schweiz. Koordinationsstelle für Bildungsforschung am 14. März 1990 in Aarau.

Rat der Europäischen Gemeinschaften. Erklärungen zur europäischen Bildungspolitik 1974–1983. Luxemburg 1984.

Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz: Mobilität der Studierenden in der Schweiz. Entwurf einer Konvention. Bern, 18. April 1989.

THALMANN, Jörg: Ein Blick auf die Bildungspolitik der EG. In: «schweizer schule» 7–8/1990, S. 11–16.

ZBINDEN, Martin: Der «acquis communautaire» im Bildungsbereich und die Schweiz. Ergänzte Fassung. Bern, 14. März 1990.

Anmerkungen

1 Die Schweiz kann auf diese Entwicklung auch kaum Einfluss nehmen, zumal die EG bilaterale Verhandlungen in Zusammenhang mit dem EWR ausgeklammert hat.

2 Dazu z.B. in der «schweizer schule» Nr. 7–8/1990 die Texte von Arnet, Gretler und Thalmann, ferner Hochstrasser 1990, Müller-Solger 1990, Rat der Europäischen Gemeinschaften 1984, Zbinden 1990.

3 Empfehlungs-Entwurf und Stellungnahme des Dachverbandes Schweizer Lehrerinnen und Lehrer in: LCH Bulletin Nr. 17 vom 23. August 1990, S. 1–2.

4 Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei; seit 1971 Schweizerische Volkspartei (SVP).

5 Dazu z.B. ein Flugblatt der Aktion Demokratische Schulpolitik: «Wozu ein neuer Verfassungsartikel ‹Recht auf Bildung›? Wir dulden keine Diktatur – auch keine Schuldiktatur. Darum: Neuer Bildungsartikel 3./4. März NEIN.»

6 «schweizer schule» und Schweizerische Lehrerzeitung

Der Beitrag von Lucien Criblez ist eine Reaktion auf das Themenheft **«Die schweizerische Bildungspolitik und Europa»,** Nummer 7-8/90 der «schweizer schule» mit Beiträgen von Moritz Arnet, Jörg Thalmann und Armin Gretler.

Dieses Heft kann zum Preis von Fr. 8.– (zuzüglich Fr. 1.– Versandspesen) bestellt werden bei: Brunner AG, Arsenalstrasse 24, 6010 Kriens