



## Positionspapier USO zum Bildungsföderalismus

Sobald man davon ausgeht, dass ein Mensch bildsam und erziehbar sei, stellt sich automatisch die Folgefrage, wer denn die Menschen bilden soll, muss, kann oder darf. Grundsätzlich geht man heute davon aus, dass dies vor allem eine Aufgabe des Staates sei. Dennoch ist diese Frage in der Schweiz immer wieder aktuell und seit ihrer Gründung 1848 umstritten. Dieses Positionspapier kann keine allumfassende Lösung dieser Frage aufzeigen. Es ist auch nicht der Sinn dieses Papiers, die einzelnen Diskussionen der Schweizer Bildungspolitik zu kommentieren. Mehr geht es darum, einen Überblick zu bieten und daraus gewisse Schlüsse zu ziehen.

### Historische Darstellung des Bildungsauftrags

In der Schweiz ist die Frage, welche staatliche Institution nun für die Bildung zuständig ist, viel diskutiert worden. Historisch gesehen ist die Bildungspolitik nach der Bundesstaatsgründung 1848 ein föderalistisches Lehrstück. Es gab durchaus die Forderung, dass die Bildung vom Zentralstaat, also beim Bund, geregelt wird. Dies scheiterte aber am Föderalismus und der Angst eines Autonomieverlustes der Kantone. So konnten die Kantone das Recht behalten, eine eigene Bildungspolitik zu betreiben. Dem Bund wurde lediglich das Recht auf eine Hochschule eingeräumt. Darum gibt es heute auch eine ETH, die vom Bund finanziert wird, und verschiedene Universitäten, die von mehrheitlich durch die Kantone bezahlt werden. Auch nach der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 und der darin enthaltenen Zentralisierungswünsche wurde die Aufgabenteilung beibehalten: Bildungspolitik blieb in erster Linie Sache der Kantone. Diese Aufteilung hielt sich bis in die 1970er Jahre.

Im Jahre 1969 reichte die Jugendfraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB, heute die SVP) eine Volksinitiative ein. Darin forderte sie eine Vereinheitlichung der verschiedenen Schulpolitiken der Kantone. Darunter war die Vereinheitlichung des Eintrittsalters und die Dauer der obligatorischen Schulpflicht, die Koordination in den Bildungswesen und, um den Übertritt zu vereinfachen, eine Angleichung der Lehr- und Studienplänen auf allen Stufen. Diese Initiative führte zu einem so grossem Druck, dass sich die Kantone gezwungen sahen, ihre Bildungspolitik zu koordinieren. Ein geplanter Bildungsartikel in der Bundesverfassung, der dem Bund umfangreichere Kompetenzen eingeräumt hätte, scheiterte dann aber 1972 am Ständemehr der Kantone. Stattdessen wurde ein Schulkonkordat entwickelt, welches die Bildungspolitik der verschiedenen Kantone in einem gewissen Umfang vereinheitlichte. Somit entwickelten die Kantone innerhalb der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) durch diese Konkordate eine intermediäre Handlungsebene zwischen Bund und Kantonen. Es folgen bis 2003 sechs weitere Konkordate um eine gewisse Harmonisierung der kantonalen Bildungspolitik voranzutreiben. Das wohl umfassendste ist das HarmoS-Konkordat von 2007, welches die Grundlage für weitreichende Ziel-, Inhalts-, und Strukturharmonisierungen schafft. Das HarmoS-Konkordat ist zwar 2009 in Kraft getreten, doch ist es föderalistisch sehr umstritten. So haben es erst 13 Kantone angenommen.

Auf Bundesebene fand durch einen Bildungsartikel in der Verfassung eine kleine Revolution statt: Dieser wurde vom Volk und Ständen angenommen. Neu sprach man von einem „nationalen Bildungsraum“ und die Kantone wurden zu einer Koordination gezwungen. Falls diese Koordination scheitern würde, könnte der Bund nun selbst Vorschriften erlassen. Wann jedoch die Koordination unter den Kantonen als gescheitert betrachtet werden kann, ist nicht definiert.

Kurz zusammengefasst kann gesagt werden, dass die Schweizer Bildungspolitik immer mehr nationalisiert und dem Bund mehr Kompetenzen übertragen wurden, wie dies in den Grundzügen bereits 1848 geplant war.

## Gründe für die Nationalisierung

Es lassen sich zwei Gründe für die vermehrte Nationalisierung der Bildungspolitik der Schweiz feststellen: Die gestiegene Mobilität der Schweizer Bevölkerung ab Mitte des 20. Jahrhunderts und die gestiegene Internationalisierung der Bildungspolitik ab den 1980er Jahren.

Es ist kaum verwunderlich, dass die gestiegene Mobilität der Bevölkerung dazu geführt hat, dass der schweizerische Bildungsföderalismus in Frage gestellt wurde. Ein Kantonswechsel führte oft dazu, dass die Schülerinnen und Schüler Sonderunterricht besuchen mussten, andere Lehrmittel und somit andere Schulniveaus bekamen oder dass sie sogar eine Klasse wiederholen mussten. Aus dieser Perspektive macht eine Harmonisierung Sinn und wird ausdrücklich von der USO gewünscht.

Die internationale Bildungspolitik wurde vor allem durch die OECD vorangetrieben. Die Mobilität der Bevölkerung innerhalb Europas liess die Notwendigkeit für eine Harmonisierung der Bildungspolitik in Europa aufkommen. Mit diesem Hintergrund wurde der PISA-Test eingeführt, um somit die einzelnen Bildungssysteme der europäischen Länder vergleichen zu können. Im Hochschulbereich wurde diese Tendenz mit dem Bologna-Prozess auf die Spitze getrieben. Die USO sieht in der Internationalisierung gewisse positive Elemente. Es ist durchaus ein Fortschritt, wenn man Schulabschlüsse auch international kennt und einordnen kann. Die mit der Internationalisierung einhergehende Ökonomisierung der Bildung, wie sie von den GATS-Verträgen oder der EU-Lissabon-Strategie (Europa 2020) propagiert wird, lehnt die USO aber ausdrücklich ab. Bildung ist ein Menschenrecht und ein öffentliches Gut und diese beiden Grundsätze dürfen nicht mit einer Internationalisierung ausgehöhlt werden.

## Die Bildungspolitik der Schweiz für die Zukunft

Die USO ist klar der Meinung, dass ein einheitlicher Bildungsraum in der Schweiz zu schaffen ist, so wie dies Ansatzweise bereits im Bildungsartikel beschrieben und den Konkordaten umgesetzt wurde. Darum unterstützt die USO auch die aktuellen Prozesse (HarmoS-Konkordat, Lehrplan 21, etc.) mit Nachdruck.

Es stellt sich dennoch die weiterführende Frage, wer befugt ist, Eckpunkte dieses schweizerischen Bildungsraumes zu definieren. Zur Auswahl stehen hier die Kantone, die EDK oder der Bund. Die Kantone sind per Definition ungeeignet für eine solche Harmonisierung. Die EDK treibt im Moment diese Harmonisierung an und hat sich als weitere politische Ebene, zwischen Kanton und Bund, etabliert. Dieses Konstrukt ist jedoch nur bedingt handlungsfähig. Sie ist nicht gleichwertig mit dem Bund, aber den einzelnen Kantonen übergeordnet. Sie hat die Aufgabe, Bundeslösungen im Bildungsbereich zu verhindern, aber gleichzeitig die Harmonisierung unter den Kantonen voranzutreiben. Ihr ist es unmöglich, Gesetze zu erlassen, und sie muss somit die Kantone überzeugen, ihre Vorschläge umzusetzen. Auch die demokratische Legitimation der EDK, eine Bildungspolitik der Schweiz zu bestimmen, lässt zu wünschen übrig. Dies alles führt zu langen Entscheidungsprozessen und demokratisch ungenügend legitimierte Entscheidungen, wie dies exemplarisch am „Beinahe-Scheitern“ des HarmoS-Konkordates aufgezeigt werden kann. Weitere Harmonisierungsversuche (Lehrplan 21, etc.) scheinen unter diesen Vorzeichen nahezu unmöglich zu sein.

Unter diesen Umständen ist die USO klar der Meinung, dass der Bund seine Kompetenzen wahrnehmen muss und die Eckpfeiler eines schweizerischen Bildungsraumes definieren sollte. Die Umsetzung muss jedoch weiterhin bei den Kantonen liegen. Als mögliches Beispiel für ein gutes Funktionieren der Aufteilung zwischen Bund und Kantonen ist hier die MAR-Revision zu nennen, die den Kantonen genug individuelle Lösungen bietet, dennoch aber eine Harmonisierung geschaffen hat. Somit ist auch klar, dass

eine EDK, wie sie seit Anfang der 1990er Jahre funktioniert, nicht mehr nötig ist. Nur der Bund hat die demokratische Legitimation, ein gesamtschweizerisches Bildungssystem in seinen Grundzügen unter Miteinbezug aller Stakeholder zu entwerfen und den Kantonen zur Umsetzung zu überreichen. Dies führt automatisch zu einer gewissen Versachlichung der Diskussion, da die Kompetenzverteilung geklärt wurde. Die Unfähigkeit der Kantone, das Bildungssystem in den Grundzügen zu harmonisieren (HarmoS-Konkordat), sollte der Bund zum Anlass nehmen, eigene Vorgaben zu machen.