

# Schule Schweiz : was bedeutet die Bildungshoheit der Kantone?

Autor(en): **Arnet, Moritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten = Association Suisse des Professeurs d'Université**

Band (Jahr): **23 (1997)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-894137>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Schule Schweiz: Was bedeutet die Bildungshoheit der Kantone?

**Moritz Arnet**

*En 1997, la Conférence des Directeurs de l'Education CDE fête son centenaire. C'est un bon moment pour quelques réflexions au sujet de la répartition des devoirs dans le domaine de la formation. La souveraineté des cantons en matière de formation est d'une grande importance pour la cohésion de la fédération, parce que toujours il faut trouver de nouvelles solutions et coordonner les efforts pour atteindre des buts inaccessibles pour un canton isolé. C'est dans cette tradition qu'en 1970 les cantons ont conclu le concordat concernant la coordination entre les écoles, qu'en 1993 la CDE a reçu le mandat de préparer des règlements pour la reconnaissance générale des diplômes cantonaux, et qu'après 18 ans avec des contrats limités maintenant les cantons ont trouvé un accord durable pour le financement des universités. On ne sait pas très bien pourquoi et comment, mais le système suisse fonctionne, et il y a du progrès.*

### Jubiläen als Einstieg

1997 beginnt wieder eine Zeit der Jubiläen. Die Erziehungsdirektorenkonferenz, also die ständige Konferenz der 26 kantonalen Bildungsminister, feiert ihr 100-Jahr-Jubiläum. 1897 haben sich die Kantone - nach ersten Versuchen in den Sechzigerjahren des 19. Jahrhunderts und nach der Entfremdung, die der Kulturkampf zwischen den konservativen und den liberalen Positionen geschaffen hatte - wieder zu regelmässigen Zusammenkünften im Bildungsbereich getroffen.

Es ist nicht ganz untypisch, dass es dabei um Bundessubventionen ging, die Kantone sind ja nie so einig, wie dann, wenn es um Bundesgeld geht. Konkret stellte sich die Frage, ob der Bund Beiträge an den Ausbau der Volksschule leisten und welche Mitsprache er dann haben sollte. 1874 war in unsere Bundesverfassung die Bestimmung aufgenommen worden, dass die Kantone für einen genügenden, öffentlichen, obligatorischen und konfessionell neutralen Volksschulunterricht sorgen müssen. Die Fragen nach den Kontrollmöglichkeiten des Bundes und nach finanzieller Hilfe des Bundes wurden offen gelassen. Als zwanzig Jahre später vor allem die Lehrerverbände nach Bundesbeiträgen riefen, mussten sich die Kantone für eine gemeinsame Politik organisieren. (Es gab übrigens etwas Bundesgeld für die Volksschulen, wenn auch nur wenig; 1983 fiel dann diese Bagatellsubvention dem 1. Aufgabenteilungspaket zum Opfer.)

Noch zwei weitere Jubiläen erinnern an Ereignisse, die für unsere Schule von Bedeutung sind: 1998 müssen wir der Helvetik gedenken und dürfen wir 150 Jahre Bundesstaat feiern.

Die Helvetik versuchte, nach fremdem französischem Vorbild, den Einheitsstaat und damit auch - erstmals für die Schweiz - eine einheitliche nationale Schule und Kultur einzuführen.

Philipp Albert Stapfer, ein höchst kultivierter und weitsichtiger Aargauer, wurde schweizerischer Bildungsminister. Er blieb seither der einzige in dieser Funktion und konnte sie in den politischen Wirren der damaligen Zeit auch nicht recht ausüben. 1803 hat dann Napoleon bekanntlich der Schweiz die föderalistische Organisation wieder zurückgegeben und dabei in bewegenden Worten erklärt, die Selbständigkeit der Kantone, dieser störrischen Völkerschaften, sei das eigentliche Lebensprinzip der Schweiz. Der Bundesstaat von 1848 hat dieses Prinzip mit einer stärkeren Zentralgewalt verbunden. Schule und Kultur sind aber auch damals und in der seitherigen Verfassungsentwicklung grundsätzlich Sache der Kantone geblieben.

Ich möchte im folgenden nicht mehr in Geschichte machen, sondern auf die heutige Aufgabenteilung von Bund und Kantonen hinweisen und etwas zur heutigen Realität der Kulturhoheit der Kantone sagen, wobei ich allerdings den Begriff der Schulhoheit vorziehe. Kultur ist ja nach unserem Verständnis in erster Linie ein Attribut und eine Aufgabe des Individuums und der pluralistischen Gesellschaft und nur am Rande Aufgabe des Staates. Bei der Schule, bei der Ausbildung der jungen Menschen in diesem Land, ist dagegen der Staat wohl unentbehrlich; wie weit sein Engagement geht und gehen soll, werden wir noch etwas beleuchten. Ich werde im folgenden drei Punkte näher behandeln:

- Welche Aufgaben haben Bund und Kantone im Bildungsbereich?
- Was bedeutet für die Kantone die Schulhoheit, und was leisten ihre Schulen?
- Welche Zusammenarbeit braucht ein föderalistisches Bildungswesen?

## **1. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen**

Die wichtigsten Bildungsartikel unserer Bundesverfassung sind die folgenden:

### *Art. 3*

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.

### *Art. 27*

<sup>1</sup> Der Bund ist befugt, ausser der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.

- 2 Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.
- 3 Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.
- 3bis Für die Zeit des obligatorischen Schulunterrichts beginnt das Schuljahr zwischen Mitte August und Mitte September.
- 4 Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen.

Art. 34<sup>ter</sup>

- 1 Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:
  - a. ...
  - b. ...
  - c. ...
  - d. ...
  - e. ...
  - f. ...
  - g. über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst.

Von den drei Artikeln ist jener, der nicht von Bildung spricht, der zentrale. Der Art. 3 BV hält fest, dass all das, was nicht dem Bund übertragen ist, Sache der Kantone bleibt. Die Formulierung ist übrigens unzweideutig: Die Kantone sind - wo nicht Bundesvorschriften bestehen - frei, etwas zu tun oder nicht zu tun. Sie *müssen* nur dort, wo der Bund dies gestützt auf die Verfassung vorschreibt. Theoretisch könnte also der Kanton Bern beispielsweise seine Universität aufheben, ohne vom Bund gehindert zu werden, und er hat z.B. auch keine bundesrechtliche Verpflichtung, Gymnasien zu führen.

Was der Bund nun selber zu tun hat oder den Kantonen vorschreibt, ist im wesentlichen in den Art. 27 und 34<sup>ter</sup> BV enthalten: Der Bund führt seine ETH, er fördert die kantonalen Universitäten, er regelt (in wichtigen Bereichen) die Berufsbildung, und er hält einige Rahmenbedingungen für die kantonalen Volksschulen fest. Alles übrige ist Aufgabe der Kantone. Das Bild ist noch insoweit zu ergänzen, dass die Kantone zum Teil auch dort, wo der Bund für die Gesetzgebung zuständig ist, die eigentlichen Schulträger sind. So beauftragt beispielsweise das eidgenössische Berufsbildungsgesetz ausdrücklich die Kantone mit dem Vollzug.

Im ganzen sieht damit die Aufgabenteilung wie folgt aus:

| <b>Schultyp</b>      | <b>Vorschule</b>    | <b>Oblig. Schule</b> | <b>Berufs-<br/>bildung</b>                    | <b>Mittel-<br/>schule</b>    | <b>Hoch-<br/>schule</b> |
|----------------------|---------------------|----------------------|---|------------------------------|-------------------------|
| <b>Zuständigkeit</b> |                     |                      |   |                              |                         |
| Gesetzgebung         | Kanton              | Kanton<br>(Bund)     | Bund<br>(Kanton)                              | Kanton<br>(Bund)             | Kanton<br>Bund          |
| Vollzug              | Kanton<br>Gemeinden | Kanton               | Kanton<br>Berufsverband                       | Kanton                       | Kanton<br>Bund          |
| Schulträger          | Gemeinde            | Gemeinde             | Kanton<br>Gemeinde<br>Berufsverband<br>Privat | Kanton<br>Gemeinde<br>Privat | Kanton<br>Bund          |

Der zentralen Stellung der Kantone entspricht auch ihr Anteil am öffentlichen Bildungsaufwand: von den rund 20 Mia. Franken, die die öffentliche Hand für Schule, Wissenschaft und Forschung ausgibt, entfallen gut 17 Mia. Franken auf die Kantone und Gemeinden. Dank (oder wegen) der Steuerhoheit haben die Kantone über diesen Anteil durch den demokratischen Entscheid ihrer Bürger selber zu entscheiden.

*Öffentliche Finanzierung der Bildungsausgaben in der Schweiz, 1991*

|                           | <b>Bund</b><br>% | <b>Kantone</b><br>% | <b>Gemeinden</b><br>% |
|---------------------------|------------------|---------------------|-----------------------|
| Hochschulen               | 49               | 51                  | 0                     |
| Höhere Berufsbildung      | 22               | 74                  | 4                     |
| Berufsausbildung          | 17               | 66                  | 18                    |
| Allgemeinbildende Schulen | 0                | 94                  | 6                     |
| Sekundarstufe I           | 0                | 54                  | 46                    |
| Primarschule              | 1                | 43                  | 56                    |
| Kindergarten              | 0                | 31                  | 69                    |

Quelle: Bundesamt für Statistik

## 2. Was bedeutet nun diese Schulhoheit für die Kantone?

Rein äusserlich heisst das einmal, dass wir 26 Schulgesetze haben. 26 Kantonsregierungen, Parlamente und Stimmbürgerschaften haben sich mit den rechtlichen, finanziellen und natürlich auch inhaltlichen (pädagogischen) Zielsetzungen von Schule und Bildung auseinanderzusetzen. Als gutes Beispiel können etwa die Art. 42 - 45 der Berner Kantonsverfassung von 1993 dienen, die knapp, aber das Wesentliche treffend, diese kantonale Aufgabe umschreiben. Der Kontrast zu einem zentralistischen System, wie etwa dem französischen, könnte nicht grösser sein. Aber auch der Vergleich mit anderen föderalistischen Lösungen zeigt grosse Besonderheiten: In Deutschland sind zwar die Bundesländer im Bildungsbereich ebenfalls weitgehend selbständig, sie sind jedoch nicht nur viel grösser als unsere Kantone, sie haben auch ein anderes Regierungssystem und kennen vor allem die direkte Demokratie nicht.

Wie steht es mit der Qualität und der Leistungsfähigkeit dieser kantonalen Schulsysteme? Man wird einmal sagen dürfen, dass die Kantone ausnahmslos für eine gute und breite Ausbildung der jungen Leute eintreten. Das Bildungsangebot ist stark dezentralisiert; ausländischen Beobachtern fallen immer wieder die soliden Schulanlagen in Bergdörfern und Nebentälern auf.

Im ganzen ist die Schule bürgernah, eher auf Breitenförderung als auf Spitzenförderung ausgerichtet, und sie dient - vor allem die Volksschule und die Berufsbildung - ebensosehr der Erziehung wie dem Können und Wissen. Sie lässt dabei der Initiative von unten mindestens ebensoviel Raum wie dem Eingriff von oben.

Die Kehrseite ist allerdings auch da. Die Kleinräumigkeit führt hin und wieder zur "Kirchturmpolitik": Volksschule, Berufsbildung (und innerhalb der Berufsbildung die einzelnen Branchen) und Gymnasien stehen sich manchmal als fremde Bildungswelten gegenüber, die voneinander nichts wissen wollen. Und dass die Leistungsbereitschaft und die Akzeptanz von klaren Selektionskriterien unter zwanzig Jahren Wohlstand gelitten haben, ist wohl auch Realität. Halten wir schliesslich fest, dass unser Schulsystem auch recht kostspielig ist; die guten Lehrerlöhne und die starke Dezentralisation (Klassenbestände) haben daran den grössten Anteil.

Ich habe noch nichts zur Funktion dieses Bildungsföderalismus' für die Schweiz als Nation gesagt. Man könnte sich ja vorstellen, dass eine Ecole Nationale, wie sie Stapfer vorschwebte, günstig für das Zusammenleben in der Schweiz wäre. Ich halte das für eine Illusion. Wenn der Bund ein Einheitsstaat würde, würde er wohl - ähnlich wie Belgien - rasch in Sprachgebiete zerfallen. Der Schul- und der Sprachföderalismus - so paradox dies tönen mag - stellen sicher, dass dies nicht geschieht. Man hat daher die kantonale Bildungshoheit auch schon als den inhaltlichen Kern der Eigenständigkeit der Kantone bezeichnet. Ich sehe es eigentlich auch so.

Die neue Aufgabenteilung (Stichwort "Neuer Finanzausgleich") möchte im übrigen die verantwortliche Rolle der Kantone als verantwortliche Glieder im Bundesstaat verstärken.

### **3. Wie steht es dann mit der Zusammenarbeit in diesem Rahmen?**

Es ist klar, dass die kantonale Schulhoheit auch zu Zusammenarbeit und zu gemeinsamen Lösungen zwingt. Das gilt für die Kantone untereinander und für die Zusammenarbeit von Kantonen und Bund. Dass kleine Kantone noch in stärkerem Mass darauf angewiesen sind als grosse, liegt auf der Hand.

Die Mittelschulen, Lehrerbildung und Berufsbildung haben nationale Funktionen und sind vielfach auf Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen angewiesen. Für die Universitäten und Fachhochschulen gilt dies noch weit mehr.

Die Kantone haben 1970 die Zeichen der Zeit erkannt und ein Konkordat über die Schulkoordination abgeschlossen. Es enthält einige verpflichtende Rahmenbestimmungen (von denen der Spätsommerbeginn erst über die Revision der Bundesverfassung eingeführt werden konnte) und setzt dann vor allem die EDK als das Organ der Bildungszusammenarbeit ein. Die EDK kann den Kantonen förmliche Empfehlungen unterbreiten, und sie ist auch der Ort, wo die Kantone mit dem Bund zusammenarbeiten. Als Beispiel können die Maturitätsanerkennung oder die Fachhochschulplanung dienen. (Für die universitäre Zusammenarbeit besteht die SHK).

Unter dem Druck der europäischen Freizügigkeit haben wir in den letzten Jahren auch die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Diplome vorantreiben müssen. Typisch waren etwa die kantonalen Primarlehrdiplome, die in der Regel nur gerade im Diplom-Kanton galten.

1993 haben die Kantone ein weiteres Konkordat abgeschlossen, das nun die EDK (und für den Gesundheitsbereich die Sanitätsdirektorenkonferenz) beauftragt, schweizerische Anerkennungsreglemente zu erlassen, die die Mindestbedingungen für eine interkantonale Diplomanerkennung festlegen. Wo internationale Normen für die Freizügigkeit bestehen, sollen sie soweit wie möglich mitberücksichtigt werden. Die Arbeiten sind zur Zeit voll im Gang.

Schliesslich betrifft die interkantonale Zusammenarbeit auch den Schulbesuch über die Kantonsgrenze hinaus. Der wichtigste Fall ist der freie Zugang zu den Universitäten. Vor 18 Jahren konnte die erste Vereinbarung unter den Kantonen abgeschlossen werden, die diesen freien Zugang sicherte und Beiträge der Wohnortskantone der Studierenden festlegte.

Die bisherigen drei Verträge wurden jeweils auf sechs Jahre befristet und sorgten zwar für steigende, von den Universitätskantonen aber als ungenügend bezeichnete Beiträge. Vor kurzem ist nun der Durchbruch für ein neues, nun unbefristetes Abkommen gelungen. Es lässt die interkantonalen Beiträge von jährlich 228 Mio. Franken auf 330 Mio. Franken ansteigen. Wenn wir uns die Finanzlage der Nichtuniversitätskantone vor Augen halten und auch die Tatsache, dass solche Beiträge freiwillig sind, darf dies als kleines Wunder des kooperativen Föderalismus' bezeichnet werden.

#### **4. Als Schluss: Alltag, nicht Mythos**

Der Bildungsföderalismus wird hin und wieder zu einem Dogma emporstilisiert. Er ist zugleich mehr und weniger als dies. Er ist Teil unseres politischen, pädagogischen und kulturellen Alltags, dem wir ebenso unterworfen sind, wie wir ihn als für die Schweiz angemessen pflegen. Den vielen ausländischen Interessenten an dieser etwas kuriosen, dank New Public Management und Autonomietheorien allerdings wieder modern scheinenden Lösung, lege ich jeweils die folgenden drei simplen Sätze als Erklärung vor:

Jeder macht, was er will.  
Keiner macht, was er soll.  
Aber: Alle machen mit.

Der OECD-Experte Werner Clement hat anlässlich des Länderexamens zur schweizerischen Bildungspolitik 1989 die Vermutung ausgesprochen, ein solches System könne nur funktionieren, wenn dahinter letztlich eine gemeinsame pädagogische und politische Ethik stehe. Ich gehe davon aus, dass der zitierte dritte Satz diese Ethik ausdrückt.