

SPERRFRIST 14. Mai 2004, 11 Uhr

97.419

Entwurf der WBK-N vom 22.4.2004

Parlamentarische Initiative
Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung
Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Nationalrats

vom [Datum des Entscheids der Kommission]

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf über die Neuordnung der Verfassung im Bildungsbereich (Bildungsverfassung). Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

[Geschäfte]

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

[Datum Entscheid Kommission]

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Theophil Pfister

Übersicht

Mit dem vorliegenden Bericht legt die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats den Entwurf zu einer neuen Bildungsverfassung zuhanden der eidgenössischen Räte vor. Die Vorlage geht auf eine parlamentarische Initiative von Nationalrat Hans Zbinden aus dem Jahr 1997 zurück und wurde zusammen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren erarbeitet.

Die Vorlage fasst die unmittelbar bildungsbezogenen Artikel der Bundesverfassung, Artikel 62 bis 67 BV, neu. Sie setzt Ziele für das gesamte schweizerische Bildungswesen, legt die öffentlichen Aufgaben im Schul- und Bildungswesen fest und weist diese den Kantonen und dem Bund zu. Die Kommission beantragt die Ersetzung der geltenden Artikel 62 bis 67 in der Bundesverfassung durch die revidierten Artikel 62 bis 67 sowie drei neue Artikel (Art. 62a Schulwesen, 63a Hochschulen und 63b Weiterbildung).

Ziel der parlamentarischen Initiative ist ein Bildungsrahmenartikel als Basis für die Schaffung eines kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraums Schweiz. Mit dem vorgeschlagenen Entwurf stellt die Kommission eine völlig erneuerte Bildungsverfassung vor, welche über die ursprüngliche Zielsetzung der parlamentarischen Initiative hinausgeht. Sie soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Bildungswesens erhöhen, die interkantonale und internationale Mobilität erleichtern und die kantonalen Bildungssysteme in einzelnen Punkten gesamtschweizerisch harmonisieren.

Die wichtigsten Neuerungen sind:

- die Verankerung von Qualität und Durchlässigkeit als wegleitende Ziele für das schweizerische Bildungswesen,*
- die ausdrückliche Pflicht zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im gesamten Bildungsbereich,*
- die gesamtschweizerisch einheitliche Regelung von drei Eckwerten: der Dauer der Bildungsstufen, ihrer Übergänge und der Anerkennung von Abschlüssen,*
- die Verankerung der Qualitätssicherung als massgebliches Kriterium bei der Bundesunterstützung der Hochschulen und der Forschung,*
- die Bundesförderung der Hochschulen nach einheitlichen Grundsätzen,*
- eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die Weiterbildung.*

Zur neuen Regelung der drei Eckwerte (die Dauer der Bildungsstufen, ihre Übergänge und die Anerkennung von Abschlüssen) schlägt die Kommission zwei alternative Varianten vor, eine subsidiäre Bundeskompetenz für den Fall, dass keine Regelungen auf dem Weg der Koordination zustande kommen oder eine (voraussetzungslose) Bundeskompetenz.

Die Verfassungsänderungen, die im Zusammenhang mit der Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA-

Revisionsvorlage) von der Bundesversammlung beschlossen wurden, sind in der Vorlage aufgenommen worden, soweit sie die Bildungsverfassung betreffen. Integrierter Bestandteil der Vorlage ist zudem ein neuer Hochschulartikel.

Bericht

1 Die Vorlage

Ziel der neuen Bildungsverfassung ist die Sicherstellung eines kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraums Schweiz durch Bund und Kantone.

Der hier vorgestellte Verfassungstext geht auf die am 30. April 1997 von Nationalrat Hans Zbinden (SP, Aargau) eingereichte parlamentarische Initiative „Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung“ (Geschäftsnummer 97.419) zurück, der am 24. Juni 1998 vom Nationalrat Folge gegeben wurde. Dieser Verfassungstext wurde von der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur mit Unterstützung eines Staatsrechtsexperten erarbeitet. – Zuvor war ein früherer Entwurf zu einem erneuerten Artikel 62 in der Bundesverfassung (BV), welcher eine umfassende Rahmengesetzgebungskompetenz für den Bund vorsah, auf den Widerstand der Kantone und der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur gestossen. Die nationalrätliche Kommission erarbeitete deshalb zusammen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) einen zweiten Entwurf, welcher jetzt vorliegt.

Die Vorlage besteht nicht mehr nur aus einem neuen Artikel 62 BV, sondern aus einer Neufassung aller Schule und Bildung direkt und ausschliesslich betreffenden Verfassungsartikel, Artikel 62 bis 67 BV. Artikel 62 im Vorentwurf (VE) formuliert einen neuen Bildungsrahmenartikel; er verankert neu die Pflicht des Bundes und der Kantone, gemeinsam für eine hohe Qualität und für die Durchlässigkeit des schweizerischen Schul- und Bildungssystems zu sorgen und verpflichtet sie zur gegenseitigen Koordination ihrer bildungspolitischen Anstrengungen und zur Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer Institutionen und anderer geeigneter Vorkehrungen. Artikel 62a VE übernimmt aus der geltenden Verfassung die Schulhoheit der Kantone, verankert den obligatorischen und unentgeltlichen Schulunterricht und regelt den Schuljahresbeginn; neu legt er die Dauer der Bildungsstufen, deren Übergänge und die Anerkennung von Abschlüssen fest. In Artikel 63 VE wird die bisherige Bundeskompetenz für die Berufsbildung verankert. Der neue Hochschulartikel, Artikel 63a, garantiert den Betrieb der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund; diese Unterstützung kann er von der Koordination und neu von der Qualitätssicherung abhängig machen; zudem wird der Bund zur Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben verpflichtet. Artikel 63b VE gibt dem Bund neu eine Rahmengesetzgebungskompetenz für die Weiterbildung und gestattet ihm, diese zu fördern. Der bisherige Artikel 64 zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung durch den Bund wird neu durch das Erfordernis der Qualitätssicherung ergänzt. In Artikel 65 VE „Statistik“ wird die Bildung neu in die Aufzählung der Gebiete aufgenommen, zu denen statistische Daten erhoben werden sollen. Artikel 66 VE, übernommen aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, erteilt eine Kompetenz zur Harmonisierungsförderung und Rahmengesetzgebung für die Ausbildungsbeihilfen. Artikel 67 VE verankert, wie bisher, den besonderen Schutz und die besondere Förderung von und die Unterstützung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen; die Erwachsenenbildung wird jedoch neu durch Artikel 63b abgedeckt.

Zur Regelung der Dauer der Bildungsstufen, deren Übergänge und der Anerkennung von Abschlüssen enthält der Entwurf eine erste Variante mit einer subsidiären Bundeskompetenz für den Fall, dass geeignete Regelungen nicht durch Koordination zustande kommen. Dieser mit der EDK erarbeiteten Variante stellt die Kommission eine zweite Variante zur Seite, die eine voraussetzungslose Bundeskompetenz vorsieht.

Ähnliche Anliegen wie die parlamentarische Initiative vertreten die Standesinitiativen Basel-Landschaft, „Koordination der kantonalen Bildungssysteme“ (02.302), und Solothurn, „Koordination der kantonalen Bildungssysteme“ (03.302), sowie eine (angekündigte) Standesinitiative des Kantons Bern.

2 Stationen der eidgenössischen Bildungspolitik

Die Einführung neuer öffentlicher Aufgaben im schweizerischen Bildungswesen und ihre Aufteilung zwischen Bund und Kantonen war seit Gründung des Bundesstaates 1848 wiederholt Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen. Wichtige Etappen in der Entwicklung des schweizerischen Bildungswesens waren:¹ die Einführung eines so genannten Schulartikels in die Bundesverfassung 1874 (Art. 27 der Bundesverfassung von 1874, aBV) sowie die Verankerung der Bundesunterstützung des Primarschulwesens 1902 (Art. 27^{bis} aBV), die Ablehnung eines eidgenössischen Schulgesetzes durch Volk und Stände 1882, die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für Ausbildungsbeihilfen durch den Bund 1963 (Art. 27^{quater} aBV), die Ablösung des militärischen Vorunterrichts durch die Förderung von Turnen und Sport durch den Bund 1972 (Art. 27^{quinquies} aBV), die Ablehnung eines Bildungsartikels und die Annahme eines Forschungsartikels in der Bundesverfassung in der Volksabstimmung 1973, sowie die Verankerung eines koordinierten Schuljahresbeginns in der Bundesverfassung 1985. (Für die Entwicklung der kantonalen Koordination siehe Pt. 3).

2.1 Der Schulartikel von 1874

Die Bundesverfassung von 1848 enthielt zum Thema Bildung nur gerade einen – kurzen – Artikel 22, welcher lautete: „Der Bund ist befugt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten.“ Der Primarschulunterricht lag ganz in der Hand der Gemeinden und Kantone bzw. privater Trägerschaften.

Am 12. Mai 1872 scheiterte eine Totalrevision der Bundesverfassung, welche u.a. die Kantone zu einem obligatorischen und unentgeltlichen Primarunterricht verpflichtet und dem Bund die Kompetenz zur Garantie minimaler Anforderungen an den Primarschulunterricht gegeben hätte, knapp in der Volksabstimmung. Der Misserfolg jener Verfassungsreform, welche vom Eidgenössischen Parlament gutgeheissen, jedoch vom Bundesrat abgelehnt worden war, schürte eine weit verbreitete Unzufriedenheit. Eine Folge war, dass Bundesrat Challet-Venel am 7. Dezember 1872 vom Parlament nicht wieder gewählt wurde. Wenige Tage nach der Bundesratswahl, am 20. Dezember 1872, nahmen die Eidgenössischen Räte eine Motion an, welche erneut eine Verfassungsreform verlangte.

¹ Die Aufzählung folgt Hans Hürlimann (1973), „Föderative Bildungspolitik“, in: Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi, Bern: Bubenbergr-Verlag, 153–170.

Der neue dem Volk vorgelegte Revisionsentwurf enthielt zum Thema Bildung einen Artikel 27 (den so genannten Schulartikel), welcher lautete:

¹ *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 Primarschulunterricht, 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.*

⁴ *Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen.*

Die Ausführlichkeit des Artikels und die Umständlichkeit einzelner Formulierungen zeugen von der heiklen Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf diesem Gebiet. Die revidierte Bundesverfassung wurde am 19. April 1874 von Volk und Ständen deutlich gutgeheissen²; der Schulartikel blieb, bei einigen späteren Erweiterungen, bis zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 in Kraft.

2.2 Ein 1882 gescheitertes eidgenössisches Schulgesetz

Nach Annahme der Bundesverfassung von 1874 war umstritten, ob aus dem Schulartikel (insbesondere aus Absatz 2) dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz für den Primarunterricht erwachse. Ein schweizerisches Schulgesetz, welches u.a. die Einsetzung eines eidgenössischen Schulsekretärs vorsah (der noch lange nach der Vorlage als „Schulvogt“ vielen ein Schreckensbild war), wurde in der Volksabstimmung vom 26. November 1882 abgelehnt.

2.3 Der 1973 abgelehnte Bildungsartikel

Anfang der 70er Jahre erarbeitete der Bundesrat den Entwurf eines Bildungs- sowie eines Forschungsartikels. Anstoss zur Vorlage gaben eine von der Jugendfraktion der Bauern-, Gewerbe und Bürgerpartei (heute Junge SVP) eingereichte Volksinitiative, „Schulkoordination“, vom 1. Oktober 1969 und zwei Motionen (Motion Müller-Marzohl betreffend Revision von Artikel 27 der Bundesverfassung; Motion Wenk betreffend Verfassungsgrundlage für das Bildungswesen) aus demselben Jahr sowie vier Postulate der Eidgenössischen Räte. Hintergrund war der starke Ausbau des schweizerischen Bildungswesens seit dem Zweiten Weltkrieg und, damit verbunden, der Wunsch nach einem gesellschaftspolitisch, staatspolitisch und finanziell verstärkten Bundesengagement. Reformbedarf wurde vor allem bei den Sonderschulen, der Erwachsenen- und der Weiterbildung sowie der Finanzierung der kantonalen Bildungssysteme (insbesondere der

² Gegen die Verfassungsrevision stimmten die Kantone AI, FR, LU, NW, OW, SZ, UR, VS und ZG.

Universitäten) festgestellt. Zudem sollte für die existierende Forschungsförderung des Bundes endlich eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden.

Die wesentlichen Neuerungen des bundesrätlichen Entwurfs vom 19. Januar 1972 waren ein Grundrecht auf eine der persönlichen Eignung entsprechenden Ausbildung, die Definition des Bildungswesens als eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes bei der Gestaltung und beim Ausbau des Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens, der Erwachsenenbildung und der Ausbildungsbeihilfen. Weiter wurden eine allgemeine Förderungskompetenz des Bundes im gesamten schweizerischen Bildungssystem sowie eine Bundeskompetenz zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung vorgesehen. Der bundesrätliche Entwurf wurde von den Eidgenössischen Räten in einigen Punkten abgeändert; so wurde das Recht auf eine eignungsgemässe Ausbildung auf ein allgemeines Recht auf Bildung³ erweitert, und dem Bund wurden zusätzlich Kompetenzen zur Koordination der kantonalen Bildungssysteme (Vorschule, obligatorische Schule und Hochschulen) gegeben. Da die Forderungen der Schulkoordinationsinitiative der Jugendfraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei in der Vorlage berücksichtigt waren, wurde diese mit der Zustimmung der Initianten abgeschrieben.

In der Volksabstimmung vom 4. März 1973 wurde der Bildungsartikel vom Volk mit 507 414 gegen 454 428 Stimmen angenommen, jedoch von 10 ganzen und 3 halben Ständen gegen 9 ganze und 3 halbe Stände abgelehnt.⁴ Der Forschungsartikel (27^{sexies} aBV) wurde von Volk und Ständen deutlich (617 628 gegen 339 857 Stimmen und 17⁴/₂ gegen 2²/₂ Kantone) angenommen.

2.4 Ein koordinierter Schuljahresbeginn seit 1985

Trotz Bemühungen im Schulkonkordat von 1970 scheiterte der Versuch der Kantone, den Beginn des Schuljahres für die ganze Schweiz zu vereinheitlichen. Die Nachteile eines unterschiedlichen Schuljahresbeginns waren offensichtlich und konnten bei einem interkantonalen Wohnortwechsel oder beim Übertritt in eine weiterführende Schule zu unnötigen Schwierigkeiten für die betroffenen Kinder und deren Familien führen.

Als Folge des im Schulkonkordat vorgesehenen einheitlichen Schuljahresbeginns „zwischen Mitte August und Mitte Oktober“ (Art. 2 Bst. d im Konkordat) hatten einige Kantone (NE, VD, ZG) zum Herbstschulbeginn gewechselt; andere (AR, AI, BL, GL, SG, SO) hatten mit dem Beitritt zum Konkordat diesen Schritt zwar ebenfalls formell beschlossen, entschieden sich aber nach einer Volksabstimmung im Kanton Zürich 1972, in welcher der Schuljahresbeginn im Frühjahr bestätigt worden war, mindestens vorläufig beim Frühjahrsbeginn zu bleiben. Am selben Abstimmungswochenende lehnte auch der Kanton Bern den Wechsel zum Schuljahresbeginn im Spätsommer ab. Damit hatten die zwei bevölkerungsreichsten Kantone ein zentrales Koordinationsanliegen verworfen, und die Anstrengungen um einen schweizerisch einheitlichen Schuljahresbeginn waren

³ Die Aufnahme eines Rechts auf Bildung hätte die Verankerung eines ersten Sozialrechts in der schweizerischen Bundesverfassung bedeutet (die Forderung war erstmals im Juni 1961 an einem Parteitag der SP erhoben worden). Das Ziel einer den persönlichen Fähigkeiten gemässen Bildung fand in der neuen Bundesverfassung (1999) in Artikel 41 (Sozialziele) Absatz 1 Buchstabe f Eingang.

⁴ Gegen die Vorlage stimmten die Kantone AG, AI, AR, GL, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VD und VS.

blockiert. 1982 fielen zwei weitere Volksabstimmungen in den Kantonen Bern und Zürich erneut negativ aus.

Nun wurde von verschiedenen Seiten eine Bundeslösung gefordert. Die Kantone Zug (1978), Schwyz (1979) und Luzern (1981) reichten Standesinitiativen, Nationalrat Christian Merz eine parlamentarische Initiative (1979) und elf Kantonalsektionen der Freisinnig-demokratischen Partei eine Volksinitiative „für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen“ (1981) ein.

Der Bundesrat schlug nun mit Botschaft vom 17. August 1983 einen neuen Absatz 3bis zu Artikel 27 aBV vor, in welchem der Beginn des obligatorischen Schulunterrichts auf den Zeitraum zwischen Mitte August und Mitte September festgesetzt wurde. Der Vorschlag wurde in der Abstimmung vom 22. September 1985 von Volk und Ständen gutgeheissen.

2.5 Die 1992 gescheiterte parlamentarische Initiative „Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung“

Eine am 23. Juni 1989 von Nationalrat Hans Zbinden eingereichte parlamentarische Initiative, „Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung“ (89.237), verlangte die Ausarbeitung eines neuen Rahmenwerks für den Bildungsbereich in der Bundesverfassung. Der Initiant stellte fest, dass der geltende Verfassungsrahmen den gegenwärtigen und anstehenden Herausforderungen an das schweizerische Bildungssystem nicht mehr genüge. Er forderte ein „integral koordiniertes schweizerisches Bildungswesen“, in welchem „Gemeinden, Kantone, Bund und Wirtschaft als vernetzte Trägerschaften ihre Bildungsbemühungen wechselseitig aufeinander abstimmten“. Als Gründe nannte der Initiant die wachsende Mobilität, die zunehmende Verstädterung und die Gewichtsverschiebung in der Volkswirtschaft in Richtung Dienstleistungen. Ausserdem stellte er Lücken im schweizerischen Bildungswesen (bei den Sonderschulen, der ausserberuflichen Erwachsenenbildung und der beruflichen Weiterbildung) sowie ein Bildungsgefälle zwischen den Kantonen (insbesondere zwischen Hochschul- und Nichthochschulkantonen) fest. Deshalb brauche das schweizerische Bildungswesen „einen groben Rahmen, der durch den Bund gegeben wird“ (aus der Begründung der Initiative).

Die nationalrätliche Kommission empfahl mit 12 gegen 5 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben; am 2. März 1992 folgte ihr darin der Nationalrat mit 103 gegen 54 Stimmen. Die Kommission begründete ihre Entscheidung damit, wichtige Probleme im Bildungsbereich liessen sich auch ohne eine neue Verfassungsgrundlage lösen und warnte, eine ausführliche Diskussion über einen neuen Bildungsrahmenartikel verbräuche nutzlos politische Energien und blockiere konkrete Fortschritte in Einzelfragen; die primäre Zuständigkeit im Bildungsbereich liege bei den Kantonen, sie sei das Herzstück des schweizerischen Föderalismus.

2.6 Die Motion „Hochschulartikel“ von 1999

Die Forderung einer neuen Verfassungsgrundlage für den Betrieb und die Unterstützung der schweizerischen Hochschulen durch den Bund geht bis vor die Revisionsarbeiten an der neuen Bundesverfassung von 1999 zurück und führte zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen. Die Motion der Kommission für Wissenschaft, Bildung

2.8 Standesinitiativen „Koordination der kantonalen Bildungssysteme“

Am 6. März 2002 reichte der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft im Auftrag des Landrats die Standesinitiative „Koordination der kantonalen Bildungssysteme“ (02.302) ein, welche u.a. fordert, dass der Bund das Einschulungsalter, die Bildungsstufen und deren Dauer sowie die Qualifikationsziele und die Abschlüsse der Sekundarstufen I und II einheitlich für die Schweiz regle und die Qualität der kantonalen Bildungssysteme sicherstelle. Der Vorstoss wurde damit begründet, die berufliche Mobilität werde durch kantonale Unterschiede zwischen den Schulsystemen erschwert. Zudem drohten die Schulsysteme unter den laufenden Reformaktivitäten der Kantone sich auseinander zu bewegen. Weiter werde befürchtet, einzelne bevölkerungsreiche Kantone könnten allein kraft ihres Gewichts und ohne Absprache mit den übrigen Kantonen bildungspolitische Weichen für die ganze Schweiz stellen. Angesichts dieser Lage lohne und rechtfertige sich ein teilweiser Autonomieverlust der Kantone. Gefordert wurden insbesondere (mindestens sprachregional) bildungspolitische und strukturelle Eckwerte im schweizerischen Bildungssystem; sie sollten vom Bund gemeinsam mit den Kantonen eingeführt und verwirklicht werden. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats empfahl am 14. Mai 2003 mit 16 gegen 3 Stimmen, der Initiative Folge zu geben; am 19. Dezember 2003 folgte der Nationalrat diesem Antrag.

Am 18. Februar 2003 reichte der Regierungsrat des Kantons Solothurn eine dem Vorstoss des Kantons Basel-Landschaft ähnliche und ähnlich begründete Standesinitiative „Koordination der kantonalen Bildungssysteme“ (03.302) ein.

Eine dritte Standesinitiative ist vom Kanton Bern zu erwarten, hat doch der Grosse Rat am 7. April 2003 eine entsprechende Motion verabschiedet.

3 Die interkantonale Zusammenarbeit und Harmonisierung im Bildungsbereich

Bildung und Kultur gehören zum Kernbereich der kantonalen Autonomie. Bereits im 19. Jahrhundert haben die Kantone im Bildungsbereich zusammengearbeitet; in den Anfängen waren dies eher lose, wenig verbindliche Zusammenarbeitsformen. In der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen verstärkt und verstetigt: 1970 wurde mit dem Schulkonkordat eine staatsvertragliche Grundlage geschaffen und in den 90er Jahren wurden ergänzend dazu interkantonale Vereinbarungen zur Freizügigkeit zwischen den Bildungseinrichtungen und zur gesamtschweizerischen Anerkennung von Diplomen geschaffen. Mit der geplanten Harmonisierung der obligatorischen Schule steht die Behörde des Schulkonkordats, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), vor neuen Herausforderungen.

3.1 Gründung der Erziehungsdirektorenkonferenz 1897

Zu vertraglichen Absicherungen der Bildungskoordination kam es bereits im 19. Jahrhundert. So regelten einzelne Konkordate einheitliche Prüfungsanforderungen für wissenschaftliche Berufe. 1882 scheiterte der Entwurf eines „Konkordats betreffend gemeinsame Prüfung und Freizügigkeit der Primarlehrer und -lehrerinnen“. Im Jahre 1897

verfestigten sich die bislang losen Zusammenkünfte der kantonalen Erziehungsdirektoren zu einer permanenten und strukturierten Konferenz: die EDK wurde zur bildungspolitischen Plattform des Meinungs- und Erfahrungsaustausches, des Dialogs mit dem Bund sowie gemeinsamer Entscheide und Unternehmungen. Die Zusammenarbeit im Rahmen der EDK genügte für die relativ stabile Bildungsentwicklung der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.⁵

3.2 **Das Schulkonkordat von 1970: „Charta“ der interkantonalen Bildungskooperation**

Gegen Ende der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts stiegen Bedarf und Nachfrage nach Bildung stark an. Die Kantone, Hauptträger der Schulen von der Vorschule bis zur Universität, waren gefordert, das Angebot auf allen Stufen auszubauen, ihre bislang geschlossenen Schulsysteme zu modernisieren und für die Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus zu öffnen. Sie reagierten durch Aktivierung der schweizerischen EDK und die Schaffung – teilweise zusammen mit dem Bund – von schweizerischen Informations- und Dienstleistungszentren. Die Öffentlichkeit drängte darüber hinaus auf eine Angleichung der Schulstrukturen. Die unterschiedlichen Lösungen des Schuljahresbeginns und des Schuleintrittsalters erschwerten die interkantonale Mobilität. Anfang 1969 lancierte die Jugendfraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei eine eidgenössische Volksinitiative, die vom Bund die Angleichung der Schulsysteme sowie Massnahmen zur Bildungsförderung verlangte (siehe Pt. 2.3). Ähnliche Begehren wurden in den eidgenössischen Räten in Motionsform eingereicht. Die Idee, die interkantonale Zusammenarbeit und die Bildungscoordination vertraglich abzusichern, fand unter diesen Umständen offene Türen.

Der damalige Präsident der EDK und spätere Bundesrat Hans Hürlimann beantragte im März 1969, es sei ein Konkordat zu schaffen, um der Koordinationsarbeit eine Rechtsgrundlage zu geben. Die Erarbeitung des Konkordats kam zügig voran, und am 29. Oktober 1970 wurde es durch die EDK zwecks Ratifikation in den Kantonen einstimmig verabschiedet. Ende 1972 waren bereits 20 Kantone dem Konkordat beigetreten; seit Ende der 80er Jahre sind es alle mit Ausnahme des Tessins⁶.

Der Zweckartikel des Schulkonkordats von 1970 lautet:

Die Konkordatskantone bilden eine interkantonale öffentlich-rechtliche Einrichtung zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts.

Das Schulkonkordat ist eine mittelbar rechtsetzende sowie eine rechtsgeschäftliche Vereinbarung. Es unterscheidet drei Formen der Koordination bzw. Harmonisierung: Konkret und verpflichtend geregelt sind das Schuleintrittsalter, die Dauer der Schulpflicht, die Zahl der jährlichen Schulwochen, die Dauer der Ausbildung bis zur gymnasialen

⁵ Vgl. hierzu sowie zu Geschichte und rechtlicher Bedeutung des Schulkonkordats: Moritz Arnet (2000), Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970, Bern: EDK.

⁶ Der Kanton Tessin konnte bislang formell nicht beitreten, weil Art. 2 des Konkordats ihn zu mehr Unterrichtswochen pro Jahr und zu einem etwas späteren Schuleintritt verpflichtet hätte; er macht aber - im Rahmen der EDK, deren Mitglied er ist - bei allen Konkordatsarbeiten mit und bezahlt den Kostenanteil wie ein Konkordatskanton.

Maturität und der Beginn des Schuljahres⁷. Sodann ist das Konkordat ermächtigt, zuhanden aller Kantone Empfehlungen zur Durchsetzung der Ziele der Bildungsförderung und Bildungskoordination zu erlassen; dies ist seither in Form von Rahmenlehrplänen und themenzentrierten Empfehlungen zahlreich geschehen, und obwohl es sich dabei um nicht-bindende Beschlüsse handelt, kann in verschiedenen Bereichen ein hoher Harmonisierungseffekt nachgewiesen werden. Schliesslich sind die Konkordatskantone ganz generell zur Zusammenarbeit im Bereich der Bildungsplanung verpflichtet, und zwar „unter sich und mit dem Bund“; zu diesem Zweck werden u.a. die für diese Zusammenarbeit notwendigen Institutionen geschaffen bzw. unterstützt⁸.

Das Schulkonkordat ist somit der einzige Staatsvertrag, der die Kantone generell zur Zusammenarbeit in einem ganzen Politikbereich verpflichtet; und die als Konkordatsbehörde eingesetzte EDK ist die einzige interkantonale Fachdirektorenkonferenz, die auf staatsvertraglicher Grundlage beruht.

3.3 Die ergänzenden Vereinbarungen der 90er Jahre: Diplomanerkennung, Finanzierung und Freizügigkeit

Während der ersten 15 Jahre seines Bestehens konnte das Schulkonkordat seine konkreten Verpflichtungsgegenstände nur teilweise realisieren; insbesondere der einheitliche Schuljahresbeginn bedurfte, wie gezeigt, einer Lösung durch Bundesrecht. Umso mehr bewährte es sich in jener Phase als *Plattform inhaltsbezogener Reformdebatten*, indem es sich auf die *pädagogische* Zusammenarbeit konzentrierte.

Nach 1985 wurden das Konkordat und seine Behörde, die EDK, vermehrt auch zur *rechtlichen Trägerschaft verbindlicher Instrumente für die gesamtschweizerische Steuerung des Bildungssystems*. In den 90er Jahren entstanden interkantonale Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen und eine interkantonale Diplomvereinbarung. Die Konkordate zwecks Regelung von interkantonomer Finanzierung und Freizügigkeit vorab im Tertiärbereich, namentlich die Universitätsvereinbarung und die Fachhochschulvereinbarung, stellen eine nicht mehr wegzudenkende Voraussetzung dar für Mobilität und Chancengerechtigkeit bei den Absolvierenden, für qualitätsfördernden Wettbewerb unter den Anbietern und für den Lastenausgleich zwischen den Kantonen. Die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im Zuständigkeitsbereich der EDK (namentlich Lehrdiplome aller Stufen) bildet ihrerseits wirksame Voraussetzung für die Gewährleistung gesamtschweizerischer Anforderungen, entsprechender Qualitätsentwicklung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Die Bilanz von Schulkonkordat und EDK aus dieser zweiten Phase seit den 90er Jahren ist entsprechend vielfältig: gymnasiale Rahmenlehrpläne und Neuregelung der Maturitätsanerkennungen mit Reform der gymnasialen Maturitäten; koordinierte

⁷ Letzterer musste freilich – nach einer gegenläufigen Volksabstimmung im Kanton Zürich – 1985 auf dem Weg einer Ergänzung der Bundesverfassung vereinheitlicht werden.

⁸ Heute sind dies namentlich das Informations- und Dokumentationszentrum (IDES), die Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrpersonen (WBZ), die Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH), die Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) und die Schweizerische Fachstelle für Informations- und Kommunikationstechnologien im Bildungswesen (SFIB; die partnerschaftliche Mitfinanzierung der SFIB ist allerdings vom Bund soeben aufgekündigt worden).

Schaffung von Fachhochschulen mit Studiengängen im Rechtskreis sowohl des Bundes als auch der Kantone; Regelung der gesamtschweizerischen Anerkennung der verschiedenen Lehrerinnen- und Lehrerbildungsabschlüsse; damit verbunden die Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung auch für die Vorschule und Primarstufe sowie die Schaffung Pädagogischer Hochschulen; Neuregelung der bisherigen Diplommittelschule als Fachmittelschule u.a.m.

3.4 **Aktuelle Herausforderungen: Harmonisierung der Bildungsziele und Schulstrukturen**

Mittlerweile stehen Schulkonkordat und EDK am Beginn einer dritten Phase und vor neuen Herausforderungen, denn immer mehr Aufgaben verlangen nach gesamtschweizerischen Lösungen, und die erhöhte Mobilität der Bevölkerung verlangt generell nach einer Harmonisierung des Systems. Angesichts dieser Herausforderungen hat sich die EDK im Jahre 2001 Leitlinien gegeben, welche die neuen Ziele der Bildungskoooperation Schweiz und die Art der Zusammenarbeit untereinander sowie mit den Partnern, namentlich den Organen des Bundes, umschreiben. Seither arbeitet die EDK nach einem Tätigkeitsprogramm, welches in Schwerpunkte gegliedert ist und im Zuge der jährlichen Berichterstattung über den Stand der Arbeiten laufend aktualisiert wird⁹. Im Rahmen ihrer Strategie hat die EDK drei der Arbeitsschwerpunkte ihres Tätigkeitsprogramms mit höchster Priorität ausgestattet:

- die Harmonisierung der obligatorischen Schule durch die verbindliche (staatsvertragliche) Festlegung landesweit einheitlicher Kompetenzniveaus („Standards“) für die Kernfächer per Ende des 2., 6. und 9. Schuljahres (Projekt HarmoS);
- den Aufbau eines schweizerischen Bildungsmonitorings zusammen mit dem Bund;
- die Stärkung des Berufsstandes der Lehrenden.

Am Beispiel des Projektes HarmoS wird deutlich, dass es in Zukunft darum gehen wird, *inhaltliche Arbeiten* (Festlegung der von den Schülerinnen und Schülern zu erreichenden Kompetenzniveaus) stärker mit *rechtsetzenden Arbeiten* (Festlegung dieser Kompetenzniveaus in einer Interkantonalen Vereinbarung und damit Verbindlichkeit für die Standards) zu verbinden.

Die geplante *Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Schule* wird auch das geltende Schulkonkordat mit einer Regelung für den Anwendungsfall von Basis- oder Grundstufe ergänzen (Vorverlegung des Schuleintrittsalters mit Flexibilisierung und Individualisierung der Einschulung).

⁹ Leitlinien und Tätigkeitsprogramm sowie zahlreiche weitere Informationen zur Bildungskoooperation Schweiz finden sich im Internet unter www.edk.ch oder www.ides.ch.

Das schweizerische Schul- und Bildungswesen im internationalen Wettbewerb

Der wachsende internationale Bildungswettbewerb ist eine der Triebkräfte hinter den laufenden Reformbestrebungen im schweizerischen Bildungssystem, insbesondere bei der tertiären Bildung. Zu den Gründen für den Bildungswettbewerb gehört der wirtschaftliche Wettbewerb zwischen den Ländern, der sich erstens als Standortwettbewerb und zweitens als Wettbewerb um talentierte Arbeitskräfte zeigt.

Um im Standortwettbewerb bestehen zu können, ist das Vorhandensein einer qualifizierten Erwerbsbevölkerung einer der wichtigsten Vorteile, die ein Land potentiellen Investoren bieten kann. Ein an internationalen Kriterien gemessenes, qualitativ hochstehendes Bildungswesen ist deshalb eine wichtige Voraussetzung, um im Standortwettbewerb bestehen zu können. Im Wettbewerb der Schweiz um die besten ausländischen Spezialisten ist der Ausbildungsstand der eigenen Bevölkerung, wie auch die Qualität des schulischen Angebotes für deren Kinder mitentscheidend, um sich von anderen Mitbewerbern abzuheben. Die Qualität der Ausbildung eines Landes ist dementsprechend für die Attraktivität des Standortes im Wettbewerb um Investitionen und Arbeitskräfte sowie die Erwerbschancen und -möglichkeiten der eigenen Bevölkerung mitentscheidend.

Diese Herausforderungen setzen das eigene System sowohl einem direkten wie indirekten Wettbewerb mit den Bildungssystemen und -institutionen anderer Länder aus. Im Bereich der Volksschule und der Sekundarstufe II ist die Mobilität der eigentlichen Bildungsnachfrager eingeschränkt, was dazu führt, dass sich der Wettbewerb für die einzelnen Bildungsinstitutionen hauptsächlich *indirekt* über den Systemwettbewerb zeigt. Dort, wo die Mobilität des Bildungsnachfragers hingegen hoch ist – dies betrifft das tertiäre Bildungswesen, wie auch fast alle Formen der Fort- und Weiterbildung – kommt es zu einem *direkten* Wettbewerb zwischen den Anbietern von Bildung, weil der Nachfrager eine teilweise oder vollständige Wahlfreiheit zwischen den Anbietern hat.

Um im Bildungswettbewerb bestehen zu können, sind sowohl die Bildungssysteme als auch die einzelnen Bildungsinstitutionen darauf angewiesen, dass ihre Leistungen transparent und objektiv gemessen und verglichen werden können. Der regelmässige Vergleich der Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen (wie beispielsweise die internationale Vergleichsstudie *PISA, Programme for International Student Assessment*) ist entscheidend für den Reputationsaufbau und -erhalt und somit für die Valorisierung nationaler Qualifikationen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Messung der Leistungen eines Systems nicht nur einen Einfluss auf die zu erreichenden Ziele hat, sondern gleichzeitig die Entscheidungen beeinflusst, welche Lerninhalte ermittelt werden sollen. Die Folge davon ist eine gewisse Vereinheitlichung sowohl der Lernziele als auch der Lerninhalte über die Länder hinweg. Als Konsequenz des stärkeren internationalen Bildungswettbewerbs wird sich deshalb tendenziell eine Verringerung der nationalen Freiheitsgrade bei der Bestimmung von Lernzielen und -inhalten ergeben, auch dort, wo das System als solches primär aus Institutionen besteht, die selbst nicht direkt im Wettbewerb zueinander stehen, wie insbesondere der obligatorische Schulbereich. Dieser internationale Einfluss auf die Kernentscheidungen in einem Bildungswesen stellt gerade föderal aufgebaute Systeme vor zusätzliche Herausforderungen.

Standardisierungen beim Aufbau der Studiengänge, Vereinheitlichungen oder gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen (momentan durch die *Bologna-Reform* für das tertiäre Bildungswesen in Verwirklichung) sind Aspekte, die die Durchlässigkeit der

Systeme fördern. Dies entspricht auf der einen Seite einem Bedürfnis der Bildungsnachfragenden, führt aber dort, wo eine gewisse Mobilität der Nachfragenden gegeben ist, auch zu einer Intensivierung des Qualitätswettbewerbs zwischen den Bildungsinstitutionen. Die beobachtbare Harmonisierung ist dementsprechend quasi die Voraussetzung dafür, dass ein Wettbewerb spielen kann. Gleichzeitig reduziert sie die Möglichkeiten von Bildungssystemen und -institutionen, sich dem weltweiten Wettbewerb durch „Andersartigkeit“ entziehen zu wollen.

5 Die Vorlage im Detail

5.1 Entstehung

Am 30. April 1997 reichte Nationalrat Hans Zbinden (SP, Aargau) seine zweite parlamentarische Initiative „Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung“ (97.419) ein. Sie verlangte die Erarbeitung eines Entwurfs zu einem neuen Bildungsrahmenartikel gemeinsam mit der EDK. Ziel des Artikels sei die Schaffung eines „kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraums Schweiz“, der den Auszubildenden „eine hohe Mobilität und variable, nahtlos zusammenfügbare Bildungsgänge“ ermögliche sowie „europakompatibel“ und „entwicklungsoffen“ sei. Erreicht werden solle dies durch Vorgaben in Form von Standards, strukturellen Eckdaten, Leistungsaufträgen, Übertrittsregelungen und inhaltlichen Treffpunkten. Der Bund solle eine „führende und tragende Rolle“ in den Bereichen Berufsbildung, tertiäre Bildung und Weiterbildung einnehmen; die interne Ausgestaltung der Bildungsbereiche solle den jeweiligen Trägerschaften überlassen bleiben. Die Volksschule (die Vorschule und die obligatorische Schule) sollte in der Regelungskompetenz der Kantone bleiben. Als Hauptargumente für den Bildungsrahmenartikel nannte der Initiator den Mobilitätsdruck durch die Arbeitsmärkte und noch bestehende Unterschiede zwischen den kantonalen Bildungssystemen.

Die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur beantragte mit 16 gegen 0 Stimmen bei drei Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben; am 24. Juni 1998 stimmte der Nationalrat diesem Antrag mit 91 gegen 39 Stimmen bei einer Enthaltung zu. Das Geschäft wurde anschliessend der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Nationalrats mit dem Auftrag zugewiesen, einen Entwurf zu erarbeiten. Die WBK setzte eine Subkommission ein, welche ihre Arbeiten am 19. April 2000 aufnahm.¹⁰

Am 17. August 2001 stimmte die Kommission mit grossem Mehr einem ersten Entwurf zu einem „Bildungsrahmenartikel“, einem erneuerten Artikel 62 BV zu, mit welchem sie dem Bund eine umfassende Rahmengesetzgebungskompetenz im gesamten Bildungswesen erteilen wollte:

¹ Bund und Kantone sorgen gemeinsam für einen vielfältigen und entwicklungsfähigen Bildungsraum Schweiz. Sie stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Institutionen und andere geeignete Vorkehrungen sicher.

² Der Bund legt Grundsätze der Bildung von gesamtschweizerischer Bedeutung fest. Er koordiniert, fördert und ergänzt die Bestrebungen der Kantone.

¹⁰ Die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage wurde dreimal verlängert, zuletzt am 20. Juni 2003, auf Ende 2005.

³ *Die Kantone sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September.*

Diese Version stiess aber auf den Widerstand vor allem der Kantone (EDK) und der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur. Den Stein des Anstosses bildete Absatz 2: Obschon die Kommission den Akzent auf den Begriff „gesamtschweizerisch“ setzte um zu unterstreichen, dass diese Kompetenz des Bundes sich auf Grundsätze von schweizerischer Bedeutung beziehen und den Regionen und Kantonen nach wie vor die Hoheit in ihren Bereichen überlassen bleiben sollte, zeigte sich die EDK nicht bereit, dem Bund eine solche Kompetenz zuzugestehen: sie befürchtete eine völlige Umkehrung der Kompetenzordnung im schweizerischen Bildungswesen, sah die Möglichkeit „notwendiger Unterschiede“ zwischen den einzelnen Kantonen (wie zum Beispiel das Modell der scuola dell’infanzia im Kanton Tessin oder des cycle d’orientation in der Westschweiz) gefährdet und warnte vor den finanziellen Folgen, die sich für den Bund daraus ergeben würden.

In einer Aussprache zwischen der nationalrätlichen Subkommission und einer Delegation des EDK-Vorstandes hielten die Vertreter der Kantone fest, dass die EDK nach wie vor bereit sei, zusammen mit der nationalrätlichen Kommission an einer Revision der Bildungsverfassung mitzuwirken und nach Möglichkeit einen gemeinsamen Vorschlag auszuarbeiten. Der EDK wurde die Wahl eines Staatsrechtsexperten überlassen; gewählt wurde Prof. Bernhard Ehrenzeller von der Universität St. Gallen. In Anlehnung an die Standesinitiative des Kantons Basel-Landschaft „Koordination der kantonalen Bildungssysteme“ (02.302) einigte man sich insbesondere auf die folgenden Harmonisierungspunkte oder Eckwerte: Bildungsstufen (Dauer und Übergänge), Abschlüsse der Sekundarstufen I und II.

Der vom Experten erarbeitete neue Entwurf fasste sämtliche besonderen bildungsbezogenen Artikel in der Bundesverfassung (Art. 62–67 BV) neu; der Entwurf wurde an mehreren Sitzungen der nationalrätlichen Subkommission diskutiert und im Wesentlichen übernommen. Für die Verwirklichung der Eckwerte sah der Entwurf eine subsidiäre Bundeskompetenz vor für den Fall, dass geeignete Regelungen nicht durch Koordination zustande kämen; zusätzlich fügte die Kommission die alternative Variante einer voraussetzungslosen Bundeskompetenz hinzu, damit diese ebenfalls in die Vernehmlassung gehe (darin weicht der Entwurf von den mit der EDK gemeinsam entwickelten Vorstellungen ab). Der Entwurf mit den zwei Varianten wurde am 13. November 2003 von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats einstimmig bei einer Enthaltung verabschiedet.

5.2 Grundzüge der Vorlage

5.2.1 Ziel

Das Ziel der neuen Bildungsverfassung ist die Sicherstellung eines kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraums Schweiz durch Bund und Kantone. Dieses Ziel lässt sich nicht durch einen isolierten Bildungsartikel, sondern nur durch eine gesamthafte Betrachtung aller einschlägigen Artikel in der Bundesverfassung und durch eine kohärente Neuordnung der Bildungsverfassung erreichen. Aus diesem

Grund enthält der vorgelegte Entwurf sowohl eine Revision der Artikel 62–67 BV wie drei neue Artikel, Artikel 62a, 63a und 63b.

5.2.2 Grundkonzept

Die Revision geht von folgendem Grundkonzept aus: Im Sinne eines übergreifenden Zieles wird zunächst festgehalten, dass Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeit für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz sorgen. Damit ist eine Ziel- und Programmnorm formuliert, die den Bund und die Kantone im Sinne einer gemeinsamen Zielvorstellung bindet und verpflichtet.

Wie bisher soll in der Bundesverfassung zudem festgehalten werden, dass für das gesamte Schulwesen grundsätzlich die Kantone zuständig bleiben. Das Schulwesen wird dabei breit verstanden und umfasst alle Schulstufen, von der Vorschule bis zur Tertiärstufe.

5.2.3 Pflicht zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

Gerade weil Bund und Kantone je eigene Kompetenzen im Bildungsbereich behalten, ist es wichtig, dass sie eng zusammenarbeiten. Im Textentwurf wird deshalb neu die Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund stipuliert. Diese Zusammenarbeit wird sich in der Praxis entsprechend den verschiedenen Schul- bzw. Bildungsstufen unterschiedlich auswirken. Da Bund und Kantone auf dem Gebiete des Hochschulwesens je eigene Kompetenzen besitzen und auch je eigene Hochschulen führen, wird gerade die Zusammenarbeit in diesem Bereich besonders eng sein müssen.

Zur effizienten Gestaltung der Zusammenarbeit können auch gemeinsame Institutionen von Bund und Kantonen eingerichtet werden. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an Institutionen, welche Bund und Kantone schon seit langem gemeinsam führen (etwa die Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, SKBF, in Aarau) bzw. gemeinsam beauftragen (etwa die Weiterbildungszentrale für Mittelschullehrpersonen, WBZ, in Luzern, die Schweizerische Fachstelle für Informations- und Kommunikationstechnologien, SFIB, in Bern oder die Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik in Luzern). Weitere gemeinsame Institutionen sind denkbar, z.B. auf dem Gebiet des Bildungsmonitorings. Die gleiche Verfassungsbestimmung ermöglicht aber auch die Einrichtung von gemeinsamen Steuerungsorganen mit Entscheidkompetenzen. Ein solches Organ besteht heute bereits auf dem Gebiet der universitären Hochschulen in der Gestalt der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK), die in bestimmten Bereichen Entscheide fällen kann, die sowohl für die kantonalen wie die Bundeshochschulen verbindlich sind.

5.2.4 Schaffung einer subsidiären und beschränkten Bundeskompetenz

Die vorgeschlagene verfassungsmässige Neuordnung des Bildungsbereichs geht davon aus, dass es zunächst Aufgabe der Kantone ist, ihre Bildungssysteme im Sinne eines gemeinsamen Bildungsraumes Schweiz miteinander zu koordinieren. Wichtig in Hinblick auf eine gegenseitige Durchlässigkeit ist dabei eine einheitliche Regelung des

5.2.7 Qualitätssicherung bei der Forschung

Wie bei den Hochschulen wird die Qualitätssicherung bei der Forschung zu einer besonderen Aufgabe des Bundes gemacht.

5.2.8 Statistik als Instrument der Bildungspolitik

Eine moderne Bildungspolitik ist nicht möglich ohne eine zuverlässige und gut ausgebaute Statistik. Um die Vergleichbarkeit sicherzustellen, ist die Erhebung statistischer Daten möglichst einheitlich zu regeln. Die Revisionsvorlage verpflichtet deshalb dem Bund ausdrücklich, statistische Daten im Bildungsbereich zu erheben.

5.2.9 Weiterbildung als Zukunftsaussage

Als wichtiges neues Element enthält die Revision der Bildungsverfassung schliesslich eine umfassende Förderkompetenz des Bundes für die Weiterbildung sowie die Möglichkeit, Grundsätze für die Weiterbildung zu erlassen. Damit werden dem Bund in einem wichtiger werdenden Bereich bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Ebenso wichtig wie die Finanzierungsmöglichkeiten sind hier Massnahmen zur gesamtschweizerischen Anerkennung von erworbenen Bildungsleistungen. Die entsprechenden Einzelheiten sind im Gesetz zu regeln.

5.3 Würdigung der Vorlage

Es war ein Anliegen der nationalrätlichen Kommission, zusammen mit der Erziehungsdirektorenkonferenz einen Vorschlag auszuarbeiten, der neue Wege öffnen kann für die Sicherung eines qualitativ hochstehenden, durchlässigen und koordinierten Bildungsraumes Schweiz durch Bund und Kantone. Dabei sollten die bestehenden Kompetenzen, namentlich im Primar- und Sekundarschulbereich, grundsätzlich bewahrt bleiben.

Wie bereits erwähnt, zielt die Vorlage zunächst darauf ab, die Koordinationsbemühungen der Kantone zu stärken und die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten zu fördern. Ein eigenständiges Handeln des Bundes ist bloss als subsidiäre Möglichkeit vorzusehen, wenn die Koordinationsbemühungen nicht zum Ziele kommen sollten. Es bestand in der Kommission Einigkeit, dass in den erwähnten zentralen Anliegen der Koordination (Beginn der obligatorischen Schulpflicht, Dauer der verschiedenen Bildungsstufen, Übergänge, Anerkennung der Abschlüsse) rasch umfassende Regelungen zustande kommen müssen, wenn die Schweiz einerseits im internationalen Bildungswettbewerb bestehen will, andererseits die innerschweizerische Mobilität nicht unnötig behindert werden soll. Wichtig war es der Kommission ebenfalls, dass von den zuständigen Instanzen für die einzelnen Bildungsstufen möglichst rasch die Qualifikationsziele definiert werden, die mit der Anerkennung der Abschlüsse verbunden sind. Ein kohärenter Bildungsraum Schweiz kann nur entstehen, wenn das Kompetenzniveau, das am Ende einer jeden Schulstufe erreicht werden soll, gesamtschweizerisch klar definiert ist. Dies dient auch in erheblichem Masse der Mobilität. Die nationalrätliche Kommission erwartet,

dass die diesbezüglichen verdienstvollen Arbeiten der Erziehungsdirektorenkonferenz rasch vorangehen.

Die Definition von verbindlichen Qualifikationszielen für die einzelnen Bildungsstufen kann dem schweizerischen Bildungswesen in der Tat neue Impulse für eine dynamische Entwicklung des Gesamtsystems geben. Solche Qualifikationsziele werden auch eine regelmässige Überprüfung des Ausbildungsstandes ermöglichen. Sie sind deshalb zur Hebung der Qualität und zur Weiterentwicklung des Systems unentbehrlich. Es kann auch nicht übersehen werden, dass die Schweiz von aussen immer mehr als ein einheitlicher Bildungsraum wahrgenommen wird. Internationale Qualitätsmessungen, wie die PISA-Studie von 2000, werden zu Recht oder zu Unrecht auch immer als Urteile über das gesamte Bildungssystem wahrgenommen. Die Sicherung der Qualität muss deshalb ein gemeinsames Anliegen von Bund und Kantonen sein. Der schweizerische Bildungsraum ist Teil des gesamteuropäischen Bildungsraums, und im Hochschulbereich entwickelt sich die Kooperation sogar zunehmend auf weltweiter Ebene. Die Vergleichbarkeit der Abschlüsse ist deshalb auch ein entscheidendes Element im internationalen Wettbewerb. Aus dem gleichen Grund spielt die Definition der Qualifikationsziele eine wichtige Rolle im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Es ist nicht zu vermeiden, dass innerhalb des politischen Meinungsspektrums unterschiedliche Auffassungen bestehen bezüglich der Wirksamkeit einzelner politischer Massnahmen. Jene Mitglieder der Kommission, die für eine (voraussetzungslose) Bundeskompetenz eintraten, machten geltend, dass eine verstärkte Koordination des schweizerischen Bildungswesens dringlich sei und keinen Aufschub erdulde; eine Bundeskompetenz sei deshalb unentbehrlich. Zur Begründung ihrer Haltung verwiesen sie auch auf die Standesinitiativen der Kantone Basel-Landschaft, Solothurn und Bern, in denen ein Handeln des Bundes zur Durchsetzung gesamtschweizerischer Koordinationsziele gefordert wird.

Zur Gesamtwürdigung der Vorlage gehört ebenso die Feststellung, dass in den letzten drei Jahrzehnten zahlreiche Massnahmen zur Verbesserung der Mobilität und zur Vereinheitlichung der Schul- und Studienstrukturen ergriffen wurden. Was den Bereich der obligatorischen Schule betrifft, sei auf das Schulkonkordat und die bei der EDK gegenwärtig laufenden Arbeiten zu dessen Erweiterung (Festlegung gesamtschweizerischer Standards für die verschiedenen Fächer; frühere und flexiblere Einschulung) verwiesen. Für den Bereich der Maturität haben Bund und Kantone 1995 gemeinsam eine gleichlautende Regelung zur Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen erlassen, die sie zurzeit gemeinsam evaluieren. Bei der Berufsbildung ist eben ein neues Berufsbildungsgesetz unter der Federführung des Bundes vollständig neu gestaltet worden. Der Fachhochschulbereich wird inzwischen ebenfalls durch ein Bundesgesetz gesamtschweizerisch einheitlich geregelt, namentlich durch den Einbezug der Berufe in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK). Ein entscheidender Schritt ist schliesslich durch den Erlass der Schweizerischen Universitätskonferenz vom 4. Dezember 2003 zur Umsetzung der Bologna-Richtlinien erfolgt, der die Hochschulen verpflichtet, bis 2005 das zweistufige Bachelor-/Master-Ausbildungssystem einzuführen. Erstmals in der Geschichte des Bundesstaates wird damit für alle Hochschulen eine verpflichtende einheitliche Studienstruktur geschaffen.

5.4 Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Februar 2004

Aufgrund des parallel laufenden Prozesses „Hochschulartikel“ (vgl. Punkt 2.6) hat sich die WBK zu einem „Zwischenschritt“ entschlossen und den Bundesrat zu einer ersten Stellungnahme eingeladen. Sie legte Wert darauf zu wissen, wie der Bundesrat ihren Vorschlag beurteilt und ob die Möglichkeit besteht, zu einer gemeinsamen Lösung zu finden.

In seiner Antwort vom 25. Februar 2004 führt der Bundesrat u.a. aus:

„Der Vorschlag der WBK-NR ist nach Ansicht des Bundesrates eine gute und realistische Diskussionsgrundlage. Er bezieht alle Bildungsbestimmungen der Verfassung mit ein und besticht damit durch seine Kohärenz und Geschlossenheit. Gleichzeitig legt er sein Hauptgewicht auf das zentrale Anliegen der gesamtschweizerischen Koordination und nennt jene Bereiche, in denen diese auch nach Ansicht des Bundesrates ganz besonders wichtig ist: neben dem bereits verwirklichten einheitlichen Schuljahresbeginn, vor allem die Abstimmung der Dauer der Bildungsstufen (was auch die Definition dieser Stufen einschliesst), deren Übergänge sowie die Anerkennung der Abschlüsse. [...] Was nun die Frage des weiteren Vorgehens im Bereiche des Hochschulartikels betrifft, so wird die vom EDI und vom EVD eingesetzte Projektgruppe für die Ausarbeitung eines Hochschulgesetzes – dessen Inkrafttreten für 2008 vorgesehen ist – dem Bundesrat nach der Sommerpause des laufenden Jahres Vorschläge unterbreiten. Nach Vorliegen des entsprechenden Berichts wird es dann möglich sein zu entscheiden, ob eine neue Verfassungsgrundlage notwendig ist und ob gegebenenfalls die von der WBK des Nationalrates vorgeschlagene Fassung des Bildungsrahmenartikels bzw. des darin enthaltenen Hochschulartikels eine genügende Basis für das neue Gesetz darstellt, oder ob er allenfalls an einzelnen Punkten zu ergänzen oder zu modifizieren wäre.“

6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Vorbemerkungen

Der Abschnitt der Bundesverfassung „Bildung, Forschung und Kultur“ (3. Titel, 3. Abschnitt; Art. 62 ff.) kann als Kern der Bildungsverfassung bezeichnet werden. Nicht alles, was die Verfassung zur Bildung zu sagen hat, steht jedoch in diesem Abschnitt. Zur Bildungsverfassung gehören auch Bestimmungen aus anderen Teilen der Verfassung, insbesondere aus den Allgemeinen Bestimmungen (1. Titel) und aus dem Teil „Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele“ (2. Titel). Diese sind für das schweizerische Bildungswesen gleichfalls relevant. Sie können deshalb als Bildungsverfassung im weiteren Sinne bezeichnet werden. Zudem ist zu beachten, dass die Bildungsverfassung eine Teilordnung des Verhältnisses von Bund und Kantonen (3. Titel, 1. Kapitel) darstellt. Die verfassungsrechtlichen Grundregeln dieses Verhältnisses sind somit auf den Abschnitt über die Bildung anwendbar. Aus diesem Grunde betreffen auch mehrere Bestimmungen der Verfassungsrevisionsvorlage zum Neuen Finanzausgleich (NFA-Vorlage) direkt oder indirekt den Bildungsbereich.

Aus dem Zweckartikel der Verfassung (Art. 2) ergibt sich die Pflicht von Bund und Kantonen, die gemeinsame Wohlfahrt zu fördern und die kulturelle Vielfalt des Landes zu achten (Absatz 2). Bund und Kantone haben für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern zu sorgen (Absatz 3). Diese grundlegenden

die Ausgestaltung dieses Bildungsraumes je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten wahrzunehmen haben. Es wird damit eine Umschreibung gewählt, wie sie der Verfassungsgeber auch in Artikel 57 oder 89 BV verwendet.

Der Artikel kann als Bildungsrahmenartikel bezeichnet werden, weil er sich auf das gesamte schweizerische Schul- und Bildungswesen bezieht. Dieses Schul- und Bildungswesen der Schweiz ist ausgesprochen stark föderalistisch geprägt und auch Ausdruck der kulturellen Vielfalt des Landes. Diese soll im Grundsatz auch in Zukunft erhalten bleiben und gelebt werden können. Im Sinne des kooperativen Föderalismus arbeiten aber die Kantone untereinander und mit dem Bund im Bildungsbereich bereits heute aus sachlicher Notwendigkeit eng und partnerschaftlich zusammen und unternehmen erhebliche Anstrengungen zur Harmonisierung der unterschiedlichen Systeme. Mit der Reform der Bildungsverfassung wird diese Zusammenarbeit verstärkt und somit kein einheitliches, zentralistisch geführtes Bildungssystem Schweiz angestrebt. Mit der Bezeichnung „Bildungsraum Schweiz“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es bei aller Vielfalt des schweizerischen Bildungswesens und dem Nebeneinander von konkurrierenden und parallelen Kompetenzen von Bund und Kantonen gemeinsame bildungspolitische Vorstellungen, erzieherische Werte und Bildungsziele gibt, die auf allen Bildungsstufen zum Tragen kommen und auch weiterentwickelt werden müssen. Zum Bildungsraum zählt auch der Bereich der Forschung, da Lehre und Forschung eng zusammenhängen und jedenfalls die öffentliche Forschung in den öffentlichen Bildungsinstitutionen integriert ist.

Bund und Kantone bilden – bereits heute – den Bildungsraum Schweiz. Absatz 1 verankert die Pflicht, gemeinsam dafür zu sorgen, dass innerhalb dieses vielfältigen Bildungsraumes eine hohe Qualität und Durchlässigkeit gesichert wird. Mit diesen beiden Begriffen werden zwei wesentliche Elemente dieses gemeinsamen Bildungsraumes zum Ausdruck gebracht. Weitere wichtige Bildungsziele wie die Garantie der Chancengleichheit, die Wahrung der kulturellen Vielfalt oder Sinn und Zweck der Bildung ergeben sich aus der oben erwähnten Bildungsverfassung im weiteren Sinne. Sie müssen hier nicht wiederholt werden. Andere in der bildungspolitischen Diskussion genannte Zielvorstellungen wie die Kohärenz und Kompatibilität der verschiedenen kantonalen Bildungssysteme, die Erreichung gemeinsamer Standards und die Qualitätssicherung ergeben sich implizit aus den bereits erwähnten Zielen.

Qualität als Bildungsziel ist umfassend – organisatorisch wie inhaltlich – zu verstehen. Sie ist für jede Bildungsstufe und für jeden Bildungsgang eigens zu bestimmen. Erreicht werden soll eine hohe Qualität der Aus- und Weiterbildung. Verzichtet wird jedoch darauf, auf der Verfassungsstufe die Notwendigkeit gemeinsamer Standards zu verankern. Wieweit gemeinsame Standards festgelegt werden sollen, und ob sie nationalen oder international anerkannten Anspruchskriterien zu genügen haben, ist Gegenstand der Koordination und Zusammenarbeit nach Absatz 2.

Ebenso umfassend zu verstehen ist das Ziel der Durchlässigkeit. Die unterschiedlichen Bildungssysteme der Schweiz sollen möglichst offen ausgestaltet sein. Dieses Ziel gilt innerhalb wie auch zwischen den verschiedenen Bildungsstufen und Bildungsgängen, inner- wie auch interkantonal und umfasst auch die internationale Kompatibilität wie sie beispielsweise mit der Bologna-Reform angestrebt wird. Durchlässigkeit verlangt auch offene Strukturen und eine flexible Ausgestaltung der Bildungsgänge, um die Mobilität der Studierenden und Dozierenden wie auch der Forschenden zu ermöglichen und zu fördern.

Absatz 2 verankert eine allgemeine und umfassende Pflicht von Bund und Kantonen zur gegenseitigen Koordination ihrer bildungspolitischen Anstrengungen und zur Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer Institutionen und anderer geeigneter Vorkehrungen. Diese Koordinations- und Zusammenarbeitspflicht geht deutlich über die allgemeine Unterstützungspflicht zwischen Bund und Kantonen nach Artikel 44 BV hinaus (vgl. Blaise Knapp, St. Galler Kommentar zu Art. 44 BV, Rz 7 ff.). Sie besteht unabhängig von der finanziellen Förderung eines bestimmten Bereiches durch den Bund, zieht aber auch keine Unterstützungspflicht des Bundes nach sich. Sie unterscheidet sich damit von der speziellen Regelung im Hochschulbereich, wo bereits heute eine indirekte Koordinationspflicht vorgesehen ist, indem der Bund seine Unterstützung vom Stand der Koordination abhängig machen kann. Nach dem neuen Artikel 62 Absatz 2 VE hat der Bund demnach keine generelle Möglichkeit, über das Druckmittel der finanziellen Unterstützung die Koordination und Zusammenarbeit faktisch zu erzwingen.

Koordination und Zusammenarbeit sind zeitlich und sachlich zu verstehen und betreffen alle Bildungsstufen. Verpflichtet dazu sind die Kantone unter sich wie mit dem Bund. Der Bund seinerseits ist nicht nur zur Koordination mit den Kantonen verpflichtet, sondern auch gehalten, seine eigenen bildungspolitischen Anstrengungen zwischen den Departementen abzustimmen. Wie intensiv die Koordinationsbemühungen zwischen Bund und Kantonen sein müssen, ist je nach Bildungsstufe und Bildungsbereich unterschiedlich. Es gilt auch hier der Subsidiaritätsgrundsatz, wie er neu in Artikel 5a VE vorgesehen ist (NFA-Vorlage). So unterscheidet sich beispielsweise der gemeinsame Steuerungsbedarf im Volksschulbereich verglichen mit jenem im Hochschulbereich sowohl in der Dichte wie in der Wahl der Steuerungsinstrumente.

Als Form der Zusammenarbeit sieht die Bestimmung gemeinsame Institutionen und andere geeignete Vorkehrungen vor. Die Art der Zusammenarbeit in den verschiedenen Bildungsbereichen richtet sich nach den unterschiedlichen Bedürfnissen. Es sollen deshalb mit dieser Formulierung bewusst alle möglichen staats- und verwaltungsrechtlichen Zusammenarbeitsformen offen gehalten werden. Die Bestimmung erlaubt die Schaffung gemeinsamer Steuerungsorgane, wie dies heute beispielsweise im Bereich der Qualitätssicherung schon praktiziert wird. Soweit neue Organe mit eigenen Legislativ- und Entscheidungsbefugnissen geschaffen werden, ist der ordentliche Konkordatsweg zu beschreiten (Art. 48 BV) oder es bedarf dazu eines Bundesgesetzes wie im Falle der Schweizerischen Universitätskonferenz. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt dass der im Rahmen der NFA-Revisionsvorlage vorgesehene neue Artikel 48 Absatz 4 und 5 vorsieht, dass interkantonale Organe auch mit rechtsetzenden Kompetenzen ausgestattet werden können.

Art. 62a Schulwesen

Absatz 1 hält – wie der bisherige Artikel 62 – fest, dass die Kantone für das gesamte Schulwesen zuständig sind. Diese Grundkompetenz umfasst alle Bildungsstufen, von der Vorschule bis zu den Hochschulen. An sich ergibt sich diese generelle Zuständigkeit bereits aus Artikel 3 BV. Wie in anderen Kernbereichen kantonaler Zuständigkeit – beispielsweise bei der Kultur (Art. 69 BV) oder beim Verhältnis von Kirche und Staat (Artikel 72 BV) – ist es aber staatspolitisch geboten, die generelle Zuständigkeit verfassungsrechtlich festzuhalten. Dies ist im Bereich des Bildungswesens auch deshalb wichtig, weil in den nachfolgenden Verfassungsbestimmungen – wie dies auch heute der Fall ist – die generelle kantonale Schulhoheit bei einzelnen Bildungsstufen und

Bildungsbereichen differenziert, ergänzt und teilweise auch abgeändert wird. So ist der Bund gemäss Artikel 63 BV für die Regelung der Berufsbildung umfassend zuständig. Im Bereich der Hochschulen verankert Artikel 63a VE eine parallele Bundeskompetenz. Neu erhält der Bund in Artikel 63b VE – in Ergänzung zur bestehenden Förderungskompetenz in Artikel 67 BV – eine Rahmengesetzgebungskompetenz, wonach er Grundsätze der Weiterbildung erlassen kann. Aus der NFA-Revisionsvorlage ergibt sich eine derartige Rahmengesetzgebungskompetenz auch im Bereich der Ausbildungsbeiträge (Art. 66 VE).

Der Begriff des Schulwesens ist breit zu verstehen und umfasst alle Teilbereiche und Aspekte des schweizerischen Bildungswesens (vgl. Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern 2003, S. 45 ff.). Grundlage dieses Schulwesens ist ein modernes Bildungsverständnis, das stufengerecht Formen des Lernens, innerhalb und ausserhalb der „Schule“ wie auch die Zusammenarbeit mit den privaten Institutionen der Bildungsvermittlung erfasst. Kraft dieser Schulhoheit tragen die Kantone die Verantwortung und üben die Steuerungskompetenz in diesen Bereichen aus. Der Begriff des Bildungswesens würde dieses umfassende Kompetenzverständnis angebrachter zum Ausdruck bringen. Im Sinne eines Traditionsanschlusses wird jedoch an der herkömmlichen Bezeichnung „Schulwesen“ festgehalten. Im Übrigen verwendet die Verfassung auch ausserhalb des Volksschulbereiches den Begriff „Schule“, so etwa bei den Hochschulen.

Absatz 2 entspricht dem Wortlaut des heutigen Artikel 62 Absatz 2 BV. Für den Grundschulunterricht ergeben sich somit keine Änderungen. Gestrichen worden ist an dieser Stelle die bisherige zeitliche Festlegung des Schuljahresbeginns („zwischen Mitte August und Mitte September“). Der Herbstschuljahresbeginn hat sich inzwischen, wenn auch in unterschiedlicher kantonaler Ausnutzung des verfassungsmässigen Rahmens, etabliert. Eine detaillierte Bestimmung in dieser Form ist nicht mehr verfassungswürdig. Die Zuständigkeit des Bundes als solche bleibt aber weiterhin in Artikel 62a Absatz 4 festgehalten.

Absatz 3 wurde unverändert aus der NFA-Revisionsvorlage übernommen.

Zu Absatz 4 unterbreitet die Kommission zwei Varianten. Kern beider Varianten ist die Schaffung einer auf bestimmte Sachbereiche beschränkten Bundeskompetenz im Bildungswesen. Danach kann der Bund nicht generell Vorschriften über das Bildungswesen erlassen, sondern seine Gesetzgebungskompetenz ist auf die Regelung des Schuljahresbeginns, die Dauer der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie auf die Anerkennung von Abschlüssen beschränkt. Funktional betrachtet wird damit die eigene Handlungskompetenz des Bundes auf die Bestimmung von Eckwerten oder „Treffpunkten“ des schweizerischen Bildungswesens, d. h. auf die Steuerung über Bildungsstrukturen, Zu- und Übergänge zu den Bildungsstufen und auf die Anerkennung von Studienabschlüssen konzentriert. In Bezug auf die Umschreibung der Bundeskompetenz sind die beiden Varianten identisch. Sie unterscheiden sich aber in der Frage der Förderungskompetenz wie auch in Bezug auf die Voraussetzungen der Wahrnehmung der Regelungskompetenz des Bundes.

Bei Variante 1 handelt es sich um eine subsidiäre Bundeskompetenz. Der Bund kann und soll von seiner Zuständigkeit erst Gebrauch machen, wenn die gemeinsamen Koordinationsbemühungen von Bund und Kantonen nach Artikel 62 VE die gesteckten Ziele nicht zu erreichen vermögen, d. h. keine zeit- und sachgerechten Lösungen zustande bringen. Vorrangig ist das Bemühen, bestimmte Ziele und Leistungen des Bildungswesens auf dem Koordinationsweg festzulegen und durch Zusammenarbeit auch zu erreichen. Die

– in dieser Form in der Bundesverfassung neue – Umschreibung der Bundeskompetenz ist somit konkreter Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes nach Artikel 5a VE (NFA-Vorlage). Die Wahrnehmung der Bundeskompetenz setzt danach eine erhöhte Begründungspflicht des Bundes in Bezug auf die Notwendigkeit einer Bundesgesetzgebung voraus. Diese Notwendigkeit und der Anforderungsgehalt gemeinsamer Koordinationslösungen ist zweifellos nach Bildungsstufen und Bildungsbereichen differenziert zu beurteilen. Das Bedürfnis nach einer Bundesregelung kann sich auch auf Teilbereiche der Bundeskompetenz erstrecken. So kann sich der Bund gegebenenfalls auf den Erlass von Grundsätzen beschränken. Wie bei anderen konkurrierenden Bundeskompetenzen bleiben die Kantone zuständig, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat.

Variante 1 enthält im Übrigen keine allgemeine Förderungs- und Unterstützungskompetenz des Bundes im Bildungswesen. Im Sinne des NFA-Grundsatzes stimmen damit Sach- und Finanzierungszuständigkeit im Wesentlichen überein. Tatsächlich tragen die Kantone mit den Gemeinden heute auch die Hauptlast der öffentlichen Bildungsausgaben. Der Bund soll nur dort die kantonale Aufgabenerfüllung finanziell unterstützen, wo er auch zur Regelung ganz oder teilweise zuständig ist. Vorbehalten bleiben Sonderbestimmungen der Verfassung, welche eine Förderung ausdrücklich vorsehen, wie beispielsweise im Hochschulwesen (Art. 63a VE), beim Schulsport (Art. 68 BV), bei der Weiterbildung (Art. 63b VE) oder bei den Ausbildungsbeiträgen (Art. 66 VE). Wo Bund und Kantone im Rahmen von Artikel 62 Absatz 2 VE zusammenarbeiten, beteiligt sich der Bund selbstverständlich auch an den gemeinsamen Kosten. Dies muss in der Verfassung nicht ausdrücklich gesagt werden.

Variante 2 verzichtet auf die ausdrückliche Verankerung einer speziellen Subsidiaritätsklausel. Im Sinne des allgemeinen Subsidiaritätsgrundsatzes nach Artikel 42 Absatz 2 BV bzw. Artikel 5a VE (NFA-Vorlage) muss der Bund allerdings auch bei dieser Variante, bevor er von seiner Kompetenz Gebrauch macht, auf den Stand der Koordination und Kooperation zwischen Bund und Kantonen Rücksicht nehmen. Sonst würde Artikel 62 Absatz 2 VE seiner Substanz beraubt. Sinn der Verzichtetes auf die Subsidiaritätsklausel ist jedoch, dass der Bundesgesetzgeber freier ist in der Beurteilung, ob, wann und wieweit sich eine Bundesregelung in den erwähnten Sachbereichen aufdrängt. Die Begründungsschwelle für die Wahrnehmung der Bundeskompetenz liegt klar tiefer.

Nach Variante 2 steht dem Bund – in Ergänzung zu den erwähnten Sonderbestimmungen – die generelle Möglichkeit zu, die Bildungsbemühungen der Kantone finanziell zu unterstützen. Er kann diese Unterstützung aber nicht, soweit dies nicht wie bei den Hochschulen ausdrücklich vorgesehen ist, von materiellen Bedingungen wie der Einhaltung bestimmter Standards abhängig machen.

In Bezug auf den materiellen Gehalt der Bundeskompetenz stimmen, wie gesagt, die beiden Variantenbestimmungen überein. Konkret bedeutet dies:

- die konkrete Festlegung des Schuljahresbeginns, sollte sie sich erneut aufdrängen, müsste auf dem Gesetzeswege erfolgen;
- das Recht, die Dauer der Bildungsstufen zu regeln, umfasst auch das Recht, Beginn und Ende der obligatorischen Schulzeit gesetzlich festzulegen. Dabei kann sich der Bund auf die Bestimmung eines Rahmens beschränken, um für die unterschiedlichen kantonalen Traditionen angemessen Raum zu lassen;

- die Zuständigkeit zur Regelung der Übergänge zwischen den verschiedenen Bildungsstufen erfasst gleichzeitig auch das Recht, die Zugänge zu diesen Bildungsstufen und Bildungseinrichtungen zu normieren. Dadurch hat der Bund die Möglichkeit, das Bildungsziel der Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu garantieren;
- über die gesamtschweizerische Anerkennung von erbrachten Studienleistungen in der Form von Abschlüssen und Diplomen kann der Bund die Qualität der kantonalen Bildungssysteme letztlich sicherstellen. Eine Anerkennung von Studiengängen und Institutionen ist dafür nicht erforderlich.

Art. 63 Berufsbildung

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 63 Absatz 1 BV. Die Bedeutung der Berufsbildung rechtfertigt einen eigenen Verfassungsartikel.

Umgekehrt ist es nicht sachgerecht, die Berufsbildung und die Hochschulen in derselben Verfassungsbestimmung zu regeln. Der bisherige Absatz 2 entfällt deshalb; dafür wird neu der Artikel 63a eingeführt.

Art. 63a Hochschulen

Die Hochschulen sind neu Gegenstand einer eigenen Verfassungsbestimmung. Der bisherige Artikel 63 Absatz 2 BV wird – im Sinne einer „mise-a-jour“ sprachlich und systematisch, in Anlehnung an die Vernehmlassungsvorlage zum Hochschulartikel – neu gefasst. In der Substanz gibt er die heutige Verfassungslage im Hochschulbereich wieder.

Auch ohne grundlegende inhaltliche Veränderungen passt die bisherige Umschreibung des Hochschulbereichs aus systematischen und materiellen Gründen nicht mehr in das Konzept einer neuen Bildungsverfassung. Da die Bildungsverfassung (Art. 62 ff. BV) gesamthaft gelesen werden muss, ergeben sich neu wichtige Teilaspekte der verfassungsmässigen Regelung des Hochschulwesens bereits aus den vorangehenden Bestimmungen. Dies gilt insbesondere für die allgemeinen Bildungsziele der Qualität und Durchlässigkeit, die Koordinations- und Zusammenarbeitspflicht von Bund und Kantonen und für den Umfang der neuen Bundeskompetenz im Schulwesen. Diese Regelungen zu wiederholen ist nicht nur unnötig, sondern würde den substanziellen Gehalt der vorangehenden Bestimmungen relativieren. Es ist gerade Sinn der neuen Bildungsverfassung, dass das schweizerische Bildungswesen integral in seinen inneren Zusammenhängen und Vernetzungen und nicht isoliert nach Teilbereichen betrachtet wird. Es wäre somit unangebracht, alle hochschulrelevanten Verfassungsbestimmungen in einem „Hochschulartikel“ zusammenzufassen. Artikel 63a VE enthält aus diesen Gründen nur die hochschulspezifischen Festlegungen.

Der Begriff der Hochschulen ist als Oberbegriff zu verstehen. Darunter fallen die Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne, die kantonalen Universitäten, die Fachhochschulen wie auch andere Institutionen des höheren Bildungswesens. Dies erlaubt aus der Sicht des Verfassungsgebers eine übergeordnete, einheitliche Betrachtung des Hochschulbereiches. Die notwendigen Differenzierungen sind vom Gesetzgeber vorzunehmen.

Die Absätze 1 und 2 entsprechen dem bisherigen Artikel 63 Absatz 2. Präzisiert wird, dass der Bund auch kantonale Hochschulen oder Teilbereiche davon übernehmen kann.

Ergänzend wird in Absatz 3 festgehalten, dass der Bund die Unterstützung der kantonalen Hochschulen nicht nur vom Stand der Koordination, sondern auch von der Qualitätssicherung abhängig machen kann. Diese Forderung leitet sich nicht nur aus dem neuen Artikel 62 VE ab, sondern bietet gleichzeitig auch eine klare und genügende Verfassungsgrundlage für das geltende Universitätsförderungsgesetz. In Anlehnung an den Gegenentwurf der Schweizerische Rektorenkonferenz (CRUS) zu einem Hochschulartikel enthält Satz 2 eine Wegleitung an den Bundesgesetzgeber, bei der Umsetzung des Verfassungsartikels auf bestimmte Kriterien besonderes Gewicht zu legen. Dass der Bund darüber hinaus auch die Voraussetzungen für die Finanzhilfen gesetzlich umschreiben und die Bemessung, den Einsatz und die Verteilung der Bundesmittel für den Hochschulbereich regeln muss, bedarf dagegen keiner besonderen Erwähnung und ergibt sich im Übrigen aus Artikel 164 BV.

Wichtige Elemente eines neuen „Hochschulartikels“, die im Vernehmlassungsentwurf des Bundes oder im Gegenentwurf der CRUS vorgesehen waren, sind nun in dieser Bildungsverfassung enthalten. Auf eine weitergehende verfassungsrechtliche Verankerung von hochschulpolitischen Postulaten ist verzichtet worden, weil sie entweder eher auf Gesetzesstufe zu regeln sind oder zum heutigen Zeitpunkt politisch nicht konsensfähig wären.

Art. 63b Weiterbildung

Die Weiterbildung ist in der heutigen Verfassung nur bruchstückhaft erfasst. In Artikel 67 Absatz 2 BV ist einzig die Rede von der Erwachsenenbildung. Diese enge Aufgabenbezeichnung wird dem heutigen Verständnis und der immer grösser werdenden Bedeutung des lebenslangen Lernens als Ergänzung zur Grund- und Erstausbildung nicht mehr gerecht. Es rechtfertigt sich ein eigener Verfassungsartikel zur Weiterbildung.

Wortlaut und systematische Stellung der Bestimmung machen klar, dass die Weiterbildung breit zu verstehen ist und sich somit auf alle Bildungsstufen bezieht (Quartärbereich). Sie erfasst sowohl die berufsorientierte wie auch die allgemeinbildende Weiterbildung. Die herkömmliche Erwachsenenbildung ist darin eingeschlossen und muss deshalb nicht mehr eigens erwähnt werden.

Der Bund erhält neu auf dem vielfältigen Gebiet der Weiterbildung eine Rahmengesetzgebungskompetenz. Er kann für öffentliche wie für private Weiterbildungsinstitutionen Grundsätze erlassen, vor allem in Bezug auf die Qualitätssicherung und die Anerkennung von Abschlüssen. Angesichts eines gewissen Wildwuchses beim – zunehmend marktorientierten – Angebot an Weiterbildung besteht ein berechtigtes Interesse der interessierten Öffentlichkeit am Schutz von Treu und Glauben und ein Bedürfnis nach gesamtschweizerischen Leitplanken. Die Kantone können, soweit dafür ein öffentliches Interesse besteht, ergänzende Bestimmungen erlassen.

Der Bund erhält gleichzeitig, wie bisher bei der Erwachsenenbildung, eine Förderungskompetenz. Als echte Kann-Bestimmung lässt der Artikel 63b VE offen, ob, wie und wem der Bund Unterstützung gewähren soll. Er kann die Unterstützung auch auf gewisse Sektoren der Weiterbildung oder auf bestimmte Personenkategorien beschränken. Sache des Gesetzgebers ist es auch zu bestimmen, wo die Förderung des Bundes obligatorisch ist (beispielsweise gemäss Art. 32 Berufsbildungsgesetz).

**[Bundesbeschluss
über die Neuordnung im Bildungsbereich
(Bildungsverfassung)**

vom [Datum des Entscheids der Kommission]

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft;
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des
Nationalrates vom...¹¹
und die Stellungnahme des Bundesrates vom ...¹²,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung¹³ wird wie folgt geändert:

Art. 62 Bildung

¹ Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.

² Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Institutionen und andere geeignete Vorkehren sicher.

Art. 62a (neu) Schulwesen

¹ Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.

² Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich.

¹¹ BBl

¹² BBl

¹³ SR 101

³ Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr (Version NFA).

Variante 1

⁴ Falls geeignete Regelungen nicht auf dem Weg der Koordination zustande kommen, kann der Bund Vorschriften erlassen über den Beginn des Schuljahres, die Dauer der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie über die Anerkennung von Abschlüssen.

Variante 2

⁴ Der Bund kann die Bestrebungen der Kantone unterstützen. Er kann Vorschriften erlassen über den Beginn des Schuljahres, die Dauer der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie über die Anerkennung von Abschlüssen.

Art. 63 Berufsbildung

Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung.

Art. 63a (neu) Hochschulen

¹ Der Bund betreibt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Er kann weitere Hochschulen und andere Institutionen des höheren Bildungswesens errichten, übernehmen und betreiben.

² Er unterstützt die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten.

³ Er kann die Unterstützung davon abhängig machen, dass die Qualitätssicherung und die Koordination sichergestellt sind. Dabei nimmt er Rücksicht auf die unterschiedlichen Trägerschaften und achtet auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

Art. 63b (neu) Weiterbildung

Der Bund kann Grundsätze für die Weiterbildung erlassen und diese fördern.

Art. 64 Abs. 2

² Er kann die Förderung insbesondere davon abhängig machen, dass die Qualitätssicherung und die Koordination sichergestellt sind.

Art. 65 Abs. 1

¹ Der Bund erhebt die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Raum und Umwelt in der Schweiz.

Art. 66 Abs. 1

¹ Der Bund kann den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für die Ausbildungsbeihilfen an Studierende von Hochschulen und anderen höheren Bildungsanstalten gewähren. Er kann die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeihilfen fördern und Grundsätze für die Unterstützung festlegen (Version NFA)

Art. 67 Abs. 2

² Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Überblick über die Bildungsverfassung – Vorschläge und geltendes Recht¹⁴

Art. 2 Zweck

¹ *Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.*

² *Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.*

³ *Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.*

⁴ *Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.*

[Art. 5a, 43a, 46, Abs. 2/3, 48, Abs. 4/5, 48a BV
(gemäss NFA-Beschluss vom 3. Oktober 2003)]

Art. 8 Rechtsgleichheit

¹ *Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.*

² *Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.*

³ *Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.*

Art. 11 Abs. 1 Schutz der Kinder und Jugendlichen

¹ *Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.*

¹⁴ *kursiv*: geltendes Recht

Art. 19 Anspruch auf Grundschulunterricht

Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.

Art. 41 Sozialziele

¹ *Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:*

- a. jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat;*
- b. jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält;*
- c. Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden;*
- d. Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können;*
- e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;*
- f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können;*
- g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.*

² *Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitmung gesichert ist.*

³ *Sie streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.*

⁴ *Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.*

Art. 62 Bildung

¹ *Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.*

² *Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Institutionen und andere geeignete Vorkehren sicher.*

Art. 62a Schulwesen

¹ *Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.*

² Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich.

³ Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr (Version NFA).

Variante 1

⁴ Falls geeignete Regelungen nicht auf dem Weg der Koordination zustande kommen, kann der Bund Vorschriften erlassen über den Beginn des Schuljahres, die Dauer der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie über die Anerkennung von Abschlüssen.

Variante 2

⁴ Der Bund kann die Bestrebungen der Kantone unterstützen und Vorschriften erlassen über den Beginn des Schuljahres, die Dauer der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie über die Anerkennung von Abschlüssen.

Art. 63 Berufsbildung

Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung.

Art. 63a Hochschulen

¹ Der Bund betreibt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Er kann weitere Hochschulen und andere Institutionen des höheren Bildungswesens errichten, übernehmen und betreiben.

² Er unterstützt die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten.

³ Er kann die Unterstützung davon abhängig machen, dass die Qualitätssicherung und die Koordination sichergestellt sind. Dabei nimmt er Rücksicht auf die unterschiedlichen Trägerschaften und achtet auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

63b Weiterbildung

Der Bund kann Grundsätze für die Weiterbildung erlassen und diese fördern.

Art. 64 Forschung

¹ *Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung.*

² Er kann die Förderung insbesondere davon abhängig machen, dass die Qualitätssicherung und die Koordination sichergestellt sind.

³ *Er kann Forschungsstätten errichten, übernehmen oder betreiben.*

Art. 65 Statistik

¹ Der Bund erhebt die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Raum und Umwelt in der Schweiz.

² *Er kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.*

Art. 66 Ausbildungsbeihilfen

¹ Der Bund kann den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für die Ausbildungsbeihilfen an Studierende von Hochschulen und anderen höheren Bildungsanstalten gewähren. Er kann die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeihilfen fördern und Grundsätze für die Unterstützung festlegen (Version NFA)

² *Er kann zudem in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen und unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit eigene Massnahmen zur Förderung der Ausbildung ergreifen.*

Art. 67 Jugend und Erwachsenenbildung

¹ *Bund und Kantone tragen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung.*

² Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.