

150 Jahre schweizerische Bildungspolitik

Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens

Die Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme ist in den letzten Jahren in der Schweiz zu einem der dominierenden bildungspolitischen Themen geworden. Der folgende Beitrag zeigt die Entwicklung vom sehr weit reichenden zum so genannten kooperativen Föderalismus in den 1960er- und 1970er-Jahren auf. In der Internationalisierung der Bildungspolitik seit Ende der 1980er-Jahre wird ein wichtiger Ausgangspunkt für die weiteren Harmonisierungsbestrebungen gesehen. Die neue Bildungsverfassung und das HarmoS-Konkordat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) werden vor diesem Hintergrund als zwei sich ergänzende Reformimpulse interpretiert. **Lucien Criblez**

Vom «reinen» zum kooperativen Bildungsföderalismus

Seit der Gründung des Bundesstaates 1848 war die Volksschule in der Schweiz eine fast ausschliessliche Angelegenheit der Kantone. Die Verfassung von 1874 bestimmte zwar, dass die Kantone für genügenden, in öffentlichen Schulen unentgeltlichen und von den Kindern obligatorisch zu absolvierenden Unterricht sorgen müssen, der unter staatlicher Leitung steht. Aber schon Ansätze zu Ausführungsbestimmungen scheiterten in der so genannten «Schulvogt»-Abstimmung 1882, und das Volksschulwesen blieb in kantonaler Verantwortung. Der Bund unterstützte zwar die Kantone seit 1903 mit Primarschulsubventionen (1985 aufgehoben). Damit war aber kein weiterer Einfluss auf die Ausgestaltung der je kantonalen Volksschulgesetze verbunden.

Erst in den 1960er-Jahren begann sich dies zu ändern: Mit zunehmender Mobilität der Bevölkerung gerieten die kleinräumigen Bildungsregelungen, insbesondere der unterschiedliche Schuljahresbeginn, in Kritik. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) empfahl deshalb den Kantonen eine stärkere Koordination in wichtigen Bereichen, und 1969 wurde von der jungen Bauern-, Ge-

werbe- und Bürgerpartei (BGB; heute SVP) eine Volksinitiative eingereicht, die ähnlich wie verschiedene Vorstösse im nationalen Parlament die Verbesserung der Schulkoordination verlangte: Im kooperativen Föderalismus sollte einerseits die Zusammenarbeit unter den Kantonen, andererseits diejenige zwischen Bund und Kantonen im Bildungsbereich verbessert werden.

Die Kantone formalisierten ihre Zusammenarbeit 1970 im so genannten Schulkonkordat, mit dem sie vier Eckwerte der Schulorganisation verpflichtend regelten: das Schuleintrittsalter, den Schuljahresbeginn, die Dauer des obligatorischen Unterrichts sowie die Schuldauer bis zur Matur. Die Freude über diesen Koordinationserfolg wurde allerdings durch zwei Entwicklungen

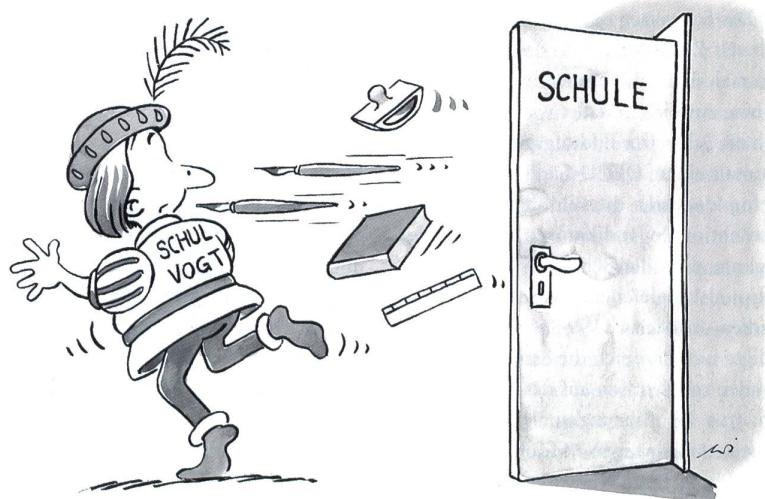


Abb. 1: Die «Schulvogt»-Abstimmung von 1882 scheiterte und das Volksschulwesen blieb in kantonaler Verantwortung.

getrübt: Die Revision der Bildungsartikel in der Bundesverfassung, mit der der Bund gemeinsam mit den Kantonen für den Bildungsbereich hätte zuständig werden sollen, scheiterte in der Volksabstimmung 1973. Und trotz Schulkonkordat gelang die Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns zunächst nicht, weil in kantonalen Volksabstimmungen in Bern und Zürich gegen die Verlegung in den Spätsommer entschieden worden war. Per Volksinitiative wurde der einheitliche Schuljahresbeginn 1985 dann in der Bundesverfassung geregelt – eigentlich unsinnig, weil eine operative Detailregelung nicht in der Bundesverfassung festgelegt werden muss, aber damals der einzige mögliche Weg war, um in diesem umstrittenen Punkt eine Lösung zu erreichen.

Die Internationalisierung der Bildungspolitik als Herausforderung

Auch nach 1970 blieb die Koordination der kantonalen Schulsysteme bescheiden, weitere Koordinationsversuche – etwa der Sekundarstufe I oder der Lehrerbildung – führten nicht zum Erfolg. Erst im Umfeld der Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) entstand eine neue Dynamik zur stärkeren Harmonisierung im Bildungsbereich. Dynamisierend wirkte unter anderem die Einführung des freien Personenverkehrs und damit der Diplomanerkennung: Sollen Arbeitskräfte international mobil sein, dann müssen auch ihre Bildungsabschlüsse international anerkannt werden. Wenn aber zum Beispiel deutsche Lehrdiplome in einem Schweizer Kanton anerkannt sind, müssen sinnvollerweise auch die Lehrdiplome des Nachbarkantons anerkannt werden.

Die Schweizer Bildungspolitik begann sich seit Ende der 1980er-Jahre unter anderem deshalb immer mehr nach aussen zu öffnen. Anzeichen dafür waren etwa, dass sich die Schweizer Bildungspolitik 1989/90 erstmals einem OECD-Länderexamen unterzog, dass sich die Bildungsstatistik auf internationale Indikatoren einzustellen begann, dass die Schweiz sich an international vergleichenden Schulleistungsstudien – zunächst TIMSS, dann PISA – beteiligte und dass sich die Schweizer Hochschulen relativ rasch auf das Bologna-System (u.a.: Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen, Modularisierung der Ausbildung, Einführung eines Kreditpunktesystems) einzustellen begannen.

Der Bund spielte dabei vor allem in den Bereichen eine Rolle, in denen er tra-

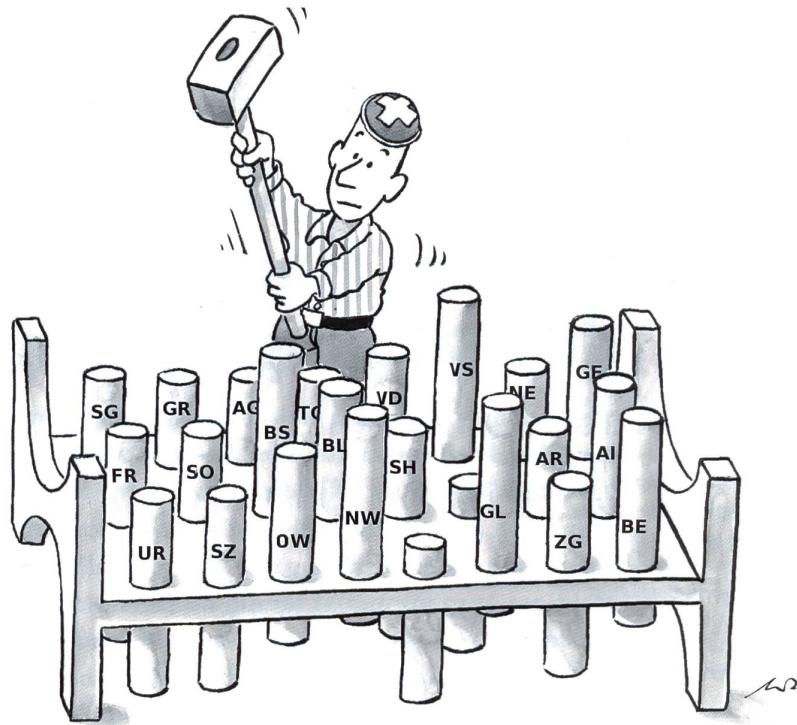


Abb. 2: Im Schulkonkordat von 1970 regelten die Kantone gemeinsam das Schuleintrittsalter, den Schuljahresbeginn, die Dauer des obligatorischen Unterrichts sowie die Schuldauer bis zur Matur.

ditionell regelnd tätig ist, insbesondere im Berufsbildungsbereich und bei den neu geschaffenen Fachhochschulen. Mit der Verfassungsrevision 1999 hatte er zudem die Regelungskompetenz für den gesamten Berufsbildungsbereich erhalten. In den übrigen Bereichen übernahm vor allem die EDK die Harmonisierungsaufgabe. Sie bediente sich seit den 1990er-Jahren vermehrt des Mittels des Konkordates bzw. der Vereinbarung zwischen den Kantonen. Die Anzahl von interkantonalen Vereinbarungen im Bildungsbereich ist seither stark angestiegen und die EDK hat als Koordinationsgremium an bildungspolitischer Bedeutung gewonnen. So hat die sehr viel stärkere internationale Ausrichtung der schweizerischen Bildungspolitik seit 1990 dazu geführt, dass die interkantonale Ebene in der Bildungspolitik verstärkt wurde und die EDK zum zentralen bildungspolitischen Akteur wurde. Die Kantone sind inzwischen in ein komplexes Vertragswerk untereinander und mit dem Bund eingebunden. Bildungsföderalismus heisst denn heute nicht mehr, dass Kantone im Bildungsbereich unabhängig von den andern Kantonen und vom Bund entscheiden können, sondern die gegenseitige Abstimmung ist zu einer komplexen Herausforderung der Bildungspolitik geworden.

Bildungsverfassung und HarmoS-Konkordat

Diese komplexen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen einerseits und den Kantonen unter sich andererseits werden besonders deutlich am Verhältnis zwischen der 2006 mit 85,6% Ja-Stimmen und der Zustimmung aller Kantone akzeptierten neuen «Bildungsverfassung» und der von den Kantonen verabschiedeten «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007. Dieses Konkordat hat in der Ratifizierungsphase für grosse öffentliche Aufmerksamkeit gesorgt, weil insbesondere gegen die vorgesehene Einführung von zwei obligatorischen Kindergartenjahren opponiert wurde. Dies hat dazu geführt, dass bis heute (Oktober 2010) zwar 15 Kantone beigetreten sind, 7 Kantone der Zentral- und Ostschweiz (AR, GR, LU, NW, TG, UR, ZG) aber einen Beitritt abgelehnt haben. Um dies besser verstehen zu können, lohnt es sich, das Beziehungsgeflecht zwischen neuer Bildungsverfassung und HarmoS-Konkordat genauer zu analysieren. Ähnlich gut liessen sich diese Beziehungen übrigens am Thema Hochschulförderung und Hochschulpolitik zeigen.

Wie oben gezeigt, ist der Harmonisierungsbedarf unter anderem durch die Internationalisierung der Bildungspolitik

entstanden. Auf internationale Harmonisierungen kann innerhalb der Schweiz schlecht mit einer beliebig grossen Vielfalt reagiert werden. Im Volksschulbereich haben zwei weitere zentrale Motive die Harmonisierungsbemühungen verstärkt: Erstens ist die Bevölkerung noch stärker mobil geworden und sie interpretiert deshalb den sehr kleinräumigen Föderalismus als Mobilitäts-, aber auch als Modernisierungshindernis. Zweitens sind unterschiedliche bildungspolitische Probleme immer wieder im nationalen Parlament thematisiert worden mit der Bestrebung, Lösungen für die ganze Schweiz zu finden. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang Themen wie das Schuleintrittsalter, die Fremdsprachenfrage, die Tagesbetreuung und die vorschulische Kinderbetreuung. Selbst einzelne kantonale Parlamente (BE, BL, SO) waren mit Standesinitiativen ans Bundesparlament herangetreten und hatten verlangt, dass der Bund das Einschulungsalter, die Bildungsstufen und deren Dauer, die Qualifikationsziele und die Abschlüsse der Sekundarstufen I und II einheitlich für die ganze Schweiz regelt. Sie unterstützten eine Parlamentarische Initiative des Aargauer Nationalrates Hans Zbinden, die einen Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung verlangt hatte. Ziel eines solchen Bildungsrahmenartikels war die Schaffung eines Bildungsraums Schweiz.

Diesem Verfassungsartikel (Abb. 5) stimmte die Schweizer Bevölkerung 2006 in der Volksabstimmung mit grossem Mehr zu. Im Hinblick auf die Harmonisierung ist von grosser Bedeutung, dass Bund und Kantone nun eine gemeinsame Verantwortung für

den Bildungsraum Schweiz erhielten und dass die Möglichkeit geschaffen wurde, dass der Bund harmonisierend eingreifen kann, wenn sich die Kantone in wesentlichen (und abschliessend definierten) Bereichen nicht einigen können (Art. 62, Abs. 4).

Das HarmoS-Konkordat der Kantone ist zunächst nichts anderes als die Ausführung eines Teils der neuen Bildungsverfassung. Es ist das Instrument der Kantone, Schulstrukturen und Zielsetzungen im Bereich der Vorschule und des obligatorischen Unterrichts zu harmonisieren und die Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente zu sichern und weiterzu entwickeln. Dazu werden übergeordnete Ziele definiert, strukturelle Eckwerte festgelegt und Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung geschaffen. Die EDK will damit die Grundlage für weitreichende Ziel-, Inhalts- und Strukturharmonisierungen schaffen.

Warum ist die Harmonisierung des Bildungswesens schwierig?

Die Kantone (bzw. die EDK) sind an der Ausformulierung der neuen Bildungsverfassung massgeblich beteiligt gewesen und sie haben anschliessend das HarmoS-Konkordat sehr stark am Verfassungsauftrag ausgerichtet. So legt das Konkordat das Schuleintrittsalter und die Schulpflicht sowie die Dauer der Bildungsstufen fest. Das umstrittene 2-jährige Kindergarten-Besuchsobligatorium ist also Teil der Ausführung des Verfassungsauftrages. Trotzdem bleiben die Kantone gemäss Konkordat

doch auch in Zukunft in der Ausgestaltung der Schuleingangsstufe (Kindergarten, 1. und 2. Klasse) und der Sekundarstufe I frei, lediglich die Dauer und der Eintritt werden harmonisiert. Auch die Einführung nationaler Bildungsstandards und sprachregionaler Lehrpläne lässt sich mit dem Verfassungsauftrag legitimieren. In einem wesentlichen Punkt geht das Konkordat jedoch weiter als der Verfassungsauftrag: Es hält fest, dass der Unterricht in der Primarstufe vorzugsweise in Blockzeiten zu organisieren sei, und verlangt, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesbetreuung zur Verfügung gestellt wird.

Aber warum bleibt denn die Harmonisierung schwierig und warum ist sie immer wieder mit zum Teil heftigen Widerständen konfrontiert? Dafür gibt es unterschiedliche Gründe, einige seien abschliessend erwähnt:

Die freiwillige Harmonisierung zwischen den Kantonen benötigt – soll sie flächendeckende Wirkung erzeugen – die Unterstützung von 26 Kantsregierungen und 26 kantonalen Parlamenten. Aber noch mehr: Gegen den Beitritt zum Konkordat kann ebenso das Referendum ergriffen werden wie gegen die entsprechenden Anpassungen der kantonalen Schulgesetzgebung. Eine gesamtschweizerische Harmonisierung kann also mit direkt-demokratischen Instrumenten in den Kantonen (Referendum und Volksinitiativen) immer wieder verhindert werden.

Warum scheiterten in verschiedenen Kantonen die Harmonisierungsversuche in den Volksabstimmungen? Neben verschiedenen regionalen Kontexten drängen sich dafür vor allem zwei Erklärungen auf: der Abstraktionsgrad der Abstimmungsvorlagen und die regionalen soziokulturellen Differenzen. Während die Abstimmungsvorlage über die Bildungsverfassung 2006 einige allgemeine und eher abstrakte Grundsätze zur Harmonisierung des Bildungswesens in der Schweiz enthielt, ist das HarmoS-Konkordat sehr viel konkreter. Die Auseinandersetzungen konnten sich an unterschiedlichen Stellen entzünden. Als Politikum haben sich die Vorverlegung des Schuleintrittsalters bzw. das Kindergarten-Besuchsobligatorium und teilweise die Tagesbetreuung erwiesen, in einer zweiten Phase in der deutschsprachigen Schweiz¹ zudem auch der sprachregionale Lehrplan. Interessanterweise ist die Einführung von nationalen Bildungsstandards bislang kaum in einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert worden.



Abb. 3: Seit den 1990er-Jahren beteiligt sich die Schweiz an international vergleichenden Schulleistungsstudien wie z.B. PISA.



Abb. 4: Die aktuellen Bestrebungen zur Harmonisierung werden kontrovers diskutiert und sind zum Teil mit heftigen Widerständen konfrontiert.

Daneben scheinen regionale (bildungs-)politische Verhältnisse eine wesentliche Rolle zu spielen. Wahrscheinlich ist der Umfang der kantonal zu erbringenden Anpassungsleistung ein wichtiger Faktor. Im Kanton Aargau ist die Bildungskleebatt-Reform, mit der in allen wesentlichen Punkten die HarmoS-Vorgaben erreicht worden wären, auch deshalb gescheitert, weil damit sehr weit reichende Schulreformen verbunden wurden. Die Notwendigkeit von Tagesbetreuung wird in Städten und städtischen Agglomerationsgebieten zudem anders beurteilt als in stark landwirtschaftlich und gewerblich geprägten Landgemeinden.

Und das durchschnittliche formale Bildungsniveau der Bevölkerung dürfte mit unterschiedlichen Einstellungen gegenüber der Harmonisierung verbunden sein, weil formal gut Ausgebildete mobil sind und sehr weit reichende Bildungsansprüche für ihre eigenen Kinder haben.

Letztlich verlief die Weiterentwicklung der je kantonalen Bildungssysteme bislang zeitlich nicht parallel: Einzelne Kantone führen Reformen früher und mit andern Resultaten durch als andere. Solange die Volksschule in kantonalen Gesetzen geregelt wird, wird es auch unterschiedliche Reformtempi und unterschiedliche Lösun-

gen, also Varianz, geben. Harmonisierung ist dann die Kunst, den von der bisherigen bildungspolitischen Logik her eher kleinen gemeinsamen Nenner grösser zu machen. Wie viel Varianz und wie viel Gemeinsamkeiten im schweizerischen Bildungssystem in Zukunft sinnvoll sind, ist ein politischer Entscheid. Die Ordnungspolitik im Sinne der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat sich in den letzten Jahren jedoch massgeblich verändert – und es ist davon auszugehen, dass diese Veränderungen bei weitem noch nicht abgeschlossen sind.

¹ Die Westschweizer Kantone sind dem HarmoS-Konkordat geschlossen beigetreten. Die Schulkoordination ist da seit den 1960er-Jahren weiter fortgeschritten als in der deutschsprachigen Schweiz und die Westschweizer Kantone haben im Mai 2010 bereits einen sprachregionalen Lehrplan verabschiedet.

Prof. Dr. Lucien Criblez, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich; Arbeits- und Forschungsschwerpunkt: Historische Bildungsforschung, Bildungspolitanalysen, Schultheorie, Lehrerbildung.

Buchhinweis zum Thema: Criblez, L. (Hrsg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderung. Bern: Haupt 2008.

Bildungsartikel der Schweizerischen Bundesverfassung seit der Volksabstimmung am 21. Mai 2006 (Auszüge)

Art. 61a Bildungsraum Schweiz

- 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 Organe und andere Vorkehren sicher. [...]

Art. 62 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.
- 4 Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.
- 5 Der Bund regelt den Beginn des Schuljahres.
- 6 Bei der Vorbereitung von Erlassen des Bundes, welche die Zuständigkeit der Kantone betreffen, kommt der Mitwirkung der Kantone besonderes Gewicht zu.

Abb. 5