der menschlichen Möglichkeiten erweitert sich auch unsere Verantwortung, und diese Verantwortung kann nur vom mündigen Menschen und vom Staatsbürger getragen werden.

Wir Schweizer sind ein nüchternes und praktisch denkendes Volk. Wir lieben die grossen Worte nicht; wir halten uns an das Bewährte, Erprobte. Vielleicht liegt hier einer der Gründe, wieso die bundesrätliche Vorlage sich zunächst auf ein «Recht auf Ausbildung» beschränken wollte, abgesichert und eingeschränkt zudem durch die aus der Sicht der Bildungsforschung nicht gerade glückliche Beifügung «gemäss Eignung». Mit einer derartigen Formulierung des staatlichen Bildungsauftrages, der eindeutig hinter das bereits Realisierte zurückgeht — wer möchte behaupten, unser Schul- und Bildungswesen beschränke sich auf Ausbildung? — würden wir eine echte Chance verpassen, einen kleinen Schritt Richtung Zukunft, Richtung «Wagnis Schweiz» zu gehen.

Wir beklagen immer wieder das mangelnde politische Engagement unserer Jugend, und irritiert stellen wir fest, dass die Integrationskraft unserer vielgepriesenen Demokratie mit ihren weitgehenden Volksrechten im Schwinden begriffen ist. Aber wie kann eine Politik, die nur das Bestehende sanktioniert, zum Engagement herausfordern? Nüchternheit und pragmatisches Denken sind für die politische Arbeit unentbehrlich. Aber sie allein genügen nicht. Es braucht auch Mut und prospektives Denken und die Auseinandersetzung mit der Zukunft. Eine Politik, die nur versucht, die Gegenwart zu meistern, läuft Gefahr, die Zukunft zu versäumen. Mit einem Verfassungsartikel «Recht auf Bildung» schaffen wir tragfähige und zukunftsgerichtete Grundlagen für die Entwicklung unfassender Bildungskonzeptionen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und die Verankerung eines Rechts auf Bildung zu unterstützen.

Präsident: Die beiden Berichterstatter verzichten auf das Wort.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr
La séance est levée à 19 h 30

Dreizehnte Sitzung — Treizième séance

Mittwoch, 21. Juni 1972, Vormittag
Mercredi 21 juin 1972, matin
8.00 h

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

---

11 111. Bildung und Forschung. Verfassungsartikel
Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

11 040. Schulkoordination. Bericht über das Volksbegehren
Coordination scolaire. Rapport du Conseil fédéral

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 1026 hiervor — Voir page 1026 ci-devant

Bundesrat **Tschudi:** Vorerst spreche ich den Kommissionsreferenten, den Herren Nationalräten Sauser und Barchi meinen besten Dank für die sorgfältige und lebendige Begründung der Vorlage aus. Die Eintretensdebatte hat manchen interessanten Gedanken und zahlreiche Anregungen zutage gefördert. Deshalb empfinde ich das Bedürfnis, auch allen Diskussionsvotanten Dank zu sagen, vor allem aber denjenigen, die sich in den Sprachen der kleinen Minderheiten, also in italienisch und romanisch, ausgedrückt haben. Es freut mich, dass die Wichtigkeit der vorgeschlagenen Verfassungsrevision richtig eingeschätzt wird. Die eidgenössischen Räte haben zweifellos den Willen, Verfassungsartikel über Bildung und Forschung zu schaffen, die der Jugend den Weg in die Zukunft ebnen und die unserm Lande die Bewältigung der Zukunftsaufgaben ermöglichen. Ich möchte Sie bitten, im Hinblick auf die kommende keineswegs leichte Volksabstimmung Ihr Möglichstes für die gute Orientierung der Stimmbürger zu tun.

Warum neue Bildungs- und Forschungsartikel der Bundesverfassung? Diese Frage lässt sich leicht beantworten, wenn man die geltenden Artikel 27 und 27bis der Bundesverfassung liest. Diese Bestimmungen sind überholt; von modernen bildungspolitischen Erwägungen aus würde niemand auf den Gedanken kommen, die geltende Ordnung aufzustellen. Ein summarischer Ueberblick über die heutigen Zuständigkeiten des Bundes zeigt allerdings, dass er bereits jetzt eine erhebliche Mitverantwortung im Bildungswesen trägt, doch ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen derart inkohärent, dass eine systematische Bildungspolitik bisher nicht entwickelt werden konnte. Trotz begrenzter und unausgeglichener Kompetenzen hat der Bund dem Bildungswesen grösste Aufmerksamkeit geschenkt; sowohl in den Richtlinien für die Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1967 bis 1971 als auch in denjenigen für die Zeit 1971/1975 wurde dem Bildungswesen

eine hohe Priorität eingeräumt. Ich zitiere nur einen kurzen Abschnitt aus den für die laufende Legislaturperiode massgebenden Richtlinien: «Ziel unserer bildungspolitischen Bemühungen ist der gleichgewichtige Ausbau unseres Bildungswesens nach allen Richtungen, der notwendige Ausbau unserer Bildungsinstitutionen hat sich nicht nur nach der Schätzung des Bedarfs an Ausgebildeten, sondern auch nach den Ausbildungswünschen unseres Nachwuchses zu richten. Das Gemeinwesen hat für die Bereitstellung genügender Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Hinblick sowohl auf die Bedürfnisse der Gesellschaft wie auch auf die Fähigkeiten und Neigungen des Einzelnen zu sorgen.»

Dass der Bundesrat seine Absichten in Taten umsetzt, vermögen Zahlen zu beweisen. Während Anfang der sechziger Jahre vom Bunde erst einige 10 Millionen Franken für Bildung und Forschung aufgewendet wurden, sind hiefür im Voranschlag 1972 910 Millionen Franken oder 9,3 Prozent des gesamten Budgetbetrages vorgesehen. Die Ausgaben für Bildung und Forschung steigen rascher als diejenigen für alle andern öffentlichen Aufgaben, nämlich von 1971 auf 1972 um 28,2 Prozent. Dennoch tragen nach wie vor Kantone und Gemeinden mit je weit über einer Milliarde Franken die Hauptlast für das Bildungswesen. Diese Tatsache darf bei einer neuen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in den Verfassungsartikeln nicht übersehen werden. Die finanziellen Leistungen müssen einigermassen den Befugnissen und Verantwortungen entsprechen.

Seit dem 19. Jahrhundert und vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhren die gesellschaftlichen Verhältnisse starke Wandlungen. Die Wissenschaften haben sich in früher unvorstellbarem Masse entfaltet. Diesen Veränderungen muss unser Bildungswesen Rechnung tragen. Es genügt aber nicht, die verfassungsrechtlichen Grundlagen bloss mit den heutigen Bedürfnissen in Einklang zu bringen, die Entwicklung wird sich fortsetzen, das Bildungswesen befindet sich weltweit in Bewegung, die positiven wie die negativen Erfahrungen mit den eingeleiteten Experimenten bedürfen der Auswertung, auch die Ergebnisse der Bildungsforschung werden zu neuen Lösungen führen. Es wäre nun ein bedenklicher Irrtum, angesichts der Tatsache, dass vieles im Fluss ist, die Hände in den Schoss zu legen und abzuwarten, bis eine gewisse Stabilität eingetreten sein wird, um erst nachher die Verfassung anzupassen. Im Gegenteil, durch die Verfassungsrevision muss die Entfaltung unseres Bildungswesens gefördert, die Einführung neuer Bildungszweige erleichtert und sollen Reformen begünstigt werden. Dagegen dürfen in der jetzigen Situation neue Verfassungsartikel nicht starr konzipiert werden und keine Detailregelungen vorsehen, sie müssen flexibel gehalten werden, so dass sie Verbesserungen im Bildungswesen erlauben, jedoch keine Entwicklung verbauen. Die neuen Verfassungsartikel sind nicht im Hinblick auf die Lösung bestimmter vordringlicher Aufgaben konzipiert, sie sollen auf weite Sicht den systematischen Aufbau unseres Bildungswesens sowie die Forschungsförderung ermöglichen. Nach Annahme der Verfassungsartikel wird in Verbindung mit den Kantonen eine Prioritätsordnung aufzustellen sein. Da in Zukunft das Bildungswesen in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen liegen soll, dürfte sich die Einsetzung eines gemeinsamen Bildungsrates aufdrängen. Dieser könnte auch bei der Beratung der Ausführungsgesetze wertvolle Dienste leisten. Heute schon lässt sich feststellen, dass aufgrund der revidierten Verfassungsartikel verschiedene Gesetze aufgestellt werden müssen, wie zum Beispiel ein neues Hochschulgesetz, das sich nicht mit Subventionsbestimmungen begnügt, sondern das die Koordination und den zeitgemässen Ausbau unserer Hochschulen gewährleistet, eine Mittelschulregelung, die sich nicht mehr ausschliesslich auf die Medizinalgesetzgebung abstützt, eine umfassende Ordnung und gleichzeitig eine Revision des Berufsbildungswesens, eine Stipendienregelung, welche die nicht gerechtfertigten Ungleichheiten der kantonalen Ordnungen beseitigt, Rahmen und Förderungsbestimmungen für die Erwachsenenbildung, wie sie vor allem Herr Nationalrat Speziali gefordert hat, und diese sollen entsprechend dem Vorschlag von Herrn Nationalrat Gut mit einer Förderungsbestimmung über die ausserschulische Jugendarbeit verbunden werden, Förderungsmassnahmen im Bildungswesen überall dort, wo das Bedürfnis am stärksten und wo die Wirkungen am grössten sind, dann Bestimmungen über die Förderung der Grundlagenforschung und, soweit sie Aufgabe des Bundes ist, über die angewandte Forschung. Diese unvollständige Aufzählung der dringenden Gesetzgebungsarbeiten ergibt bereits ein umfassendes Programm. Die Aufzählung zeigt vielleicht besser als jede andere Form der Begründung die Notwendigkeit der Verfassungsartikel. Um den heutigen und den künftigen Anforderungen gerecht zu werden, um den Ausbau, die Modernisierung und die Koordination unserer Bildungseinrichtungen zu gewährleisten, sind drei neue Grundsätze in die Bundesverfassung aufzunehmen, von denen je einer in einem der vorgeschlagenen Artikel seinen Sitz haben wird, in Artikel 27 das Recht auf eignungsmässige Ausbildung, nach Vorschlag Ihrer Kommission auf Bildung, in Artikel 27bis die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für das gesamte Bildungswesen, in Artikel 27quater die umfassende Kompetenz des Bundes zur Förderung der Forschung.

Es wäre eine unnötige Beanspruchung der Zeit Ihres Rates, wenn ich nun die neuen Bildungsartikel im einzelnen begründen und kommentieren wollte. Dies wäre schon deshalb nicht gerechtfertigt, weil die drei prinzipiellen Neuerungen in der Kommission und auch im Rat allgemein Zustimmung gefunden haben. Zu den umstrittenen Bestimmungen werde ich mich in der Detailberatung zu äussern haben, ich werde dann auch zu den Vorschlägen von Herrn Nationalrat Tanner Stellung nehmen können. Immerhin sind einige mehr allgemeine Bemerkungen zu den Grundsätzen der drei neuen Artikel, schon im Hinblick auf hier aufgeworfene Fragen, nötig.

Das Recht auf Ausbildung beziehungsweise auf Bildung: Es erfüllt mich mit besonderer Genugtuung, dass Ihre Kommission und auch der Rat nahezu einhellig das Grundrecht auf Bildung beziehungsweise Ausbildung empfehlen. Dieses erscheint mir keineswegs als Selbstverständlichkeit, weil es sich um eine prinzipielle Neuerung für unser Verfassungsrecht handelt und weil es einen sehr grossen Schritt nach vorwärts in unserer Bildungspolitik bedeutet. Das Problem, ob der Begriff Bildung oder ob der Begriff Ausbildung zu verwenden ist und ob die Einschränkung eignungsgemäss aufzunehmen ist oder nicht, hat zweifellos seine Bedeutung. Doch ist sie zweitrangig neben der Frage, ob überhaupt ein Sozialrecht aufzunehmen sei. Wir werden uns darüber bei der Bereinigung von Artikel 27, Absatz 1, auseinanderzusetzen haben.

Ich möchte Herrn Nationalrat Dr. Koller in dem Sinne antworten, dass auf seiten des Bundesrates eine grosse Mehrheit der Staatsrechtler zu finden ist; in der Expertenkommission haben Ihr Ratskollege Professor Aubert sowie die Professoren Eichenberger und Saladin mitgewirkt. Wenn dieses Argument Herrn Nationalrat Koller noch nicht überzeugt, so möchte ich darauf hinweisen, dass die Christlichdemokratische Volkspartei in ihrer Vernehmlassung ausdrücklich das Recht auf Bildung gefordert hat.

Das Grundrecht auf eignungsgemässe Ausbildung oder Bildung hat im schweizerischen Verfassungsrecht keine Tradition. Anders verhält es sich im internationalen und im ausländischen Recht. Sowohl internationale Vertragswerke und Erklärungen, wie die «Déclaration universelle des droits de l'homme», der «Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels» und die «Déclaration des droits de l'enfant» der UNO oder auch die Europäische Menschenrechtskonvention enthalten derartige Bestimmungen, aber auch ausländische Verfassungen, und zwar nicht nur des Ostens, sondern auch des Westens — so erwähne ich einzelne deutsche Länder, dann Italien und Frankreich.

Die einzelnen Verfassungsgarantien variieren zwar in ihrem normativen Gehalt; immerhin kehren einige Grundelemente regelmässig wieder, so das Verbot einer Diskriminierung in der Zulassung zur Bildung im allgemeinen und zu bestimmten Bildungsstätten im besondern, das Verbot jedes staatlichen Zwangs zu einer Ausbildung, welche den Fähigkeiten und den Neigungen des Individuums nicht entspricht, das Recht Handikapierter auf eine adäquate Sonderbildung, die Verpflichtung des Staates zu finanzieller Hilfeleistung und die generelle Verpflichtung des Staates zum Ausbau des Bildungssystems. Mit diesem normativen Gehalt lässt sich das Recht auf Bildung freilich nicht einfach als Sozialrecht qualifizieren; es ist vielmehr zugleich Freiheitsrecht im traditionellen Sinn, das heisst Verpflichtung des Staates zu einem bestimmten Unterlassen oder Dulden, spezifisches Gleichheitsgebot und schliesslich noch soziales Grundrecht, das heisst Anspruch auf staatliche Leistungen, welche dem sozialen Ausgleich dienen. Wie in der Diskussion mit Recht erwähnt wurde, finden sich im geltenden schweizerischen Verfassungsrecht bereits einzelne der soeben aufgezählten Normen schon. Wird ein Recht auf Ausbildung oder Bildung ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen, so muss ihm ein normativer Gehalt verliehen werden, welcher über den gegenwärtigen Stand des Bildungsrechtes hinausreicht. So wird das Grundrecht als umfassendes Diskriminierungsverbot zu wirken haben, welches rechtliche Unterscheidungen nach Geschlecht, Rasse, Staats- und Kantonszugehörigkeit, sozialen Status und Aehnliches ausschliesst. Darüber hinaus wird sich der Staat verpflichtet sehen müssen, für sämtliche unbemittelten und wenig bemittelten Begabten hinreichende finanzielle Hilfe zu leisten. Dagegen scheint mir — um auf eine Frage von Herrn Nationalrat Gut zu antworten — sich aus dem Recht auf Bildung nicht automatisch die Unentgeltlichkeit der Bildungseinrichtung für zahlungsfähige Schüler zu ergeben. Die Tendenz in unserem Lande wie in anderen modernen Industriestaaten geht aber zu Recht — auf längere Sicht jedenfalls — in der Richtung auf die Unentgeltlichkeit der Bildungseinrichtungen. Ebenso sollte das Grundrecht Verfassungsgrundlage für einen umfassenden Anspruch der Behinderten auf adäquate Sonderbildung werden. — Schliesslich wird es zu interpretieren sein als Auftrag an die öffentliche Hand, und zwar an Bund, Kantone und Gemeinden, das Bildungswesen im Rahmen des Möglichen und nach Massgabe bildungspolitischer Leitsätze auszubauen; das Recht auf Bildung oder Ausbildung wird somit in erster Linie den Gesetzgeber verpflichten, daneben freilich auch Verwaltung und Richter.

Das Recht auf Ausbildung wird nicht unbeschränkt gelten können, ebensowenig wie irgendein anderes Grundrecht; so kann der Anspruch nicht über die individuelle Eignung hinausgehen, selbst wenn im Verfassungstext die Wörter «eine seiner Eignung entsprechende» weggelassen werden. Nur der Geeignete kann Zulassung zu einem qualifizierten Bildungsgang beanspruchen. Freilich wird der Gesetzgeber dafür Sorge tragen müssen, dass die Eignung nach Massgabe moderner bildungswissenschaftlicher Erkenntnisse ermittelt wird, vor allem darf daraus nicht wiederum eine Benachteiligung der sogenannten bildungsfernen sozialen Schichten resultieren. Sodann kann die Grundrechtsgewährleistung nicht einen unbedingten Anspruch jedes Einwohners auf irgendeine Ausbildung implizieren, für welche er an und für sich geeignet wäre, wobei von der Erkenntnis auszugehen ist, dass die meisten Bildungswilligen für mehr als nur einen Ausbildungsgang die erforderliche Eignung besitzen. Das Recht auf Ausbildung ist vielmehr zunächst im Rahmen des jeweils bestehenden Bildungssystems gewährleistet. Die Entwicklung des Bildungssytems, sein äusserer und sein innerer Ausbau, seine Revision und seine Reform, können sich nicht nur nach den Wünschen der Bildungswilligen richten, vielmehr müssen hiefür auch die Bildungsbedürfnisse der Gesellschaft massgebend sein, andernfalls würde im Ergebnis die Erfüllung anderer zentraler Staatsaufgaben gefährdet. Wohl muss der Bildungsversuch des einzelnen Ausgangspunkt sein, und es hat der Staat dafür zu sorgen, dass diese Bildungswünsche grundsätzlich erfüllt werden. Ist aber zu vermuten, dass die individuellen Bildungswünsche in einen schwerwiegenden Gegensatz zu den Bildungsbedürfnissen der Gesellschaft geraten, so muss der Staat auch diese Bedürfnisse berücksichtigen.

In den von mir soeben erwähnten internationalen und ausländischen Regelungen wird ein Recht auf Bildung und nicht auf Ausbildung gewährleistet. Eine nähere Prüfung ergibt aber, dass in der Praxis keine weitergehenden Folgerungen gezogen werden, als in der Schweiz mit dem Recht auf Ausbildung geplant sind. Es trifft somit keineswegs zu, dass der Entwurf des Bundesrates, eine technokratisch wirtschaftliche Ausbildung in den Vordergrund stelle, während ausländische Regelungen die allgemein humanitäre Zielsetzung der Bildung betonen würden. Unsere Formulierung erscheint uns lediglich als präziser, denn der Staat kann nur ein Recht auf individuell adäquate Ausbildung garantieren. Doch muss ebenso deutlich festgehalten werden, dass Ausbildung ein Bildungsvorgang ist und dass jede Ausbildung auf das allgemeine Bildungsziel ausgerichtet werden muss.

Das Recht auf Ausbildung wird ein zentrales Element unserer neuen Bildungsverfassung sein. Es bedeutet in der Schweiz noch keine Selbstverständlichkeit — das möchte ich sehr deutlich unterstreichen —, und es bedarf deshalb des verfassungsrechtlichen Schutzes.

Der zweite Punkt, die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für das Bildungswesen: Dieser zweite Hauptgrundsatz der Neuregelung kann ausge-

hend vom Recht auf Ausbildung erläutert und begründet werden. Wenn dieses Recht nicht nur proklamiert, sondern in der Praxis verwirklicht werden soll, müssen die nötigen Bildungseinrichtungen auf allen Stufen sowie grosszügige Stipendieneinrichtungen zur Verfügung stehen. Ohne Mitwirkung des Bundes werden diese, wie die Erfahrungen beweisen, nicht geschaffen. Somit wird der Bund seinen Einsatz im Bildungswesen erheblich steigern müssen, um jedem Einwohner das Recht auf eignungsgemässe Ausbildung zu gewährleisten. Das Bildungswesen ist eine zentrale Verpflichtung der Gemeinschaft, infolgedessen müssten in Zukunft Bund und Kantone gemeinsam die Verantwortung für diese zentrale Aufgabe übernehmen.

Die historische Entwicklung hat seit langer Zeit Einbrüche in die kantonale Schulhoheit gebracht. Nunmehr müssen dem Bund noch erheblich grössere Kompetenzen eingeräumt werden, obwohl die Hauptverantwortung für das Bildungswesen bei den Kantonen bleiben wird. Im Sinne des kooperativen Föderalismus soll ein isoliertes Nebeneinander von kantonalen und eidgenössischen Regelungen vermieden, dagegen ein gemeinschaftliches Vorgehen gesichert werden. Herrn Nationalrat Müller-Luzern möchte ich gerne bestätigen, dass die gemeinsame Verantwortung von Kantonen und Bund keineswegs bedeutet, dass eine Auschliesslichkeit angestrebt wird; den Gemeinden, den Eltern, den Kirchen, den Verbänden usw. bleiben wichtige Aufgaben und Verpflichtungen im Bildungswesen.

Ausgehend vom Grundsatz, dass das Bildungswesen eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist, wird in Artikel 27bis, Absätze 2—6, die Kompetenzverteilung klar geordnet. Der Bund ist zuständig, Grundsätze aufzustellen für Gestaltung und Ausbau des Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens, der Erwachsenenbildung sowie für die Gewährleistung von Ausbildungsbeihilfen. Eine solche Grundsatzgesetzgebung, wie das in der Diskussion verschiedentlich unterstrichen worden ist, ist nicht vorgesehen für die Stufen des vorschulpflichtigen Alters und für das Obligatorium. Diese sollen im Kompetenzbereich der Kantone bleiben. Hierüber ergab sich schon im Vernehmlassungsverfahren, in der Expertenkommission und gestern auch in Ihrem Rat eine deutliche Meinungsverschiedenheit. Die einen gehen davon aus, dass Kantone und Gemeinden fähig sind, die unteren Schulstufen richtig zu führen, dass damit auch die Elternrechte besser gewahrt sind und dass deshalb nach dem Subsidiaritätsprinzip dieser Kreis auch im Zuständigkeitsbereich der Kantone und der Gemeinden bleiben soll. Die andere Auffassung geht dahin, dass das gesamte Schulwesen eine Einheit zu bilden habe und dass deshalb der Bund für sämtliche Stufen Grundsätze aufstellen soll, in deren Rahmen die Kantone ihre Schulen zu ordnen hätten. Dieses Problem hat einen bildungspolitischen Aspekt, gleichzeitig aber auch staatspolitische Bedeutung. Bei der Beurteilung darf die Wirkung auf die föderalistische Staatsstruktur nicht aus den Augen gelassen werden. Ich werde in der Detailberatung auf dieses Thema noch zurückkommen.

Im Zusammenhang mit der Volksinitiative der BGB-Jugendfraktion für Schulkoordination stösst die Frage, wie die neuen Verfassungsartikel das Koordinationsproblem lösen, auf grosses Interesse. Ich möchte deshalb die entsprechenden Bestimmungen zusammenfassend darstellen.

Auszugehen ist von Artikel 27bis, Absatz 1, wonach das Bildungswesen eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist. Diese Bestimmung wird zum Beispiel die Basis abgeben für die Schaffung des schon erwähnten gemeinsamen Bildungsrates des Bundes und der Kantone. Die umfassende Kompetenz des Bundes im Berufsbildungswesen gewährleistet die Koordination für diesen Sektor. Wenn der Bund eine Grundsatzgesetzgebung für das höhere Schulwesen aufstellen kann, so werden zu den Grundsätzen auch solche über die notwendige Koordination gehören. Aufgrund des neuen Verfassungsartikels soll eine Hochschulgesetzgebung geschaffen werden, die eine enge Zusammenarbeit der Universitäten sichert.

Der Vorentwurf des Departementes enthielt die Vorschrift, wonach die Beteiligung an Koordinationsregelungen als Subventionsbedingung festgelegt werden kann. Eine solche Regelung bedeutet eine Stärkung des von der Erziehungsdirektorenkonferenz aufgestellten Konkordats über die Schulkoordination. Im Vernehmlassungsverfahren stiess der Vorschlag des Departements auf erhebliche Kritik, indem geltend gemacht wurde, auf diese Weise greife der Bund in die unteren Schulstufen ein, deren Ordnung durch eine andere Bestimmung den Kantonen vorbehalten sei.

Trotz diesen verständlichen Einwänden hat der Ständerat die ursprüngliche Regelung aufgenommen. Er hat aber noch durch einen weiteren Zusatz den Willen unterstrichen, das Koordinationsziel zu erreichen. Der im bundesrätlichen Entwurf enthaltenen Bestimmung, wonach der Bund die Koordinationsbestrebungen der Kantone fördert, wurde angefügt, dass der Bund nötigenfalls von sich aus Koordinationsmassnahmen ergreifen kann. Diese Befugnis soll als Sicherung dienen für den Fall, dass nicht alle Kantone dem interkantonalen Schulkonkordat beitreten werden. In erster Linie erfolgt aber die Koordination der unteren Schulstufe durch das Konkordat, dem, wie Sie gehört haben, bereits 18 Kantone beigetreten sind. Von seiten der Bundesbehörden wird das Konkordat, das von der Erziehungsdirektorenkonferenz aufgestellt wurde, positiv beurteilt und begrüsst. Ich kann Herrn Nationalrat Kohler versichern, dass unser Urteil durch die Entscheide der Kantone Bern und Zürich von Anfang Juni nicht modifiziert worden ist.

Ihre Kommission geht nun sogar noch einen Schritt weiter als der Ständerat und schlägt die Verpflichtung von Bund und Kantonen vor, für eine Koordination des Bildungswesens zu sorgen. Ich kann auch dieser schärferen Fassung zustimmen, weil das Koordinationsziel vom Bundesrat als richtig anerkannt wird. Das Einverständnis fällt mir um so leichter, als ich überzeugt bin, dass die Bundesbehörden und die Kantone sich über die Methoden zur Erreichung der Koordination und über die zu treffenden Massnahmen gut werden verständigen können. Sofern die eidgenössischen Räte auch diese Koordinationsbestimmung aufnehmen, dürfte meines Erachtens dem Rückzug der Schulkoordinationsinitiative nichts mehr im Wege stehen. Diese strebt, wie ihr Titel deutlich sagt, die Schulkoordination und nicht mehr an. Dieser Zielsetzung entspricht jedenfalls im Prinzip der neue Verfassungsartikel, und es darf erklärt werden, dass nach seiner Annahme, sei es nun durch die Kombination Konkordat/Bildungsartikel, oder sogar durch die Bundesvorschriften allein, das Ziel der Schulkoordination erfüllt wird.

Es wurden im Eintreten einige weitere Fragen zur Initiative an mich gerichtet, vor allem von Herrn Kom-

missionspräsident Sauser und von Herrn Nationalrat Staehelin. Die Schulkoordinationsinitiative hat ein echtes Problem aufgegriffen. Es kommt ihr auch das Verdienst zu, für bestimmte Fragen Lösungsvorschläge aufgestellt zu haben. Das von ihr anvisierte Ziel der Schulkoordination muss erreicht werden, doch ist die Initiative einerseits zu eng, weil sie wesentliche Fragen offenlässt. So berücksichtigt sie wichtige Gebiete wie die Hochschulen und das Stipendienwesen nicht und lässt auch neue Bildungsaufgaben wie die Erwachsenenbildung beiseite. Andererseits geht sie zu weit, indem sie die Regelung von Einzelfragen verlangt, die nicht in die Verfassung passen. Wird die Initiative zurückgezogen oder wird sie von beiden Räten angenommen, so stellen sich keine Probleme mehr. Eine Abstimmung über die Initiative wäre allerdings der Entwicklung unserer Bildungseinrichtungen wenig förderlich, denn auch nach einer allfälligen Annahme wären wir weniger weit als heute, da wir ja bereits den Text der Bildungsartikel bereinigen können. Wird die Initiative von den eidgenössischen Räten abgelehnt und wird sie nicht zurückgezogen, so hat die Volksabstimmung zu erfolgen. Ueber die Reihenfolge der Abstimmungen, eine Frage, die Herr Nationalrat Staehelin gestellt hat, bestehen keine Bestimmungen. Nach einer Untersuchung der Bundeskanzlei wäre der Bundesrat frei, die Initiative oder die Bildungsartikel zuerst zur Abstimmung zu bringen oder gar beide Gegenstände gleichzeitig Volk und Ständen vorzulegen, wobei aber eine Schwierigkeit dadurch entstände, dass im einen Fall Volk und Stände zuständig sind, während über die unformulierte Initiative nur das Volk zu entscheiden hat. Diese letzte Lösung (gemeinsame Abstimmung) ergäbe also Schwierigkeiten und sollte meines Erachtens vermieden werden. Heute ist die Situation noch zuwenig geklärt, um dem Bundesrat zu erlauben, einen Entscheid zu treffen. Im Ständerat ging die Tendenz klar dahin, es sei zuerst über die Bildungsartikel abzustimmen und nachher über die Initiative. Der Bundesrat ist an Meinungsäusserungen aus der Mitte Ihres Rates zu diesem Thema sehr interessiert. Die Vorlage wird nicht mehr in dieser Session bereinigt; das Differenzbereinigungsverfahren kann erst in der Herbstsession erfolgen. Der Bundesrat hat deshalb die Frage des Abstimmungstermins offengelassen. Er wird dazu, wenn es nötig ist, auch noch mit den Initianten, mit denen wir immer in Kontakt gestanden sind, Fühlung nehmen.

Ganz wenige Bemerkungen zum Forschungsartikel 24quater. Dieser Vorschlag steht im Schatten der beiden Bildungsartikel. Er entspricht einem offensichtlichen Bedürfnis und wird deshalb erfreulicherweise von keiner Seite angefochten und darum auch wenig diskutiert. Man fragt sich eher, weshalb trotz der Bedeutung der wissenschaftlichen Forschung nicht früher schon ein entsprechender Artikel in die Verfassung aufgenommen wurde. Es darf wohl behauptet werden, dass dennoch die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in unserem Lande nicht vernachlässigt wurde. Dabei stützte man sich vornehmlich auf die sogenannte stillschweigende Kompetenz des Bundes für kulturpolitische Massnahmen, doch handelt es sich um eine ziemlich weitherzige Auslegung des dem Staate zustehenden Rechts, kulturelle Werte zu unterstützen, wenn darunter auch die Förderung der wissenschaftlichen Forschung subsumiert wird. Herangezogen wurde für bestimmte Massnahmen ferner die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zur Unterstützung von Hochschulen wie auch die Kompetenz zur Arbeitsbeschaffung. Diese eher behelfsmässigen Mittel befriedigen und genügen für die Lösung einer Aufgabe nicht, der für die Zukunft unseres Landes ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Die jetzige Gelegenheit muss daher benützt werden, um für die Förderung der Forschung eine einwandfreie und umfassende Basis zu schaffen.

Unser Vorschlag beruht keineswegs auf einem uneingeschränkten Forschungsoptimismus. In den letzten Jahren wurde zunehmend deutlich, dass bei unbedachter Anwendung neue wissenschaftliche und technische Errungenschafen zu schweren Schädigungen der Natur und zur Gefährdung der physischen und psychischen Gesundheit der Menschen führen können. Weite Kreise der Bevölkerung stehen deshalb heute der Wissenschaft wesentlich kritischer gegenüber als in den fünfziger und in den sechziger Jahren. Doch ist zu beachten, dass die meisten der schwer zu lösenden Probleme unserer Gesellschaft (Umweltschutz, Erhaltung der Lebensfähigkeit der Städte, Verkehrsfragen, Ueberwindung der Drogensucht, Verständigung zwischen den Rassen usw.) nur mit Hilfe neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse gemeistert werden können. Wir bedürfen somit nicht weniger, sondern mehr wissenschaftlicher Forschung, wobei sie allerdings teilweise in andere Richtung als bisher gelenkt werden muss. Sie hat besonders Untersuchungen an die Hand zu nehmen, die dazu dienen können, die dringenden Gegenwartsaufgaben technischer und sozialer Natur zu bewältigen. Der neue Verfassungsartikel wird es erlauben, Forschungsschwerpunkte auf Gebieten zu schaffen, die für die Allgemeinheit wertvoll sind.

Die Berichte der Herren Kommissionsreferenten, die Diskussionsvoten und vielleicht auch meine Darlegungen haben Ihnen die aussergewöhnliche Bedeutung der geplanten Verfassungsänderung gezeigt. Es handelt sich ohne jeden Zweifel um eine der wichtigsten Teilrevisionen der Bundesverfassung, die je in Angriff genommen wurde. Kaum eine andere Aufgabe des Staates hat so starken Einfluss auf unsere Zukunft wie das Bildungswesen. Die vorgeschlagene Neuordnung überträgt dem Bunde diejenigen Kompetenzen und Verantwortungen, derer er im Interesse der bestmöglichen Lösung der Aufgaben bedarf. Trotz wesentlicherer Erweiterung der Zuständigkeiten des Bundes verfolgt die Regelung keine zentralistische Tendenz, sondern ist im Sinne des kooperativen Föderalismus ausgearbeitet worden und legt daher den Hauptakzent auf die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund. Die Neuordnung wird, davon bin ich überzeugt, wesentliche Impulse für den unerlässlichen Ausbau und für die damit zu verbindenden Reformen im schweizerischen Bildungswesen bringen, auch wird sie eine auf klaren Grundsätzen beruhende grosszügige Forschungspolitik ermöglichen.

Ich möchte Sie deshalb meinerseits bitten, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Bildung und Forschung. Verfassungsartikel
Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

I

Bundesbeschluss über die Aenderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen

Arrêté fédéral modifiant les articles de la constitution sur l'enseignement

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 27 Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.

Minderheit I

(Eng, Gut, Muff, Oehler, Ribi, Sauser)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit II

(Tanner-Zürich)

Jeder Einwohner hat das Recht auf Bildung zum ganzen Menschen.

Antrag Oehen

Abs. 1

Jeder Einwohner hat ein Recht auf eine seiner Eignung und den Bedürfnissen der Umwelt entsprechende Ausbildung.

Art. 27 al. 1

Proposition de la commission

Majorité

Le droit d'acquérir une formation est garanti.

Minorité I

(Eng, Gut, Muff, Oehler, Ribi, Sauser)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité II

(Tanner-Zurich)

Chaque habitant a droit à une formation propre à faire de lui un être humain complet.

Proposition Oehen

Al. 1

Tout habitant a le droit d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes et aux exigences de l'écologie.

Sauser, Berichterstatter der Mehrheit: Zum Absatz 1 des Artikels 27 liegen drei Anträge vor, die auch schon in der Kommission gestellt und eingehend diskutiert worden sind. Es wurden auch noch andere Formulierungen vorgeschlagen, die aber nun für die Beratung im Plenum nicht mehr aufrechterhalten worden sind. Der Bundesrat hat sich für die folgende Fassung entschieden: «Jeder Einwohner hat ein Recht auf eine seiner Eignung entsprechende Ausbildung.» Diese Formulierung ist vom Ständerat unverändert übernommen worden. Die Mehrheit unserer Kommission beantragt, nicht bloss ein Recht auf eignungsgemässe Ausbildung, sondern ganz allgemein ein Recht auf Bildung festzulegen. Ihr Textvorschlag, der auf einen Antrag unseres Kollegen Weber-Arbon zurückgeht, lautet kurz und bündig: «Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.» Die erste Minderheit der Kommission möchte den Wortlaut von Bundesrat und Ständerat übernehmen, während die durch Kollege Tanner-Zürich repräsentierte zweite Minderheit auch ein Recht auf Bildung, aber mit dem Zusatz «zum ganzen Menschen» festlegen will. — Neu ist nun auch noch ein Antrag des Kollegen Oehen dazugekommen, der im Prinzip Minderheitsantrag I übernimmt; dem Kriterium der Eignung möchte er noch die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Umwelt beifügen.

Mit allen diesen Formulierungen betreten wir für unsere schweizerischen Verhältnisse verfassungsrechtliches Neuland. Weder das Grundrecht auf eine eignungsgemässe Ausbildung noch ein solches auf Bildung im weitesten Sinn hat in unserer Bundesverfassung im Gegensatz zu ausländischen und internationalen Rechtsnormen eine Tradition. Für unsere französischsprechenden Kollegen ist es offenbar unwesentlich, ob wir im deutschen Text das Wort «Ausbildung» oder «Bildung» einsetzen. Wir haben einiges darüber bereits in der Eintretensdebatte gehört. Beides wird für sie mit «formation» übersetzt. Der Unterschied zwischen dem Mehrheitsantrag und demjenigen der Minderheit I besteht für sie vor allem noch darin, ob auf das Kriterium der Eignung verzichtet werden solle oder nicht. Darüber wird sich der Referent französischer Zunge wohl noch näher äussern. Ich beschränke mich im folgenden auf die Vertretung des deutschsprachigen Mehrheitsantrages. Der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Text lehnt sich an den Sprachgebrauch der geltenden Bundesverfassung an. Es heisst dort beispielsweise im Artikel 55: «Die Pressefreiheit ist gewährleistet», oder im Artikel 57: «Das Petitionsrecht ist gewährleistet». Wenn nun in gleicher Weise gesagt wird, «das Recht auf Bildung ist gewährleistet», so vermeidet man den in unserer Verfassung bisher nicht gebräuchlichen Ausdruck «Einwohner». Im bundesrätlichen Vorschlag ist diese Formulierung offenbar gewählt worden, weil man klar zum Ausdruck bringen wollte, dass ein Recht auf eignungsgemässe Ausbildung nicht nur dem schweizerischen Staatsangehörigen, sondern auch dem bei uns ansässigen Ausländer zustehen solle. Die Formulierung der Kommissionsmehrheit lässt aber ebenfalls kaum Zweifel darüber aufkommen, dass die Gewährleistung eines Rechtes auf Bildung natürlich für alle Einwohner unseres Landes ohne Rücksicht auf ihre Nationalität gilt.

Warum nun aber «Bildung» und nicht bloss «Ausbildung»? Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, das Wort «Ausbildung» besitze nur einen beschränkten Gehalt. «Ausbildung» sei vor allem auf eine

Funktion im wirtschaftlichen Bereich ausgerichtet, «Bildung» dagegen erfasse unzweifelhaft den gesamten Menschen, sie sei ein Versuch, seine Fähigkeiten zu entfalten, ohne von zweckgerichteten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen auszugehen. Wenn wir nur ein Recht auf eignungsmässige Ausbildung in der Bundesverfassung verankern, so erwecken wir den Anschein, der Staat wolle bloss die Formierung geeigneter Mitarbeiter im Wirtschaftsleben fördern, ohne den ganzen Menschen im Auge zu haben.

Die Kommissionsmehrheit möchte auf den Begriff «Eignung» verzichten, weil sie der Auffassung ist, es bestünden zu ihrer Feststellung noch zu wenig sichere Kriterien. Begabung ist nicht in jedem Fall ein unabänderlicher Zustand, sondern sie kann unter Umständen entwickelt werden. Es ist aber auch darauf verzichtet worden, den Begriff «Neigung» in den Verfassungstext aufzunehmen, obschon in der Diskussion über die Bildungsartikel in der Oeffentlichkeit entsprechende Vorschläge gemacht worden sind. Ein Recht auf Bildung oder auch nur auf Ausbildung jedem Einwohner der Schweiz gemäss seinen Neigungen zuzusichern, ginge doch wohl zu weit. Eine solche Verfassungsnorm wäre ganz einfach unrealistisch und würde Erwartungen wekken, die der Staat unmöglich zu erfüllen in der Lage wäre.

Es ist vielleicht nicht überflüssig, auch noch besonders zu betonen, dass in der Kommission Einigkeit darüber herrschte, dass ein Recht auf Bildung oder Ausbildung nur im Rahmen des bestehenden Bildungssystems beansprucht werden könnte. Es hätte also beispielsweise ein ausländischer Arbeitnehmer nicht das Recht, zu verlangen, dass seine Kinder an seinem Wohnort in der Sprache oder gar noch nach dem Lehrplan seines Heimatstaates unterrichtet werden. Auch ein Schweizer, der sich auf dem Gebiet der Musik ausbilden lassen möchte, könnte nicht die Forderung aufstellen, es müsse an seinem Wohnort ein Konservatorium für Musik gegründet werden, wenn dort noch keines besteht und ohne eine sinnlose Zersplitterung der Kräfte die Existenz eines derartigen Institutes auch nicht zu rechtfertigen wäre.

Der Minderheitsantrag II von Herrn Tanner-Zürich ist in der Kommission mit 18 : 2 Stimmen abgelehnt worden. Herr Tanner wird Ihnen in der nachfolgenden Begründung seines Vorschlages selber erklären, was er unter Bildung zum ganzen Menschen versteht. Die Mehrheit der Kommission konnte ihm aber nicht darin folgen, eine derartige Formulierung in unsere Bundesverfassung aufzunehmen. Es würde sich um eine an und für sich sympathische Proklamation handeln, aus der aber keine Rechtswirkungen abgeleitet werden könnten.

Zum Antrag Oehen konnte die Kommission nicht Stellung nehmen, weil er erst kurz vor der Behandlung der Vorlage im Plenum gestellt worden ist. So sympathisch und zeitgemäss die Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Umwelt anmutet, so sehr müssen wir uns fragen, ob dieses Postulat in die Bildungsartikel der Bundesverfassung gehört. Es könnten mit gleichem Recht noch weitere wichtige Bildungsziele genannt werden. Damit würden wir aber doch wieder bei einer Art Zweckartikel landen, auf dessen Formulierung der Bundesrat mit guten Gründen verzichtet hat. Bei aller Sympathie für das Anliegen des Herrn Oehen möchte ich Ihnen deshalb empfehlen, seinen Antrag abzulehnen.

Wie es meine Pflicht als Kommissionsreferent ist, habe ich Ihnen damit die Gründe darzulegen versucht, die für den Antrag der Kommissionsmehrheit sprechen. Da ich persönlich zur Minderheit I gehöre, bin ich jedoch dafür dankbar, wenn meine Argumentation noch durch andere Vertreter des Mehrheitsantrages ergänzt wird.

M. **Barchi,** rapporteur de la majorité: En ce qui concerne les divergences d'opinion entre la majorité et la minorité de la commission, je me suis déjà exprimé hier dans le débat d'entrée en matière. Je me réserve d'y revenir.

Je prends ici position à l'égard des propositions de M. Oehen et de M. Tanner.

M. Oehen nous propose que la formation, qui est l'objet du droit social constitutionnel, doit être conforme non seulement aux aptitudes du bénéficiaire, mais aussi aux exigences de l'écologie. Une telle proposition est déjà inadmissible du point de vue logique. La conformité aux aptitudes ne concerne pas le but de l'enseignement et représente un critère pour fixer la portée du droit individuel lui-même. Par contre, la conformité aux exigences de l'écologie vise quelque chose d'autre, soit à donner à l'enseignement un but particulier dans un secteur bien déterminé de la science. Il s'agit de deux critères qui ne se situent pas sur le même plan et qui ne sont pas du tout comparables. A part cela, il serait absurde, après que le Conseil fédéral et après que notre Conseil ont renoncé à formuler les buts généraux de l'enseignement, de mentionner, dans une disposition aussi importante et concise que l'alinéa qui établit le droit à la formation, un but secondaire qui a trait à un secteur particulier de la science.

Pour ces raisons, je recommande de rejeter la proposition de M. Oehen.

La proposition de minorité de M. Tanner va, manifestement, au-delà de la formulation adoptée par la majorité de la commission. Le droit individuel à caractère social, selon M. Tanner, ne doit pas seulement assurer une formation dans le sens allemand de «Bildung», mais aussi atteindre le but qui est de développer d'une façon complète la personnalité humaine.

Je comprends les très bonnes intentions de M. Tanner et lui rends hommage pour ses efforts qui visent à revaloriser l'éducation et l'enseignement, en leur donnant un contenu humain et christologique. En effet, sa «Bildung zum ganzen Menschen» n'est rien d'autre que l'*aedificatio* que l'on trouve dans les auteurs chrétiens des tout premiers siècles. Je pourrais consentir à tenir compte de l'intention de M. Tanner s'il s'agissait de définir les buts de la politique de l'enseignement. Je dois toutefois rappeler que nous sommes à l'alinéa qui établit le droit individuel à la formation.

L'adoption du droit social comme tel n'est pas controversée dans notre Conseil, on l'a vu hier; par contre, son extension donne lieu à des divergences d'opinion, du fait que le droit social pourra aussi être réalisé par la voie de la jurisprudence. Par conséquent, il n'est pas judicieux de lui donner un contenu encore plus étendu.

Il faut encore remarquer une chose importante. La proposition de M. Tanner nous amène implicitement à inclure dans la formation aussi l'éducation: «Nicht nur Bildung, sondern auch Erziehung.» Or l'éducation, «die Erziehung», est un domaine réservé pour une grande part

à la famille. Une intervention directe des pouvoirs publics dans l'éducation ne serait pas compatible avec l'opinion dominante dans notre pays.

Eng, Berichterstatter der Minderheit I: Ich stelle Ihnen den Antrag, bei Artikel 27, Absatz 1, am Beschlusse des Ständerates festzuhalten und folgenden, dem Entwurf des Bundesrates entsprechenden Text zu wählen: «Jeder Einwohner hat ein Recht auf eine seiner Eignung entsprechende Ausbildung.» Zur Begründung möchte ich folgendes ausführen: Man kann die Frage offenlassen, ob der Anspruch des Individuums auf staatliche Leistung ein direkter ist oder ob er vorerst eine Konkretisierung durch den Gesetzgeber erfordert. So oder so will man einen Anspruch normieren. Der Wortlaut des Antrages der Mehrheit sagt aber darüber nichts. Vielmehr bezieht er sich lediglich auf einen Teilaspekt des Rechts auf Ausbildung, nämlich auf die Verpflichtung des Staates zu einem Unterlassen, auf die Gewährung eines staatsfreien Raumes, mithin als das Verbot staatlicher Lenkung der individuellen Ausbildung. Aus dem Wortlaut ist somit kein weiterer Gehalt als derjenige eines klassischen Freiheitsrechtes herauszulesen, zumal in der Bundesverfassung unsere Freiheitsrechte in der genau gleichen Weise garantiert sind, so beispielsweise die Eigentumsgarantie in Artikel 22ter, die Handels- und Gewerbefreiheit in Artikel 31, das Petitionsrecht in Artikel 57.

Die Berücksichtigung der Materialien führt zum gleichen Schlusse. Dabei ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die Verfassung aus sich selbst heraus interpretiert wird, die Materialien nur erstes Orientierungsmittel, im übrigen aber unbeachtlich sind. Zum andern zeigt sich, dass den Materialien nichts Wesentliches entnommen werden kann, sind sie doch in höchstem Masse widersprüchlich. Diese Feststellung betrifft vor allem das Protokoll der vorberatenden nationalrätlichen Kommission. Während die einen den Anspruch auf staatliche Leistung aus dem Text der Kommissionsmehrheit herauslesen wollen, hat anderseits Herr Bundesrat Tschudi zusammen mit andern Kommissionsmitgliedern diese Fassung der Kommissionsmehrheit wesentlich schwächer als den bundesrätlichen Text betrachtet, weil es fraglich sei, ob sie dem einzelnen ein subjektiv klagbares Recht verleihe. Die gleiche Meinung wurde übrigens kürzlich auch von der Vereinigung der Studenten der Rechtswissenschaft publiziert, die offenbar auch nicht viel von den Materialien zu halten bereit ist.

Sowohl Wortlaut wie auch der sogenannte Wille des Gesetzgebers verleihen dem Text der Kommissionsmehrheit nicht den beabsichtigten normativen Gehalt. Ihr Antrag ist deshalb schon aus Interpretationsgründen abzuweisen. Dazu kommt aber noch, dass es sich im vorliegenden Revisionsentwurf um das erste verfassungsmässig verankerte Sozialrecht handelt, das auch im Wortlaut Vorbild für alle weiteren sein muss. Es gibt eben auch auf dem Gebiete der Verfassungsgesetzgebung eine Sorgfaltspflicht, die über dem Streben nach Prägnanz steht und eine Pflicht zur Klarheit und Ehrlichkeit ist.

Die bundes- bzw. ständerätliche Fassung hat zudem den weiteren Vorteil, dass sie auch daran erinnert, dass das Recht auf Ausbildung Schranken kennt. Weil kein Freiheitsrecht schrankenlos gewährleistet ist, sind allerdings auch dem Text der Kommissionsmehrheit ungeschriebene Grenzen immenent. So dürfte es unbestritten sein, dass auch hier zumindest auf Seite des Gemeinwesens Grenzen bestehen bezüglich öffentliches Interesse, finanzielle und organisatorische Leistungsfähigkeit sowie Verhältnismässigkeit. Aber auch dem Individuum sind für die Geltendmachung seines Anspruches Grenzen gesetzt. Der bundesrätliche Text verweist dabei auf die wesentlichste Grenze, nämlich auf die individuelle Eignung. Es rechtfertigt sich, gerade diese Voraussetzung ausdrücklich zu nennen, ist sie doch in der Praxis bezüglich Finanzen und Organisation des Schulwesens die bedeutsamste.

Schliesslich schafft der bundesrätliche Text im Gegensatz zum Antrage der Kommissionsmehrheit auch Klarheit darüber, ob dem Individuum ein Anspruch auf Ausbildung eingeräumt werden soll oder auf die erstrebenswerte, aber nur selten erreichte Bildung. Als normativer Rechtsbegriff eignet sich das Wort Bildung nicht. Die in unserem Rate vorgetragenen Begriffsbestimmungen und die zitierte zahlreiche Literatur beweisen, dass seine Interpretation grossen Verwirrungen unterworfen ist. Die Meinungen schwanken von Gleichwertigkeit zwischen Bildung und Ausbildung über rein graduelle Unterschiede bis zur völligen Verschiedenheit. Beim Wort Ausbildung ist es anders. Jedermann versteht darunter den Ausbildungsweg, der zur Bildung führt. Wir müssen auch hier ehrlich sein und dürfen in unsere Verfassung nur solche Versprechen aufnehmen, die wir zu halten vermögen, nämlich den Anspruch jedes Einwohners auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung im Rahmen eines ausgebauten staatlichen Bildungssystems.

Aus den dargelegten Gründen bitte ich Sie, den Mehrheitsantrag abzulehnen und der ständerätlichen Fassung zuzustimmen.

Tanner-Zürich, Berichterstatter der Minderheit II: Sie sehen die ganze Minderheit II hier oben versammelt. Sie entnehmen der Fahne, dass ich mich bei allen Minderheitsanträgen allein auf weiter Flur befinde. Ich könnte mir also vorkommen wie der Rufer in der Wüste. Das trifft nicht zu aus zwei Gründen: Einmal würde ich mir niemals anmassen, dieses Forum als eine geistige Wüste anzusehen, in dem ich das einzige Kamel wäre, und zum zweiten weiss ich mich ausserhalb dieses Parlamentes getragen von sehr weiten Kreisen, welche sich nicht so sehr als Juristen, sondern als Pädagogen, Psychologen und Eltern mit Bildungsfragen befassen. Ich will mich auch nicht einfach mit fremden Federn schmücken. Die Formulierungen meiner Minderheitsanträge entstammen, das haben Sie inzwischen, falls Sie die Materialien studierten, erkennen können, den Vorschlägen einer Studiengruppe für ein freies schweizerisches Bildungswesen, mit dem ich mich allerdings sehr stark identifizieren kann.

Nun zur Begründung meines ersten Minderheitsantrages. «Mit Worten lässt sich trefflich streiten» und — ein anderes Bildungszitat im Rahmen der Diskussion über die Bildungsartikel — «Bildung oder Ausbildung, das war die Frage», bis Herr Bundesrat Tschudi uns in der Kommission erklärte, der Unterschied sei eigentlich nur subtil, so dass er nicht sehr gegen den Vorschlag der Kommissionsmehrheit opponierte. Dafür und auch für das, was er heute morgen gesagt hat, weiss ich mich dankbar. Ich glaube, wir müssen nun aber in unserem Rat schon eine Differenz zum Ständerat und zum bisherigen Vorschlag des Bundesrates schaffen, und

zwar nicht, weil ich Freude habe, mit Worten um Worte zu streiten, sondern weil ich doch glaube, dass es hier um eine Weichenstellung für den Menschen und für die Gesellschaft der Zukunft geht. Sagten wir bloss Ausbildung, so würden weiterhin nur Hirn und Hand gefördert, und wir hätten die beiden Extremresultate der Intelligenzbestie und des Roboters. Die Herzensbildung, welche Herr Kollege Gut gestern, wenn auch etwas verschämt, immerhin erwähnte, würde weiterhin vernachlässigt, so wie sie bisher vernachlässigt werden musste, weil das tradierte Schulsystem in sich herzlos ist. Dabei hat immerhin ein Grosser des Geistes, Blaise Pascal, gesagt, dass die grossen Gedanken aus dem Herzen stammten. Doch, abgesehen davon: selbst der zerebrale Bereich, der Bereich des Gehirns, würde bei der Formulierung «Ausbildung» nicht entsprechend seiner Möglichkeiten ausgeschöpft. Ausbildung begnügt sich in der Regel mit blosser Wissensvermittlung, mit lakonischen Zensuren in Noten und Zahlen: gut, sehr gut, genügend, ungenügend, über dem Strich und unter dem Strich, befördert oder sitzen geblieben. Selbständig denkende Menschen, Menschen, die Kopfarbeit mit Köpfchen leisten, sind bei der Ausbildung praktisch nicht gefragt. Ich habe es selber erlebt bei Abschluss meiner Hochschulstudien, dass eine meiner Arbeiten zensuriert wurde mit der Bemerkung: «Die Arbeit ist zu selbständig.» Man kann also in unserem bisherigen schweizerischen Bildungswesen für die Lust, selbständig denken zu wollen, bestraft werden. Bildung, auch schon im Bereiche des Gehirns, will und muss mehr wollen. Sie will die ganze Begabungsreserve des einzelnen Menschen ausschöpfen. Unser verehrter Herr Kommissionspräsident hat vorhin gesagt, Begabung lasse sich unter Umständen entwickeln. Ich behaupte: unter allen Umständen. Und ich darf Ihnen in diesem Zusammenhang noch einmal den von mir während der Richtliniendebatte erwähnten englischen Gehirnphysiologen zitieren mit seiner Feststellung, dass der heutige Mensch nur etwa 15 bis 20 Prozent aller ihm zur Verfügung stehenden Hirnzellen wirklich aktiv und produktiv einsetze, und ich habe damals schon von der grossen geistigen Wüste gesprochen, die wir alle in unsern Köpfen herumtrügen, die es aber mit Erfolg zu urbarisieren gelte, denn mein Problem, beruflich, wo ich mit Tausenden von Menschen buchstäblich zusammenkomme, ist praktisch nie das Problem dummer, sondern lediglich das Problem träger, denkfauler Menschen. Apropos dumm: Es zeugt von wenig Bibelkenntnis und vielleicht doch auch von einer gewissen Geschmacksunbildung, wenn, wie Herr König-Bern es getan hat, jene griechischen Worte so interpretiert würden, dass den Dummen das Himmelreich gehöre. Mit den Armen im Geist, sind die geistig Demütigen gemeint, diejenigen, die nicht glauben, schon alles zu wissen und alles zu besitzen, die sich offenhalten für die Begeisterung, für den Einfall, für das, was von aussen her den Menschen befallen muss.

Aus all diesen Bildungsüberlegungen heraus könnte mir der Vorschlag der Kommissionsmehrheit «das Recht auf Bildung ist gewährleistet» nur recht und billig sein. Dennoch möchte ich den Versuch machen, Ihnen meinen Vorschlag beliebt werden zu lassen. Ich habe in seinen ersten Worten die Formulierung des Bundesrates und des Ständerates aufgenommen «jeder Einwohner hat das Recht auf . . .». Den meisten Mitgliedern unserer Kommission wollte der Ausdruck «Einwohner» nicht gefallen. Mich stört er nicht nur nicht, sondern für mich ist durch ihn das Recht wirklich jedes einzelnen Menschen, entsprechend seiner Eignung gebildet zu werden, verfassungsmässig gewährleistet, und damit wäre dann auch die Chancengleichheit gegeben, die — das hat Mme Wicky gestern mit Recht festgehalten — noch keineswegs für uns alle besteht. Darf ich aus meiner ganz praktischen eigenen Erfahrung reden: Wenn ich vor 36 Jahren im Zeitpunkt meiner Erblindung auf das Blindengeld, wie es in der Formulierung der zurückgezogenen und durch das Behinderungsgeld ersetzten Motion (der verdienstvollen Motion unseres Kollegen Richard Müller) heisst, angewiesen gewesen wäre, dann hätte ich das, wovon Herr Bundesrat Tschudi in verdankenswerter Weise auch heute wieder sprach, nämlich die adäquate Bildung, nicht erhalten. Er hat leider, wie die meisten von Ihnen, gesagt, die adäquate Sonderbildung Behinderter. Es geht aber genau nicht um die Sonderbildung, wo die Bildung Behinderter im Team mit Vollsinnigen möglich ist. Dass es möglich ist, dafür habe ich selber ein Beispiel geliefert. Ich darf allerdings auch sagen, dass es damals schon einsichtige, ganzheitlich gebildete Menschen, sogar in unserer eidgenössischen Maturitätskommission gab, denn mir bleibt ein Satz des damaligen Präsidenten unvergesslich, der meinem Gymnasialrektor schrieb: «Vous pouvez donc être certain que la commission fédérale de la maturité ne fera aucune objection aux décisions que vous pouvez juger bon de prendre pour faciliter les choses à un élève méritant et infirme.» Offenbar war ich «méritant», «méritant» könnten alle Menschen in unserem Lande sein, «méritant» und würdig entsprechend und gemäss ihrer Eignung gebildet zu werden, auch sämtliche Menschen der bisher bildungsfernen Sozialschichtungen. Mein besonderes Anliegen ist, dass wir formulieren könnten, «das Recht auf Bildung zum ganzen Menschen». Damit hätten wir im Grunde genommen *expressis verbis* nur kürzer und prägnanter das vom Bundesrat leider fallengelassene Bildungsziel wieder aufgenommen, nämlich die harmonische Entfaltung des Menschen zur vollen Persönlichkeit. Es ist also nicht etwas so Utopisches und Superidealistisches, was ich da postuliere, es sei denn, wir würden dem Bundesrat unterschieben, er habe in seinem ersten Vorschlag in Utopie gemacht. Nun ernsthaft: Mit grossem Erstaunen habe ich inzwischen erfahren, dass der Ausdruck «ganzer Mensch» für viele wenig bis gar nichts ausdrückt. Offenbar sind in der Vielfalt des modernen Lebens unsere Ohren nicht mehr sensibilisiert genug, um die edle Einfalt und stille Grösse daraus herauszuhorchen, wie beides in einem einzigen Wort gegeben sein kann. Offenbar haben wir von jenem Humanismus, der nicht nur im Frühchristentum, sondern bereits in der Antike den Menschen harmonisch differenziert als geist-seelisches und leibliches Wesen verstand, ganz entfernt. Denn in den letzten Wochen bin ich immer wieder und zum Teil sogar mit Spott gefragt worden, was «ganzer Mensch» denn bedeute. Da war ich immer versucht, die Gegenfrage zu stellen, was denn ein ganzer Kuchen sei; jedes Kind wüsste darüber Bescheid. Ich habe gestern die Probe aufs Exempel bei meinem Zehnjährigen gemacht. Ausbildung befasst sich mit einem oder höchstens zwei Dritteln des Menschseins. Bildung zum ganzen Menschen dagegen erfasst alle drei Bereiche und versucht diese in harmonischer Entfaltung zum Grossen und Ganzen werden zu lassen, zur Individuation, zur Persona, in einem wenig schönen Ausdruck, zur Verpersönlichung, zur Selbstfindung und

Selbstwerdung bis zum Selbstverständnis. Nun sagen natürlich sehr viele Juristen, andere zum Glück nicht mehr, das sei schöne Deklamatorik, die nicht in eine Verfassung hineingehöre, um so weniger, als diese nur klagbares Recht beinhalten dürfe. Wenn wir den Menschen in seiner existentiellen Bestimmung ernst nehmen, wenn wir ihn würdigen wollen, dann muss der einzelne Mensch gegenüber der Gesellschaft ein klagbares Recht besitzen, wenn diese Gesellschaft ihm das Recht sein Menschsein zu entfalten auf irgendeine Weise bestritte. Die Gesellschaft müsste gegenüber den einzelnen Menschen, zunächst einmal gegenüber denen, die sie zu erziehen haben, ein klagbares Recht besitzen, falls diese verantwortlichen Erzieher und Menschenbildner dieser Aufgabe nicht gerecht würden. Ich meine also, Bildung als Auftrag, Aufgabe und Ziel, hätte in einem Bildungsartikel jeder modernen Verfassung zu stehen. Wir würden auf diese Weise übrigens weniger den früheren Staats- und Verfassungsrechtlern, dafür aber den grossen Meistern der Erziehung, auf welche wir Schweizer ja so stolz sind, Pestalozzi, den Idealisten, den Humanisten, den Philanthropen seiner, aber auch unserer Zeit, nachträglich in unserer Verfassung eine staatspolitische Ehrung erweisen. Ich glaube, erst dann könnten wir vielleicht mit Fug von der Verfassungsrevision dieses Jahrhunderts sprechen.

Ich bin nun mit der Begründung meines ersten Minderheitsantrages am Ende. — Schlussfolgerung: Eine schüchterne Bitte, ihm vielleicht doch zustimmen zu wollen. Ich danke Ihnen jedenfalls für das Zuhören.

Oehen: Ich spreche in meinen beiden Anträgen, die ich Ihnen unterbreitet habe und die ich hiermit gemeinsam begründen möchte, von der Umwelt. Dabei ist weniger an die künstlich geschaffene, als vielmehr an die natürliche, totale Umwelt, also an die Oekologie, zu denken. Wir kranken an der Tatsache, dass der heutige Mensch im allgemeinen wohl zum Spezialisten ausgebildet, damit aber gleichzeitig zu einem einseitigen Denken, zu einem gefährlichen Ueberschätzen seines persönlichen Wissens und zur Unfähigkeit, grosse Zusammenhänge zu überblicken, verbildet wird. Die Idee, das Individualrecht sei der letzte Massstab der menschlichen Ordnung, führt zu einem rücksichtslosen Verhalten gegenüber Umwelt, Gemeinschaft und vor allem den nachkommenden Generationen. Der einzelne Mensch ist jedoch nur zum vollen Menschsein fähig, sofern er bereit ist, seine Rolle im gesamten Spiel der Beziehungen innerhalb der menschlichen Gesellschaft und der Umwelt zu übernehmen. Er kann sich selbst nur verstehen und damit eine Chance zur Entwicklung zum ganzen Menschen erhalten, wenn er im Strom des Lebens, im Strom der Generationen das langfristig Höhere und Wichtigere erkennt, wenn er sich also nicht sozusagen als Kumulation der Geschichte, als Nabel der Entwicklung betrachtet, sondern harmonisch sich eben in diese Entwicklung einzuordnen bereit ist.

Unsere Zeit wird zunehmend geprägt durch die offensichtliche Notwendigkeit, den Menschen und seine Gesellschaft wieder in das Gleichgewicht der Natur, aus dem er in selbstgläubiger Ueberheblichkeit ausgebrochen ist, einzufügen und der Unfähigkeit, die gestalterische Kraft zur Neukonzipierung seiner Werte und Tätigkeiten aufzubringen, also umzudenken. Wir sind noch immer in einem rein materiellen Wachstumsdenken, ohne Berücksichtigung der Endlichkeit unserer Möglichkeiten verhaftet. Einige wenige Beispiele mögen meine Aussage verdeutlichen, dass zur Bewältigung der Zukunft ein umfassenderes Denken, ein neues Bildungsideal notwendig ist.

In allen hochentwickelten Ländern steigen die Zivilisationskrankheiten in erschreckendem Umfange an. Es ist kein Geheimnis, dass falsche Ernährung, schlechte, ungesunde Lebensweise, wachsende Belastung durch lebensfeindliche Stoffe, Pestizide, Kohlenmonoxyd, Benzpyren, chlorierte Kohlenwasserstoffe, PCB, radioaktive Elemente, der Gebrauch und Missbrauch von Genussmitteln die Kurve der Pflegebedürftigen, die Zahl der Teil- und Vollinvaliden ansteigen lässt. Nicht einmal die wahrhaft bedrückende Aussicht, dass jeder Dritte von uns an Krebs sterben wird, dass eines Tages der gesunde Teil der Menschheit vollauf mit der Pflege und Fürsorge seiner leidenden Mitmenschen beschäftigt sein könnte, vermag uns zur Aenderung unseres Zivilisationsideals zu veranlassen. Lieber zweifeln wir daran, ob die angedeuteten Zusammenhänge wohl wirklich stimmen, als durch eine unerfreuliche Erkenntnis zum Verlassen des gewohnten Trotts gezwungen zu sein.

Die Ressourcen dieser Erde sind dank eines unerhörten Raubbaus sichtlich im Schwinden begriffen. Längst begnügen wir uns nicht mehr mit den Zinsen des Kapitals, das uns in jahrmillionenlanger Entwicklung bereitgestellt wurde. Wir verbrauchen in grossem Stil das Kapital und verprassen auch gleich noch die mündelsicheren Anlagen unserer Grosskinder. Diese Tatsache, die kaum bestritten werden kann, scheint uns aber nicht genügend zu beunruhigen, um mit unserer Verschwendung aufzuhören. Im Gegenteil: unser eingleisiges Wachstumsdenken verführt zu immer neuen Entwicklungseskapaden, die blind ins Verderben führen. Diese beiden Beispiele mögen genügen. Statt nun aber die Konsequenzen zu ziehen, ein den Umständen angepasstes ethisches Modell zu suchen, die Populationsinteressen gebührend zu berücksichtigen, verharren wir im individualistischen Denken und warten scheinbar machtlos auf die Katastrophe. Wir haben hier an dieser Stelle bei der Formulierung des Artikels eine Chance, der Entwicklung eine Wende zu geben, einen Markstein zu setzen. Offenbar ist der Mensch als ausgewachsenes Exemplar nur sehr schwer zu neuen Einsichten und der daraus abzuleitenden konsequenten Haltung zu bewegen. Um so wichtiger ist es, dass in der Erziehung, der Bildung, die richtigen, d. h. die zeitgemässen Akzente gesetzt werden. Bei diesem Bundesverfassungsartikel die Bedürfnisse unserer Umwelt auslassen, das ökologische Denken vergessen, würde meines Erachtens bei der heutigen Erkenntnislage eine Todsünde bedeuten.

Wir sind gestern Zeuge des geistigen Ringens um die Formulierung von Artikel 27 geworden. Es war aber auf weiten Strecken lediglich ein Kampf um Worte. Seien wir uns bewusst, dass Worte vorerst nichts weiter sind als leere Gefässe, die erst noch mit geistigem Inhalt gefüllt werden müssen. Wieso der Begriff «Ausbildung» weniger geeignet sein soll, unseren Willen klar auszudrücken, als die kürzere Form Bildung, ist nicht recht einzusehen. Beinhaltet denn der Begriff «Ausbildung» nicht auch Formung, der in unserem Fall noch ergänzt wird durch die genaue Umschreibung gemäss der Eignung und den Bedürfnissen der Umwelt? Bedeutet diese Formulierung nicht etwas viel Konkreteres als die vorgeschlagenen Kurzformen? Es scheint mir auch nicht statthaft, den Begriff «Ausbildung» — unausgesprochen

oder ausgesprochen — zu Fachausbildung umzufunktionieren.

Zum Schluss wollen wir uns bewusst sein, dass nicht die Formulierung eines Verfassungsartikels entscheidend ist, sondern der politische Wille und die politische Macht, denselben sinn- und absichtsgemäss durchzusetzen. Gerade unsere Gruppe empfindet diese Tatsache angesichts der Bundesverfassungsartikel 2 und 69ter immer wieder schmerzlich. Der Wille, dem jugendlichen Menschen die Gelegenheit zur Ausformung, zur Entwicklung seiner Fähigkeiten zu geben, ist in unserer Gesellschaft heute offensichtlich vorhanden. Sollte dieser Wille aus irgendwelchen Gründen schwinden, wäre eine konkretisierte Aussage in dem zur Diskussion stehenden Artikel hilfreicher als eine allzu vage Grundsatzerklärung.

Wenn Herr Barchi mein Anliegen als ein Detail und als absurd in diesem Zusammenhang bezeichnet hat, so muss ich ihm entgegenhalten, dass wir uns im luftleeren Raum bewegen, berücksichtigen wir heute noch nicht bewusst die Probleme der Oekologie. Die Erziehung und Bildung zum umweltgerechten Denken und Handeln gewinnt in unerhörtem Tempo an Bedeutung. Die nähere und fernere Zukunft werden beweisen, ob mein Ergänzungsantrag absurd ist oder ob er vielleicht doch seine tiefe Bedeutung gehabt habe. Ich bitte Sie deshalb sehr dringend, meinen vorgeschlagenen Ergänzungen zu Artikel 27, Absätze 1 und 4, zuzustimmen.

Binder: Der vorgeschlagene Bildungsartikel ist staatsrechtlich eine hochinteressante, originelle und sogar schöpferische Leistung. Erstmals wird hier, wie Herr Kollege Weber das gestern schon gesagt hat, von einem sozialen Grundrecht und von einer gemeinsamen Staatsaufgabe von Bund und Kantonen in der Verfassung gesprochen. In der langen Geschichte unseres Bundesstaates wirkt das fast sensationell. Offenbar stehen wir jetzt im Begriffe, die Ideen und die Meinungen der jungen Staatsrechtslehrer zu übernehmen. Mein lieber Freund Koller: Ihr Votum, das Sie gestern gehalten haben, war sehr eindrücklich. Aber nachdem wir schon lange im sozialen Rechtsstaat leben, nachdem wir die Sozialrechte auf der Gesetzesstufe schon lange kennen, können wir offenbar nicht zuwarten mit der Aufnahme dieses Grundrechtes in die Verfassung, bis alle Juristen in der Eidgenossenschaft sich darüber gegenseitig einig sind. Einige Juristen, die der Entwicklung etwas nachhinken, müssen hier noch ein wenig gedrillt werden nach dem griechischen Grundsatz — die Griechen sind ja gestern hier immer wieder zitiert worden —:

Ὁ μὴ δαρεὶς ἄνθρωπος οὐ παιδεύεται.

d. h. ein Mensch, der nicht etwas gedrillt wird, der ist nicht erzogen, oder, modern ausgedrückt, der ist nicht gebildet.

Ich beglückwünsche den Bundesrat, dass er trotz heftiger Widerstände den Weitblick aufgebracht hat, nun neben den politischen und den freiheitlichen Grundrechten auch erstmals ein soziales Grundrecht in die Verfassung einzufügen. Das ist meines Erachtens eine wichtige Etappe in der Anpassung unserer rechtlichen Strukturen an die gesellschaftspolitische Wirklichkeit. Leider muss ich aber den Bundesrat auch ein wenig kritisieren. Er ist in der Formulierung, in der Umschreibung dieses neuen Grundrechtes zu wenig grosszügig. Er schränkt das Grundrecht auf Verfassungsstufe gleich in zweifacher Hinsicht ein, indem er das Wort «Eignung» verwendet und indem er nicht von «Recht auf Bildung», sondern von «Recht auf Ausbildung» spricht. Solche Einschränkungen sozialer Grundrechte auf Verfassungsstufe sind mir bis heute nirgends begegnet. Ich glaube, wir sollten den ganzen Schritt wagen und nicht in kleinlichen und ängstlichen Bedenken bei der Formulierung eines Verfassungsgrundsatzes erstarren. Es stimmt, es gibt noch keine gefestigte, allgemein anerkannte und einheitliche Lehre über den Sinn und die Tragweite der sozialen Grundrechte. Wir betreten hier Neuland; das ist aber dem Verfassungsgesetzgeber nicht verboten, und deshalb ist eine gewisse Unsicherheit über die Tragweite der Sozialrechte wohl erklärbar, wenn auch nicht ohne weiteres entschuldbar. Wir sollten uns bemühen, die streitige Frage zu entideologisieren und zu entdramatisieren. Der hochgeachtete, freiheitlich denkende, bereits der älteren Generation der Staatsrechtslehrer angehörende Professor Dr. Hans Huber hat uns ein Beispiel gegeben, dass wir aus den sozialen Grundrechten keine doktrinäre Angelegenheit machen dürfen. Er war ursprünglich ein sehr heftiger Gegner der Sozialrechte, und er argumentiert heute, der soziale Rechtsstaat sei an sich erst verwirklicht, wenn die sozialen Grundrechte Eingang in die Bundesverfassung gefunden hätten. Eine ähnliche Haltung ist bei Professor Dr. Kurt Eichenberger festzustellen. Sie sehen also: Hier ist alles im Fluss, und Meinungen können sich ändern. Die Antinomie zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat oder die Antinomie zwischen Freiheitsrechten und Sozialrechten wird heute kaum mehr von einem ernstzunehmenden Staatsrechtslehrer vertreten. Man sucht heute vielmehr die Synthese zwischen Freiheitsrechten und Sozialrechten, wie Professor Wildhaber, übrigens der beste Kenner der Sozialrechte, erklärt hat. Ob das alles bloss Liebeserklärungen der Staatsrechtslehrer sind, wie gestern unser Herr Kollege Koller behauptet hat, wage ich zu bezweifeln, denn die Professoren sind in Fragen solcher Liebeserklärungen doch eher etwas zurückhaltend.

Nun höre ich den Einwand, man dürfe in der Verfassung nicht etwas versprechen, was in Wirklichkeit nicht erfüllbar und nicht unmittelbar erzwingbar sei. Das ist ein ernstzunehmender Einwand, der gestern auch wieder sehr kompetent von Herrn Koller vertreten worden ist. Bildung ist wirklich ein hohes Wort, und es ist sicher, dass der Staat allein nicht bewirken kann, dass wir nun alle gebildete Leute werden. Die Erbsubstanz, das Elternhaus, das Milieu, die Kirche und vor allem jeder Einzelne in seiner Selbstverantwortlichkeit und mit seiner eigenen Willenskraft tragen mindestens soviel zur Bildung bei wie der Staat mit seinen Schulen. Aber sicher ist auch, dass der Staat ebenfalls etwas für die Bildung tun kann. Also soll und darf der Staat doch auch in seinem eigenen obersten Gesetz, nämlich in der Verfassung sagen, dass er das Recht auf Bildung gewährleiste. Auch die Freiheit ist ein hohes Wort, auch die Freiheit kann nicht allein vom Staat garantiert werden, und doch sind die Freiheitsrechte in unserer Bundesverfassung ausdrücklich und wiederholt gewährleistet. Natürlich enthält das Recht auf Bildung relativ wenig direkt anwendbare, direkt durchsetzbare Substanz. Hier geht vielleicht die Botschaft des Bundesrates etwas weit, wenn sie von einem klagbaren Individualrecht spricht. Aber das umfassende Diskriminierungsverbot im Schulwesen bedeutet doch einen Fortschritt und die umfassende Verpflichtung an den Gesetzgeber, das gesamte

Bildungswesen auf allen Stufen grosszügig auszubauen, darf nicht minimalisiert werden. Wir müssen von der irrigen Auffassung abkommen, dass in der Verfassung nur Kompetenznormen, Organisationsnormen und Individualrechtsnormen im klassischen Sinne des Wortes enthalten sein dürften. Gerade an die Spitze eines Bildungsartikels gehört doch eher eine programmatische Zielnorm, wie etwa Artikel 2 der Bundesverfassung eine Zielnorm unseres staatlichen Grundgesetzes darstellt.

Ich habe gesagt, wir sollten nicht dramatisieren. Ich möchte mich selber an diesen Ratschlag halten. Ob wir nun vom Recht auf Bildung oder vom Recht auf Ausbildung sprechen, materiell und rechtsinhaltlich ist wohl kaum ein wesentlicher Unterschied festzustellen. Der Ausbau unserer Bildungsstätten hängt nicht von dieser Formulierung, sondern vom jeweiligen Willen des Gesetzgebers, der das Sozialrecht konkretisieren muss, ab. Aber wenn wir an der Spitze des Bildungsartikels — und wir sprechen ja immer vom Bildungsartikel in der Botschaft, auch in Artikel 27bis, Absatz 2, wird vom Bildungswesen gesprochen — ein Recht auf Ausbildung festlegen, dann spiegelt sich darin vielleicht ganz unbewusst doch eine etwas merkantilistische Einstellung zu allen Dingen dieser Welt. Ich meine, wir sollten gerade dem Bildungsartikel, der vor allem für die Jugend geschaffen wird, einen gewissen idealistischen Ingress, der eine Strahlenwirkung nach allen Seiten auslösen kann, vorausschicken. Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Der Hauptentscheid sollte darüber gefällt werden, ob überhaupt ein Sozialrecht in die Bundesverfassung aufzunehmen sei. Hier kann man verschieden argumentieren. Wenn man aber gewillt ist, ein Sozialrecht aufzunehmen, dann kann die Formulierung im Ernste doch nur lauten, dass ein Recht auf Bildung anerkannt und zu gewährleisten sei.

Frau **Meier** Josi: Erfreulich am neuen Bildungsartikel ist der Versuch, mit ihm erstmals ein Sozialrecht als solches in die Verfassung aufzunehmen. Mit Thomas Ellwein bin ich der Ueberzeugung, dass «moderne Demokratie dem Untergang geweiht ist, wenn sie nicht wirklich auch soziale Demokratie ist». Das will nun nicht heissen, die Schweiz werde erst mit der Revision von Artikel 27 der Verfassung zum sozialen Staate. Sie ist es nämlich schon lange. Wir wissen längst, dass der weiteste persönliche Freiheitsbereich wertlos ist, wenn uns der Staat nicht auch durch gewisse Mindestleistungen die Möglichkeit gibt, menschenwürdig von dieser Freiheit Gebrauch zu machen. Unsere Verfassung hat aber, abgesehen etwa von der Zielsetzung der allgemeinen Wohlfahrt, bisher die grossen Sozialleistungen des Staates — denken Sie etwa an AHV oder IV und andere Sozialversicherungen — in der Regel gerne schamhaft hinter Zuständigkeitsnormen versteckt. Die Wirklichkeit dieses Sozialstaates darf und soll aber auch durch die Aufnahme von Sozialrechten in der Verfassung zur Darstellung kommen. Das darf auch in Teilrevisionen geschehen.

Wenn wir aber schon den neuen Weg gehen, dann möge das Ziel doch, wie es etwa im Antrag der Mehrheit geschieht, Recht auf Bildung heissen, nicht nur Recht auf Ausbildung. In beiden Fällen muss natürlich der Gesetzgeber noch tätig werden, bevor das Recht verwirklicht wird. Das Sozialrecht richtet sich an die Gesetzgeber. Darin liegt der Unterschied zwischen den Sozialrechten und den herkömmlichen Freiheitsrechten, obwohl auch bei den letzteren je länger je mehr durch Gesetze Inhalt und Schranken noch genauer umschrieben werden müssen. Ich erinnere etwa an die Pressefreiheit.

Der Begriff «Bildung» ist aus verschiedenen Gründen vorzuziehen. Einmal vermag er immerhin anzudeuten, dass wir mit den Mitteln und Einrichtungen, die wir im Rahmen unserer jeweiligen Möglichkeiten zur Verfügung stellen wollen, ein Bildungsziel, nicht nur einen auf praktischen Einsatz ausgerichteten Ausbildungserfolg anstreben. Das ist um so nötiger, als das Recht nur innerhalb des Schulartikels und nicht für sich allein formuliert wird. Zweitens erreichen wir damit die Uebereinstimmung mit jenem Begriff, der in der Europäischen Menschenrechtskonvention verwendet wird, und das ist erwünscht. Dass wir mit der Annahme eines Rechtes auf Bildung daneben noch die in den Parteiprogrammen abgegebenen Versprechungen erfüllen, sollte uns schliesslich auch nicht traurig stimmen. Drittens: Wenn heute Ausbildung der Bildung gegenübergestellt wird, geschieht das immer mit dem vertraut schweizerischen pragmatischen Unterton. Man will keine Illusionen wecken. Dabei weckt gerade die Einschränkung von Bildung auf Ausbildung vielleicht eine neue Illusion, nämlich jene, die Ausbildung sei im Gegensatz zu Bildung ein persönlich einklagbares Recht. Diese falsche Vorstellung gilt es zu vermeiden.

Mit Herrn Kollege Arnold Koller bedaure ich zwar, dass sich der Entwurf, abgesehen von der Berufsbildung, nicht zu konkreten Aufträgen an den Gesetzgeber durchringt. Aber (um bei seiner Bildersprache zu bleiben) die heutige Jugend möchte sicher nicht zuwarten, bis in allzu bedächtigen Verhältnissen bei allen Staatsrechtslehrern und Juristen sämtliche Hindernisse von der ersten verdrängten Liebeserklärung bis zur ehelichen Bindung weggeräumt sind. Nachdem hier im Saal so oft eindeutig festgestellt wurde, dass wir im Recht auf Bildung kein direkt einklagbares Individualrecht sehen, kann auch in die Formulierung der Kommissionsmehrheit nicht nachträglich ein solches Recht hineingelesen werden. Gehen wir also das Wagnis einer Formulierung «Recht auf Bildung» ein. Bei der Konkretisierung durch den Gesetzgeber sind wir ja dabei. Im übrigen dürfen vom Bundesgericht, das schon in einigen Fällen den säumigen Gesetzgeber ersetzte — ich denke etwa an die Doppelbesteuerung — sicher verantwortungsbewusste Entscheide erwartet werden. Die Verfassung ist nicht nur Kompetenzordnung, sie ist auch — und das möchte ich hier noch zum Abschluss betonen — Wertordnung. Das Recht auf Bildung sollte klar in dieser Wertordnung verankert werden.

M. **Aubert:** Le coupable c'est moi, ou, si vous préférez, je suis un des coauteurs du délit que vous critiquez aujourd'hui. Nos avons, à la commission d'experts, préféré l'expression «Recht auf Ausbildung» à celle de «Recht auf Bildung». Et, quand je dis que je ne suis qu'un coauteur, c'est qu'il y avait aussi dans cette commission M. Eichenberger, souvent cité aujourd'hui, et M. Saladin. Nous avons convenu que «Ausbildung» valait mieux que «Bildung» et je préciserai tout à l'heure pourquoi...

J'aimerais tout d'abord saisir l'occasion de ce débat pour essayer de mettre en ordre quelques-unes de mes idées sur les droits individuels. Hier soir, j'ai tenté d'en faire une petite récapitulation et il me semble qu'on peut distinguer six catégories.

La première est celle des libertés individuelles, au sens classique du terme, droit à une abstention de l'Etat: liberté de la presse, liberté du commerce et de l'industrie, tels que ces mots ont été entendus dès le siècle dernier. La deuxième catégorie ajoute à la première, comme un accessoire, un mandat impératif au législateur; principalement, la liberté tend bien à une abstention de l'Etat, accessoirement, elle oblige aussi l'Etat à prendre, dans la sphère de ses compétences, les mesures législatives nécessaires pour permettre que la liberté s'exerce. Troisième catégorie: c'est l'effet à l'égard des tiers, «die sogenannte Drittwirkung». Le droit à une abstention de l'Etat a aussi, comme corollaire, un droit à une abstention des particuliers. Les particuliers peuvent voir leur comportement punissable, ou leurs actes juridiques nuls ou générateurs d'indemnités, lorsqu'ils violent la liberté.

Jusqu'à maintenant, c'était plutôt négatif. Mais voici une quatrième catégorie: un droit à une prestation positive de l'Etat, dans les domaines où celui-ci est capable d'y répondre — et nous connaissons cela déjà, par exemple, en matière de juridiction. Il existe, à travers l'article 4 ou l'article 58 de la constitution fédérale, un droit à la juridiction, parce que l'Etat dispose de tribunaux, et si ceux-ci ne rendent pas la justice, il y a un recours de droit public au plus haut tribunal de Suisse.

Vient ensuite, et c'est ici que le problème commence, une cinquième catégorie, qui prétend mettre dans la constitution un droit à une prestation positive de l'Etat que celui-ci n'est pas dans les circonstances actuelles, en mesure de satisfaire, parce que l'appareil lui fait encore défaut. C'est une manière détournée d'inviter l'Etat à étendre son pouvoir.

Enfin, sixième et dernière catégorie, ce serait celle de droits à des prestations positives de particuliers, qui seraient, par exemple obligés de conclure certains contrats.

Ce sont les catégories 5 et 6 qui sont importantes. Ce n'est pas un hasard si, en 1946 et 1947, le peuple suisse a refusé le droit au travail, «Recht auf Arbeit», ce n'est pas non plus un hasard si, en 1970, il a refusé le droit au logement «Recht auf Wohnung». En effet, le citoyen n'a pas voulu que, par le biais d'un droit social, l'Etat s'approprie les emplois ou les appartements; le citoyen n'a pas voulu non plus qu'au mépris de l'autonomie de la volonté, des particuliers soient obligés de conclure des contrats de travail ou des contrats de bail.

Que nous offre-t-on aujourd'hui? Un droit à la formation. Pour les députés de langue française, la situation est simple. Ce droit à la formation nous paraît tout à fait acceptable. C'est, d'une part, du point de vue négatif, un droit à n'être pas empêché par l'Etat de choisir librement sa formation et, d'autre part, du point de vue positif, un droit à ce que l'Etat mette au service des particuliers son appareil de formation, ses établissements.

Pour la langue allemande, cela paraît un peu plus difficile. Je regrette ici de m'immiscer dans la discussion qui a eu lieu parmi mes collègues de langue allemande mais, comme nous sommes obligés, nous aussi, Suisses français, de prendre position dans le vote, j'estime que nous avons également le droit de dire quelque chose. C'est en toute modestie que j'essaierai de vous dire maintenant ce que je pense de «Bildung» et de «Ausbildung».

Il y a une première interprétation de cette différence, celle que j'appellerai l'interprétation «littéraire». La «Bildung», c'est l'épanouissement; l'«Ausbildung», c'est le conditionnement. La «Bildung», c'est lumineux, c'est généreux, c'est idéal, c'est céleste; l'«Ausbildung», c'est obscur, c'est mesquin, c'est utilitaire, c'est infernal! Et alors, voyez-vous, si là est la différence, avec MM. Müller et Binder, avec Mme Uchtenhagen, je vote pour le ciel et contre l'enfer.

Malheureusement, je ne crois pas que cette interprétation soit la seule. J'en vois une autre, qui a été développée à la commission du Conseil national, M. Barchi l'a dit. «Bildung» est un but, un résultat; «Ausbildung» est une manière d'atteindre ce but. S'il est déjà difficile pour des particuliers de promettre un résultat, à combien plus forte raison est-il difficile, je dirai peu raisonnable, pour l'Etat de donner un droit à un résultat. Un droit à un moyen, oui; un droit à un résultat, non! C'est une raison de voter pour «Ausbildung» contre «Bildung».

Enfin, la troisième interprétation est celle de la commission d'experts. Nous y avons reçu notre leçon d'allemand. On nous a expliqué que la «Bildung», c'est la culture, et que l'«Ausbildung», c'est la formation telle que l'Etat est aujourd'hui capable de l'assurer. La «Bildung» comprend les livres, les voyages, les représentations théâtrales, les concerts et toutes les expériences qui font l'être humain.

Le rapporteur de la commission dit qu'il faut «dédogmatiser» le problème. Je crois que «dédogmatiser», en l'espèce, c'est-à-dire préférer «Bildung», tâche que l'Etat ne peut assumer, à «Ausbildung», tâche qu'il peut assumer, c'est souscrire, par la voie constitutionnelle, une traite que nous ne sommes pas certains de pouvoir honorer.

Je voudrais pour terminer vous dire ce que je pense du courage en politique. On a dit qu'il fallait du courage pour faire le saut jusqu'à «Bildung»; les gens pleutres restent à «Ausbildung».

Il faut du courage à M. Darbellay pour gravir la paroi nord de l'Eiger en hiver; il faut du courage à M. Saudan pour dévaler à ski les pentes du Mont-Kinley; il en faut à un ouvrier pour rester fidèle à ses convictions au risque de perdre son emploi ou à un homme politique pour déplaire à ses électeurs et risquer ainsi sa carrière.

Mais je vous en prie: le courage, pas plus que la lâcheté, n'a rien à faire en l'occurrence. Nous sommes tranquillement assis et ne risquons rien, quel que soit le terme que nous choisissions: «Bildung» ou «Ausbildung».

Une seule chose sépare la majorité de la minorité: vous, de la majorité, vous croyez à la magie du verbe; nous de la minorité, nous ne croyons qu'aux promesses qui peuvent êtres tenues.

Frau **Uchtenhagen:** Es erscheint als ein Streit um des Kaisers Bart. Wieso ist es für alle, die sich mit Bildungsfragen beschäftigen oder im Bereich der Bildung tätig sind, trotzdem die entscheidendste Frage dieses neu zu schaffenden Bildungsartikels? Ich habe mich auch mit Herrn Aubert als Staatsrechtler unterhalten, und er hat sich positiv für das Sozialrecht ausgesprochen, hat aber, wie er das vorher gesagt hat, sich für ein Recht auf Ausbildung entschieden. Ich glaube, dass dabei die Sprache eine sehr bedeutende Rolle spielt, ich komme noch darauf zurück. Er hat mich gebeten, ihm Beispiele zu suchen, in denen ein Unterschied bestehen

könnte zwischen einem Recht auf Ausbildung und einem Recht auf Bildung. Ich glaube nun in der Tat, dass in der Praxis diese Fälle nicht sehr zahlreich sind. Es wäre immerhin möglich, dass man sich frägt, ob zum Beispiel in einem Recht auf Ausbildung die Subventionierung der Erwachsenenbildung — soweit sie nicht Berufs- oder berufliche Weiterbildung ist — nicht in Frage gestellt werden könnte. Auch die von Kollege Gut mit Recht befürwortete ausserschulische Jugendbildung, obwohl ich da später auch ganz gerne noch eine Frage stellen möchte, dürfte den Rahmen der Ausbildung sprengen. Es wäre auch der Fall eines sehschwachen, geistig oder körperlich behinderten Kindes denkbar, das wegen seiner Gebrechlichkeit für einen einfachen handwerklichen Beruf ausgebildet wird, aber neben dieser Ausbildung eben auch ein Recht auf Bildung schlechthin haben sollte, also ein Anrecht darauf, dass seine Anlagen musischer, intellektueller und gemütsmässiger Art ganz allgemein im Rahmen des Möglichen gefördert und entwickelt werden. Eine derartige allgemeine — also nicht berufsbezogene — Schulung kann dabei sehr wohl bewirken, dass auch ein behindertes Kind sich für eine qualifiziertere Ausbildung eignet, als dies zunächst angenommen wurde. «Bildung» ist oft gewissermassen die Voraussetzung für eine der tatsächlichen Eignung gemässe Ausbildung.

Es liessen sich noch andere Beispiele finden, bei denen ein Recht auf Bildung oder auf Ausbildung in der Praxis in den Auswirkungen differieren könnte. Aber diese Gesichtspunkte sind letztlich nicht entscheidend.

Wir sprechen über ein Verfassungsrecht, ein Sozialrecht, aus dem sich nur in beschränktem Ausmass ein individuelles Klagerecht ableiten lässt, eben etwa im Falle der Behinderung. Es bedarf der Konkretisierung durch den Gesetzgeber und allenfalls durch die Rechtsprechung. Es enthält allerdings — das ist ja das Wesen der Sozialrechte — eine Aufforderung an den Staat, in der durch das Verfassungsgesetz vorgezeigten Richtung zu wirken, schöpferisch tätig zu sein. Es geht also gewissermassen um die Formulierung des öffentlichen Bildungsauftrages. Nicht wahr, Herr Aubert, es geht ja nicht darum, zwischen Himmel und Hölle zu wählen, sondern tatsächlich ganz konkret um die Fassung dieses Auftrags. Wie soll der Staat tätig, sein, was soll er bereitstellen? Und da können wir einfach nicht übersehen, dass das Recht auf Ausbildung — ob wir es nun hier in diesem Ratssaal so interpretieren oder nicht — einseitig an die beruflich-fachliche Ausbildung denken lässt. Im Französischen besteht eben die Schwierigkeit, dass keine genaue Uebereinstimmung zwischen «formation» und der deutschen «Bildung» gibt. Der Begriff «Ausbildung» wäre im Französischen nur «formation professionnelle». Deswegen hat er nicht den ganzen Gehalt von Bildung. Wenn man im Deutschen von Ausbildung spricht, dann denkt man tatsächlich an die berufliche Ausbildung und nicht an die allgemeine Förderung des Menschen, wie wir sie in unsern Schulen betreiben. «Accès à la culture» geht weiter. Das Wort Bildung meint eben nicht nur den Besitz, den «hochgestochenen» Besitz quasi des traditionellen Bildungswissens, sondern auch den Prozess der Bildung. Es ist also anderseits wieder enger als der «accès à la culture».

Mit einem Recht auf Ausbildung gemäss Eignung geht man hinter das bereits Realisierte zurück, denn wer möchte behaupten, dass in unsern Schulen und Ausbildungstätten nur ausgebildet wird? Wäre eine solche Behauptung nicht gerade ein Affront für alle jene, die im Bildungswesen tätig sind und sich im täglichen Einsatz bemühen, nicht nur Wissen und Fertigkeiten zu vermitteln, sondern ihre Aufgabe als umfassende Bildungs- und Erziehungsaufgabe verstehen? Ich selbst habe während vieler Jahre an einer kaufmännischen Berufsschule unterrichtet. Es war mir immer eine Verpflichtung, den mir anvertrauten Jugendlichen das für ihre berufliche Tätigkeit erforderliche Wissen zu vermitteln. Aber ich habe meine Tätigkeit immer als Bildungsaufgabe begriffen, und ich würde auch rückblickend keine Möglichkeit sehen, Bildung und Ausbildung in der Lehrtätigkeit zu trennen, da beide einander gegenseitig bedingen, wenn wir den Menschen zur Bewältigung seiner Existenz befähigen wollen.

Ich möchte noch auf einen andern Gesichtspunkt aufmerksam machen, der in der Volksabstimmung bedeutungsvoll werden könnte. Die Fragen nach der Qualität des Lebens stehen heute im Vordergrund. Eine gewisse kritische Haltung weiter Kreise der Bevölkerung — nicht nur der rebellischen Jugend — gegenüber den Zwängen einer ständig expandierenden Wirtschaft ist nicht zu übersehen. Es wäre nicht nur von der Sache her höchst unbefriedigend, es wäre auch politisch gesehen nicht gerade klug, wenn der Verfassungstext durch die Stipulierung eines Rechts auf Ausbildung — und sei es auch nur zum Scheine — der häufig erhobenen Anklage recht gäbe, Bildungsfragen würden bei uns ausschliesslich oder doch einseitig unter dem Gesichtspunkt des beruflichen Nutzens, also allein auf die Forderung der Wirtschaft ausgerichtet, behandelt.

Dem Einzelnen zur Bildung zu verhelfen könne nicht dem Staat auferlegt werden, heisst es in der Botschaft. Geht man hier nicht von einem leicht verstaubten, hochgestochenen Bildungsbegriff aus, der einen festgelegten Fächerkatalog von Wissen und Verhaltensweisen als Bildung bezeichnet und anderes, das vielleicht für die Entwicklung unserer Welt ebenso wertvoll ist und für das Zusammenleben der Menschen ebenso bedeutsam ist, unberücksichtigt lässt? Müssten wir nicht dazu kommen, jede Form von Wissen und Kenntnissen und auch Anwendung von solchen Kenntnissen als Bildung zu bezeichnen, die dem Einzelnen dazu verhelfen, sich und seine Umwelt besser zu verstehen und ihn dazu befähigen, innerhalb und ausserhalb des Berufes ein als sinnvoll erfahrenes Leben zu entfalten und den wechselnden Anforderungen unserer schnellebigen Gesellschaft zu begegnen?

Gleiche Bildungschancen, Entwicklung aller Begabungen und Talente sind wichtige Programmpunkte wohl aller politischen Parteien. Handelt es sich hier um rhetorische Sprüche im Hinblick auf die Wahlen, oder ist es uns ernst mit dieser oft zitierten Chancengleichheit? Wer anders als der Staat und die Oeffentlichkeit aber, so frage ich Sie, ist in der Lage, durch eine entsprechende Gestaltung des Bildungswesens für eine vermehrte Chancengleichheit zu sorgen?

Es braucht keine profunden Kenntnisse der Bildungswissenschaften, um zu wissen, dass man nicht von gleichen Bildungschancen reden kann und anderseits diese Bildung dem Zufall, der Familie überlassen möchte, obwohl man genau weiss, dass damit die soziale Diskriminierung perpetuiert und verschärft wird. Wir wissen es sehr wohl, auch wenn wir nicht alle diesbezüglichen Untersuchungen kennen: Nur obere und mittlere sozioökonomische Schichten sind in der Lage, ihre Kinder in jenem umfassenden Sinn zu fördern, dass sie echte Chancen der Bildung und Ausbildung haben.

Die Erkenntnisse der Bildungsforschung belegen eindrücklich die Entfaltbarkeit der Begabung. Sicher: Nicht jeder kann alles lernen, aber sehr viel mehr Menschen können sehr viel mehr gefördert werden, wenn wir die überkommenen schichtspezifischen Hemmungen der Bildungsentwicklung abbauen. Es ist eine grosse Aufgabe. Niemand erwartet, dass wir sie von einem Tag auf den andern lösen. Aber als Ziel, als Programm sind sie eine Verpflichtung für alle jene, denen die Demokratie ein Anliegen ist.

Weber-Arbon: Zwei Dinge sind eigenartig bei dieser ersten Phase unserer Detailberatung. Einmal hat es mich erstaunt, feststellen zu müssen, dass unser Ratskollege Koller aus Appenzell nicht die Konsequenz aus seinem Votum von gestern nachmittag gezogen und uns den Antrag gestellt hat, dieses Sozialrecht in der Verfassung sei nun einfach zu streichen. Ich frage mich: Hat er Angst vor der eigenen Courage gehabt? Damit ist gleichzeitig das Stichwort an Herrn Aubert gerichtet: Sie sehen, auch in der Politik spielt die Courage eine Rolle. Ich füge bei: Das zweite Bemerkenswerte bis heute an der Detailberatung zu dieser Materie ist, dass in dieser Diskussion, die eigentlich unter uns Deutschschweizern stattfinden muss, ausgerechnet ein Ratskollege französischer Zunge die massivste Breitseite gegen den Antrag der Kommissionsmehrheit abgefeuert hat. Nicht der Mut in der Politik ist das Grundmotiv der Ueberlegung, die dem Mehrheitsantrag vorausgegangen ist, sondern das Bedürfnis, in eine Verfassungsnorm einen bestimmten Drall hineinzubringen. «La magie du verbe», hat Herr Aubert gesagt, und dass er ihr gegenüber eine gewisse Skepsis habe. Ich habe Verständnis dafür, möchte aber doch ein Beispiel aus unserer heute bestehenden Verfassung anführen, indem ich den Artikel 4 zitiere, der da heisst, ganz knapp, schlicht und klar: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.» Ist da nicht auch «la magie du verbe» darin enthalten, vor allem wenn Sie bedenken, was das Bundesgericht aus diesem knappen Verfassungssatz alles gemacht hat?

Ich möchte mir einige ergänzende Bemerkungen gestatten zu diesem Mehrheitsantrag, als ursprünglicher Autor dieser neuen Formulierung, und möchte zunächst einmal schlicht und einfach nochmals die Frage stellen: Soll dieses Sozialrecht als Recht auf Ausbildung oder als Recht auf Bildung bezeichnet werden? Herr Binder hat mit Recht darauf hingewiesen, dass schon beim Titel unseres Geschäftes festzustellen ist, dass es nicht heisst «Aenderung der Bundesverfassung betreffend das Ausbildungswesen», sondern: «... betreffend das Bildungswesen». Der Artikel 27 spricht vom «Bildungswesen» als einer gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen. Auch hier kommt wieder der rechtspolitische Drall typisch zum Ausdruck. Wenn Sie den heutigen Artikel 34ter mit dem neuen Artikel 27bis, Absatz 3, vergleichen, stellen Sie fest, dass es bis heute geheissen hat «die Kompetenz des Bundes im Bereich der beruflichen Ausbildung». Dieser Ausdruck ist verschwunden; im neuen Verfassungssatz wird vom «beruflichen Bildungswesen» gesprochen. Vom Ausbildungswesen umgekehrt ist zwar auch die Rede in den neuen Verfassungsartikeln, aber immer nur mit Bezug auf ein ganz konkretes Teilgebiet der Bildung. Ich verweise auf Artikel 27bis, Absatz 2 (Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit), oder auf den Begriff der Ausbildungsbeihilfen. Nach unserem Sprachempfinden besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen diesen beiden Ausdrücken. Es muss vielleicht doch nochmals klargestellt werden, dass Bildung tatsächlich zweierlei bedeutet: einmal den Prozess, den Vorgang der Vermittlung immaterieller Güter und dann das Ergebnis dieses Vorganges, nämlich die durch diesen Prozess der Ausbildung entstehende geistige Bereicherung des Menschen und damit der menschlichen Gesellschaft. In diesem Zusammenhang eine Bemerkung zum Votum und Antrag von Kollega Tanner. Wenn er verlangt, dass in der Verfassung postuliert werden solle «die Bildung zum ganzen Menschen», so empfinde ich das als eine Tautologie, als eine Wiederholung von etwas, das im Begriff «Bildung» enthalten ist. Bildung impliziert durch die Definition des Begriffes das Ziel, den Menschen zu einem bestimmten Tun, zu einem bestimmten Handeln veranlassen zu können.

Nun ist etwas Merkwürdiges passiert in der deutschen Sprache. Die erste Art von Bildung, die spezifisch auf unser Berufs- und Erwerbsleben ausgerichtet ist, hat bei uns, in der deutschen Sprache, einen eigenen Ausdruck erhalten, nämlich den Ausdruck «Ausbildung». Und eben gerade diese utilitaristisch auf das Berufs- und Erwerbsleben ausgerichtete Ausbildung — Herr Kollega Binder hat den Ausdruck «merkantilistisch» verwendet — vermag in unserer modernen Bildungspolitik nicht mehr zu befriedigen, ja sie kann und darf niemals genügen, denken Sie nur an das bildungspolitische Postulat der Erwachsenenbildung. In diesem Zusammenhang stossen wir doch eigentlich auf Schwierigkeiten mit dem Ausdruck «Ausbildung». Das bildungspolitische Ziel muss lauten, über die im 19. Jahrhundert entwickelte Idee der Ausbildung zur Vorbereitung auf das Berufs- und Erwerbsleben hinauszugelangen zur umfassenden und immer neu zu entwickelnden Bildung des Menschen mit dem Ziel, das Wissen und Können jedes Bürgers so allseitig zu entwickeln, dass er zum bewussten Schöpfer und Gestalter seiner eigenen Verhältnisse und seiner selbst wird. Das ist nicht ein Zitat von mir, sondern das ist nachzulesen bei Eichhorn im Wörterbuch der Soziologie.

Nun die für viele offene und sogar bange Frage: Darf ein so konzipiertes Recht auf Bildung in unsere Verfassung aufgenommen werden? Alle diejenigen, welche der neuen, erweiterten Fassung skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen, verkennen oder vergessen vielleicht, wie mancher Verfassungssatz neben dem rechtlichen auch einen allgemein politischen Gehalt aufweist. Denken wir an den bereits behandelten Artikel 27, Absatz 1; wäre er wörtlich und nicht politisch zu nehmen, könnte man ohne weiteres darauf verzichten. Wir müssen uns auch davon freimachen, die sozialen Verfassungsrechte — diese Gefahr laufen wir immer wieder — nun einfach durch die Brille des Verfassungsgesetzgebers des letzten Jahrhunderts, der Schöpfer unserer Bundesverfassung, zu sehen. Herr Aubert hat die Wissenschaft hier vertreten; er hat sie auch zitiert, er hat auch Herrn Professor Saladin erwähnt als einen von denen, die zu der von ihm vertretenen Schlussfolgerung gelangt seien. Ich möchte demgegenüber einen Satz aus der Ihnen bereits bekannten Monographie von Herrn Professor Saladin zitieren zum Thema «Recht auf Bildung», wo er erklärt, dass bei Abwägung dieser beiden Ausdrücke, die kurze Formel «Recht auf Bildung» ohne weiteres die grössere politische Zündkraft besitze. Ihre politische Ausstrahlung, sagt er wörtlich, wäre, wie sich heute schon erkennen lässt, beträchtlich, und zwar vor allem dann, wenn Bildung mit aller Deutlichkeit als

«éducation permanente» vorgestellt würde. Es könnte sich hier wieder zeigen, welche geschichtsgestaltende Stoss- und Integrierungswirkung von Grundrechtspostulaten auszugehen vermag. Herr Aubert, «la magie du verbe» wird hier von Ihrem Berufskollegen in aller Form unterstrichen. Zum Schluss dieses Abschnittes sagt Herr Saladin wörtlich: «Ein Recht auf Bildung könnte geradezu als Leitmotiv für die Verfassungserneuerung dienen und damit die bis zum Ueberdruss vorgetragene These widerlegen, es fehle uns an den unerlässlichen politischen Leitideen für die Neugestaltung unserer Verfassungsordnung.» Auch hier wieder das, was ich zu Beginn meines Votums mit dem politischen Drall von Verfassungsnormen zu umschreiben versuchte.

Eine zweite Diskrepanz zwischen Kommissionsmehrheit und Konzept Bundesrat und Ständerat geht auf die unterschiedliche Antwort auf die Frage zurück: Soll dieses soziale Verfassungsrecht bereits auf der Verfassungsstufe an bestimmte Voraussetzungen oder Bedingungen geknüpft werden? Der Text des Bundesrates erwähnt nur eine einzige solche Bedingung. Dabei ist einzuräumen — das ging auch aus der Kommissionsberatung hervor —, dass es deren sehr verschiedene gibt. Ich gebe zu, dass das im Text der Minderheit erwähnte Kriterium der Eignung durchaus nicht unwesentlich ist, aber, so fragen wir, warum soll gerade dieses und nur dieses Element derart hochgespielt werden, dass man es auf der Verfassungsstufe verankern will? Es war durchaus verständlich, dass in der Diskussion die Meinung auftrat und sich sogar in der Kommission zu einem Antrag verdichtete, dass auch die Neigung neben der Eignung eine mindestens gleich bedeutungsvolle Rolle spiele. Ich möchte noch weitergehen und erklären, dass auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und bestimmt auch der Stand unserer Gesetzgebung, unseres Bildungssystems — wie Herr Bundesrat Tschudi gesagt hat — bei der praktischen Anwendung dieses Sozialverfassungsrechts von Bedeutung sein wird. Wenn Ihnen mit dem Mehrheitsantrag vorgeschlagen wird, überhaupt keines dieser Kriterien im Verfassungstext zu erwähnen, so nicht deshalb, weil sie bedeutungslos wären, sondern weil sie doch in den Bereich der Rechtsanwendung, in die zweite Stufe hineingehören, und zwar in einem doppelten Sinn: Rechtsanwendung als Wegweiser für den Gesetzgeber auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, Rechtsanwendung aber auch in der direkten Form der Rechtsprechung. Gestatten Sie mir zu diesem Stichwort Rechtsprechung an dieser Stelle eine doch nicht so unbedeutende Bemerkung und Feststellung: So lapidar kurz der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Text lautet, so faszinierend, möchte ich sagen, und zukunftsträchtig darf dieser Grundsatz im Hinblick auf eine mögliche und wünschbare Rechtsprechung durch das Bundesgericht heute schon beurteilt werden.

Der dritte Unterschied zwischen dem Text von Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit besteht darin, dass die Mehrheit in ihrem Wortlaut auf die Umschreibung der Legitimation verzichtet. Der Begriff «Einwohner» ist ein Ausdruck, den Sie bis jetzt umsonst in unserer Verfassung suchten. In der Bundesverfassung ist entweder die Rede von Bürgern oder von Schweizern. Ich möchte sagen, der Begriff «Einwohner» könnte sogar Auslegungsdiskussionen provozieren, ob dafür ein Wohnsitz vorhanden sein müsse oder ob ein Aufenthalt genüge. Ueberlassen wir das doch der Rechtsprechung. Halten wir mit der vorgeschlagenen Formulierung den Fächer möglichst weit offen. Eines möchte ich hier allerdings doch betont haben, um Missverständnisse zu vermeiden: Die Korrektur des Textes im Sinne der Fassung der Kommissionsmehrheit soll auf keinen Fall heissen, dass das Recht auf Bildung etwa nur auf Schweizer Bürger beschränkt sei. Herr Kollege König-Bern hat gestern in diesem Zusammenhang einen Kassandraruf ausgestossen. Ich habe kein Verständnis dafür, dass hier ein «cave», ein «hütet Euch», am Platze wäre. Gerade das dieser Rechtsnorm immanente allgemeine Diskriminierungsverbot bezieht sich auf Rasse und Nationalität. Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang vermerkt, dass der Willkürverbotsartikel 4 der Bundesverfassung, den ich Ihnen bereits zitiert habe, schon seit jeher auch auf Ausländer Anwendung gefunden hat.

Aus diesen verschiedenen Ueberlegungen ist schliesslich der Text entstanden, den Ihnen die Kommission in ihrer Mehrheit vorschlägt. Die neutrale Fassung «ist gewährleistet», findet sich an verschiedenen Orten im Katalog der bereits bestehenden Freiheitsrechte. Ich darf umgekehrt feststellen, dass diese Freiheitsrechte gelegentlich auch so formuliert sind, wie die Kommissionsminderheit hier das soziale Verfassungsrecht verankern will. Ich verweise auf den Artikel 45 der Verfassung, in dem steht, dass jeder Schweizer das Recht auf freie Niederlassung hat. — Das Stichwort vom Stil der Verfassung, das Herr Kollega Gut gestern zur Diskussion gestellt hat, ist also in diesem Sinne zu werten, dass in unserer Verfassung wirklich verschiedene Stilübungen eh und je stattgefunden haben und auch noch stattfinden werden. Die Ihnen vorgeschlagene Fassung des Textes ändert — das möchte ich für die Mehrheit der Kommission in aller Deutlichkeit unterstrichen haben — auch am vielseitigen Inhalt dieses neuen Sozialrechts nichts. Ich möchte auf die Kommentierung hier verzichten. Ich verweise auf das, was die bundesrätliche Botschaft auf den Seiten 48 und 49 erwähnt hat. Ich möchte hier, unter Bezugnahme auf das Votum von Herrn Kollega Eng, sagen, dass gerade im Hinblick auf die Interpretation gestützt auf die Materialien zu diesem Artikel davon ausgegangen werden muss, dass die textliche Fassung, wie sie die Kommissionsmehrheit vorschlägt, in dieser Beziehung auf keinen Fall von andern Ueberlegungen ausgeht als die Kommissionsminderheit.

Präsident: Auf der Diplomatentribüne befindet sich in Begleitung unseres Herrn Kollegen Tschäppät, Stadtpräsident von Bern, Herr Branko Pesic, Stadtpräsident von Belgrad. Er befindet sich hier als offizieller Gast der Stadt Bern und besucht unser Parlament. Wir heissen ihn herzlich willkommen und wünschen ihm einen schönen Aufenthalt in der schönen Stadt Bern und in unserer Schweiz. Wir bitten ihn, den Behörden und der Bevölkerung von Belgrad unsere besten Grüsse zu überbringen. (Beifall.)

Masoni: Aus der interessanten, manchmal sehr hochstehenden Debatte geht hervor, dass wir mit einigen Nuancen doch dasselbe, obschon in andere Worte gekleidet, wollen. Was wir tatsächlich wollen, das ist ein Recht auf Ausbildung mit der Zielsetzung, mit der Aufgabe, die Bildung des Menschen und des Bürgers zu verfolgen. Wenn eine solche Formulierung vorliegen würde, würde sie allen entsprechen. Das ist nämlich das, was wir tatsächlich wollen. Doch haben wir zwei verschiedene Formulierungen: die eine geht auf Bildung,

die andere auf Ausbildung. Bildung tönt ja schöner, offener, liberaler, moderner. Ich kann das nicht so erhaben sagen wie mein verehrter Kollege Professor Aubert es getan hat. Das Wort hat für uns alle eine grosse Anziehungskraft, da dieses Wort «Bildung» sich eben mit der allgemeinen Zielsetzung deckt und identifiziert, die uns allen am Herzen liegt. Es übt natürlich eine noch grössere Anziehungskraft insbesondere auf diejenigen aus, die glauben, mit einem Wort, mit einem Verfassungsartikel, mit einem Gesetz sogar, sei ein politisches Problem gelöst. Es wäre sehr schön, wenn es in den Möglichkeiten des Staates liegen würde, die allgemeine Bildung tatsächlich so durchzusetzen und sie allen garantieren zu können. Wir sind uns aber alle dessen bewusst, dass dies nicht möglich ist. Auch die Befürworter der Mehrheit haben dies zugegeben; auch Kollega Binder in seinem sehr nuancierten Votum, auch Frau Meier, haben die Lösung der Mehrheit befürwortet, doch vor Illusionen gewarnt. Sie haben gesagt, es darf nicht die Illusion entstehen, dass wir tatsächlich diese Bildung garantieren können. Das Versprechen bleibt somit auch für die Befürworter der Mehrheit ein Versprechen, ein Wort, eine Proklamation, ohne eine tatsächliche Wirkung. Ich sehe keinen Unterschied in der praktischen Durchsetzung dieses Rechtes, wenn die Formulierung der Mehrheit oder diejenige des Bundesrates oder der Minderheit angenommen würde. Aber ist es sicher gefahrlos, solche Proklamationen aufzustellen, die keine praktische Durchsetzungsmöglichkeit haben?

Kollega Aubert hat soeben erklärt, so oder so seien an sich keine Gefahren vorhanden; denn es bestehe kein Unterschied, ob man diese oder jene Lösung wähle. Ich bin vielleicht mehr gewöhnt, den *advocatus diaboli* zu spielen und will die Frage untersuchen: Gibt es tatsächlich keine Gefahren in einer solchen Proklamation, die nicht eingehalten werden kann?

Zuerst mache ich Sie darauf aufmerksam, dass dieser Artikel sich besonders an die Jugend wendet. Wir wissen, dass die heutige Jugend sehr kritisch ist. Verlangt diese Jugend von uns, dass wir grosse Versprechen abgeben, die wir nachher nicht einhalten können oder verlangt sie vielmehr von den Politikern eine grössere Ehrlichkeit, zum Beispiel dass man das verspricht, was man nachher halten kann? Ist es nach Ihrer Meinung gefahrlos, der Jugend die Illusion dieser allgemeinen staatlichen Bildung zu geben und damit auch gewisse Forderungen in Bewegung zu setzen, die nachher ohne Antwort, ohne Substanz und ohne Leistung seitens des Staates bleiben? Wenn wir uns von dieser sentimentalen Welle hinreissen lassen, die dieses Versprechen schöner formulieren will, begehen wir nicht eine Sünde der Anmassung, der Täuschung dieser Jugend gegenüber?

Eine zweite Gefahr: Ich leiste mit andern unter Ihnen persönliche Opfer, um zu versuchen, etwas auf dem kulturellen Gebiet zu leisten. Wir versuchen das Mögliche und Bescheidene, das mit unserem Beruf und unserer politischen Aufgabe noch vereinbar ist. Aber ich glaube, wir müssen etwas verteidigen: die Unabhängigkeit, die Freiheit der Kultur und der Bildung. Wir laufen Gefahr, dass man bei solchen verfassungsrechtlichen Formulierungen am Ende eine Verflachung der Kultur erwirkt. Die Kultur sollte vom Staat gefördert werden. Aber der eigentliche Wert sollte in der Spontaneität, in der Initiative des einzelnen liegen. Wenn man die Illusion schafft, dass der Staat diese Kultur und diese Bildung garantiert, dann tun wir der eigentlichen Kultur keinen guten Dienst, auch nicht der Bildung, die wir tatsächlich wollen. Wir müssen betonen, wie wichtig es ist, dass Kultur und Bildung sich auf einem Gebiet und mit Kräften bewegen, die nicht vom Staat gesteuert werden können.

Die dritte Gefahr: Mit einer solchen Proklamation wird in unserem Lande ein Weg beschritten, welcher für das Schweizer Recht ganz neu ist, der Weg der Proklamationen ohne Folge. Wir kennen Länder, in welchen diese Proklamationen «à l'ordre du jour» sind, in den Parlamenten und Verfassungen und auch in den Gesetzen. Wollen wir uns diesem fremden Brauch anschliessen? Der Ruhm des Schweizer Rechtes war immer der, dass es ein nüchternes Recht ist, dass es das verspricht, was gehalten werden kann, dass es ein populäres Recht in dem Sinne ist, dass das Volk darunter versteht, was auch wirklich gemeint ist.

Aus diesen Gründen, immer auf dem Boden des nüchternen Schweizer Rechts zu bleiben, unterstütze ich die Minderheit I und die Lösung des Bundesrates, mit voller Anerkennung — das betone ich — der Zielsetzung, die für uns alle die Bildung zum Menschen und zum Bürger ist und bleibt.

Nauer: Herr Gut hat gestern vormittag über das Streitgespräch der zwei griechischen Philosophen sehr illustrativ dargelegt, dass Bildung erst den Menschen frei mache. Trotz dieser klaren Feststellung will Kollege Gut lediglich für ein Recht auf eine der Eignung entsprechende Ausbildung eintreten. Im Gegensatz zur Bildung bedeutet aber Ausbildung nur die Vermittlung einer eingeschränkten fachtechnischen Qualifikation, die die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit im Produktionsprozess ermöglicht. Ausbildung stellt aber auch lediglich die Vermittlung von Denkweisen und Methoden dar, die der gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Struktur unsrer Gesellschaft entsprechen.

Nun ist unsere Gesellschaft immer mehr vom technischen Fortschritt und von der Massenproduktion geprägt. Der mit dem technischen Fortschritt und dieser Massenproduktion verbundene Prozess der Ausweitung und Beschleunigung schlägt sich daher auch in der Fülle eines ständig wachsenden Kultur- und Bildungsgutes nieder. Diese Fülle ist aber derart gross geworden, dass sie zu einer immer stärkeren Spezialisierung auf allen Gebieten führt. Die einseitige und auf die kaum messbare Eignung beschränkte Ausbildung forciert nicht nur diese Spezialisierung, sie führt auch zu einer Isolierung der einzelnen Gebiete. Immer deutlicher zeigt sich heute schon die negative Seite der bisherigen Spezialisierung. Wir brauchen nämlich immer weniger den Spezialisten, der kann, was er gelernt hat, sondern immer mehr den Spezialisten, der Neues lernen und sich neuen Aufgaben und Situationen stellen kann. Je näher unsere Gesellschaft einer anhaltenden Vollbeschäftigung kommt, in um so höherem Masse erfordern Strukturänderungen der Wirtschaft Berufswechsel und Berufsumschulungen in einem bis jetzt kaum geahnten Umfange. Ganz offenkundig ist in dieser Situation das Recht auf Ausbildung in seiner Einseitigkeit ungenügend. Das explosionsartig anwachsende, für das Leben des einzelnen wie unserer Gesellschaft notwendige Bildungsgut kann nur weiterentwickelt und weitergegeben werden, wenn einerseits anstelle der Spezialisierung das Grundlegende mehr betont wird und anderseits der Raum in der Bildung im Leben des Menschen wächst. Aber auch eine der bedeutendsten Wandlungen der Gesellschaft in der neuesten

Zeit, nämlich die Wiedereingliederung der Frauen in das gesellschaftliche Gesamtleben, stellt gebieterisch ihre Forderungen. Man wird inskünftig der Tatsache Rechnung zu tragen haben, dass die berufliche Entwicklung der Frau durch die Ehe eine Unterbrechung erfährt, die später auszugleichen ist. Es ist doch ein wesentlicher Unterschied, ob man als Mann ständig im Beruf steht, sich fortbildet und vorankommt, oder als Frau in einen Beruf zurückkehrt, der sich inzwischen weiterentwickelt hat und in dem nun die Frau den Kollegen gegenüber weit geringere Chancen hat. Die Grundproblematik unserer Zeit liegt darin, eine den Veränderungen entsprechende Qualität unseres Tuns zu finden. Es wird schon bald nicht mehr darum gehen, Stoffmassen zu lernen, sondern zu lernen, wie man lernt. Bildung in diesem Sinne wird zu einer Schlüsselposition in unserer Zeit und für die künftige Entwicklung. Ein Recht auf eignungsgemässe Ausbildung ist daher im Hinblick auf die doch schon deutlich erkennbaren Entwicklungstendenzen nur noch eine halbe Lösung.

Aus all diesen Gründen drängt sich die Gewährleistung des Rechts auf Bildung anstelle eines blossen Rechts auf die eignungsgemässe Ausbildung auf.

Müller-Luzern: Ich wollte zu diesem Thema nicht mehr sprechen, weil ich gestern gesagt habe, was ich glaubte sagen zu müssen. Das Votum von Herrn Aubert hat mich nun aber doch noch einmal hiehergerufen, da einiges von dem nicht stimmt, was er hier vorgebracht hat. Ich habe mich in der französischsprachigen und in der deutschsprachigen Literatur umgesehen und muss feststellen, dass Herr Aubert in den Begriff «Recht auf Bildung» etwas hineininterpretiert, was nicht hineingehört. Das mag auf seine Andersprachigkeit zurückzuführen sein. Es stimmt zum Beispiel nicht, dass Bildung das Resultat des Prozesses ist und nicht der Prozess. Ebenso wie Ausbildung kann Bildung beides sein, Resultat und Prozess, und ich habe gestern darzulegen versucht, dass sich die Schule vor allem mit dem Prozess befasse. Es scheint mir nun einfach nicht richtig zu sein, dass der Staatsrechtslehrer etwas in einen Begriff hineininterpretiert, was nicht richtig ist, um nachher dieses nicht Richtige zu bekämpfen. Er hätte, wenn schon, auch den Begriff «Ausbildung» interpretieren müssen. Ich halte nun noch einmal fest: «Bildung» ist nicht das gleiche wie «accès à la culture». Die adäquateste, die häufigste, die gebräuchlichste Uebersetzung von «formation» ist «Bildung». Die adäquateste Uebersetzung von «Ausbildung» ist «formation professionnelle». Wenn nun die Romands dazu beitragen, dass nicht die Bildung, sondern die Ausbildung in den deutschen Gesetzestext hineinkommt, dann helfen sie mit, den Begriff «formation» in Richtung auf «formation professionnelle» einzuengen. Wir müssen das ganz klar sehen. Herr Aubert hat den Begriff Bildung nicht richtig interpretiert und hat nachher diesen nicht richtigen Begriff bekämpft.

Nachdem ich das nun schon festgestellt habe, darf ich vielleicht noch meiner Verwunderung darüber Ausdruck geben, dass Herr Masoni deutlich gesagt hat, er sehe überhaupt keinen Unterschied zwischen Bildung und Ausbildung, worauf er sich aber doch ganz vehement für das Wort «Ausbildung» eingesetzt hat, obschon er nicht einsieht, dass das einen anderen Sinn als der Begriff «Bildung» habe. Ich glaube, wenn schon, dann sollten doch gerade die Angehörigen der französischen und der italienischen Muttersprache nicht dazu beitragen, dass auf dem Umweg über den deutschen Text auch ihr eigener Text gefärbt oder vielleicht sogar verfälscht wird.

Präsident: Ich gebe Herrn Aubert das Wort zu einer Replik.

M. **Aubert:** J'admets fort bien que les partisans de la proposition de la majorité de la commission ne soient pas d'accord avec moi, puisque je ne suis pas d'accord avec eux. J'admets moins facilement les insinuations de M. Müller, qui a laissé entendre que je veux tromper l'assemblée. Ce reproche m'est extrêmement désagréable, Monsieur Müller. Je me suis peut-être trompé, mais je n'ai pas voulu tromper l'assemblée.

J'ai fondé ma démonstration sur des documents qui me paraissent dépasser ma personne. A la commission du Conseil national, on a fait une nette distinction entre le but et le moyen, et M. Barchi l'a souligné dans son rapport. Quant à la commission d'experts, elle a compris le mot «Bildung» dans le sens de «culture», au cours de sa séance du 1er octobre 1971, et la leçon d'allemand que j'ai reçue ce jour-là s'est répétée le 19 octobre, lorsque la sous-commission juridique de ladite commission d'experts s'est réunie. J'ai été peut-être mal renseigné, mais mes professeurs de langue dans la commission et la sous-commission étaient des gens de talent et je n'avais pas de raison de douter de leurs connaissances.

M. **Barchi,** rapporteur de la majorité: Je crois qu'après la magistrale leçon de M. Aubert, il importe non seulement de dédogmatiser, mais encore de dédramatiser la question, comme l'a suggéré M. Julius Binder. Le fait que nous nous décidons pour le terme «Bildung» plutôt que pour celui d'«Ausbildung» ne mettra pas le destin de la république en jeu. En tout cas, comme rapporteur de la commission, je précise à l'intention de M. Aubert que, si les thèses les plus extrêmes ont été soutenues au sein de la commission, il n'a pas été dans les intentions de la majorité de la commission de considérer la «Bildung» comme un résultat, un état final. La majorité de la commission est consciente du fait que les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'assurer à chaque habitant la possibilité de devenir cultivé, érudit («eine gebildete Person zu werden»). Par conséquent, la position de la majorité n'a rien d'utopique. En donnant la préférence au terme «Bildung», elle a simplement voulu souligner que le concept d'enseignement ne doit pas seulement comprendre la formation destinée à permettre d'acquérir à un moment donné une profession, mais encore avoir un contenu culturel.

A mon ami Masoni, je réponds qu'il n'était pas dans l'intention de la commission de résoudre ce problème politique par la force magique des mots. Selon M. Masoni, on met en jeu la crédibilité du législateur et du Parlement en faisant des promesses qui ne peuvent pas être tenues. Cela est vrai en principe, mais ne concerne pas le problème qui est discuté. En choisissant le mot «Bildung», la majorité de la commission a simplement voulu fixer une ligne directrice. Comme l'a dit M. Binder, elle a voulu montrer que le but de l'enseignement ne doit pas être uniquement utilitaire. Je pense que vue sous cet angle, la proposition de la majorité de la commission peut être acceptée par une très large majorité de ce Conseil.

Bundesrat **Tschudi:** Ich möchte vor allem in dem Sinne für die interessante Aussprache danken, als ich Gelegenheit habe, an einem Kurs der «Education permanente» teilzunehmen. Der Vorschlag Ihrer Kommission ist passiv statt aktiv wie der Vorschlag des Bundesrates und der Kommissionsminderheit gefasst. Dieser Umstellung kommt keine Bedeutung zu. Im Vorschlag Ihrer Kommission wird ebenso wie im bundesrätlichen Entwurf ein Grundrecht gewährleistet. Ich sehe keinen Grund, warum das Bundesgericht dieses Grundrecht nicht als verfassungsmässiges Recht im Sinne von Artikel 113, Absatz 1, Ziffer 3, der Bundesverfassung deuten sollte. Die Formulierung der Kommissionsmehrheit unterscheidet sich aber in drei Punkten von derjenigen des Bundesrates, einmal im Subjekt, hier jeder Einwohner, dort Verzicht auf die Nennung des Subjekts, dann im Objekt, hier Ausbildung, dort Bildung, und schliesslich darin, dass im Vorschlag der Kommission auf das Eingrenzen, den Moment der Eignung, verzichtet wird. — Zum Subjekt folgendes: Die meisten Grundrechtsbestimmungen der Bundesverfassung verzichten auf die Nennung eines Subjekts; Ausnahmen sind vor allem die Artikel 4 und 45 der Bundesverfassung. Das Bundesgericht wird also, wenn sich die Kommissionsmehrheit durchsetzt, das Subjekt bestimmen müssen. Die Auslegung einer derartigen Grundrechtsbestimmung ist vor allem dann etwas schwierig, wenn die Grundrechtsbestimmung selber neuartig ist, wie das beim Recht auf Bildung oder Ausbildung zutrifft. Dem Bundesgericht werden sich vier Möglichkeiten anbieten, nämlich die Anwendung auf jedermann, der sich in der Schweiz aufhält, unabhängig von Nationalität und vom fremdenrechtlichen Statut; dann zweitens die Anwendung auf alle Schweizer und auf alle in der Schweiz Niedergelassenen. Das entspricht am besten der Formulierung des Bundesrates, wonach nämlich Subjekt die Einwohner sind. Ich vermute, dass das Bundesgericht auch bei der passiven Formulierung diesen Weg wählen wird. Dritte Möglichkeit: Anwendung auf alle Schweizer Bürger, unabhängig vom Wohnsitz, und viertens schliesslich Anwendung nur auf Schweizer Bürger mit Wohnsitz in der Schweiz. Das Bundesgericht wird also unter diesen vier Möglichkeiten den Weg suchen müssen; es wird ihn zweifellos auch finden. Ich vermute — wie gesagt —, dass es dieselbe Lösung wählen wird wie wir mit der Fassung «Einwohner».

Nun zum Objekt. Es wurde viel über den Unterschied zwischen Bildung und Ausbildung diskutiert. Der Bildungsbegriff, darüber hat die Diskussion Klarheit geschaffen, ist durchaus vieldeutig. Er bezeichnet unter anderem bald einen Status, nämlich das Gebildetsein, bald einen Prozess, so etwa Bildung in den ausländischen und internationalen Verfassungsbestimmungen. Dort ist er als Prozess zu deuten. Die Stimmen, welche die Aufnahme des Rechts auf Bildung in die Verfassung verlangen, scheinen sich darin einig zu sein, dass Bildung einen umfassenden Prozess oder Status bedeutet, welcher über den blossen Erwerb oder Besitz irgendwelcher für die Berufsausübung erforderlicher Fähigkeiten hinausreicht; ferner dass dieser umfassende Bildungsbegriff nicht mehr derjenige des 19. Jahrhunderts ist. In der Förderung einer umfassenden, modernen Bildung erschöpft sich aber die Einigkeit der Ansichten; von einer Einheit über den Inhalt dieser Bildung kann wohl kaum die Rede sein. Verschiedene Stimmen gehen beinahe axiomatisch davon aus, dass Ausbildung lediglich Vermittlung von Fähigkeiten für die Berufsausübung bedeute. Indessen ist eine derartig enge Interpretation des Ausbildungsbegriffes keineswegs zwingend. Es ist die Ueberzeugung des Bundesrates wie auch der Expertenkommission, dass die Ausbildung in Schulen aller Art, aber auch in der Berufslehre heute weiter konzipiert werden muss und vielfach auch schon weiter konzipiert ist. Das Ziel einer aufgeschlossenen Schule irgendeiner Stufe ist heute mehr als nur die Heranbildung von berufsfähigen Fachidioten. Diese Ausweitung des Ausbildungsziels wird in allen Bildungseinrichtungen noch mehr zu fördern sein. Allerdings sind die Grenzen des Auftrags, welcher staatlichen oder auch privaten Bildungsinstitutionen erteilt werden kann, zu beachten. Wird «Bildung» als erwünschtes Resultat einer in bestimmter Weise angelegten Sozialisation verstanden, so ist offensichtlich, dass die staatlichen und privaten Bildungseinrichtungen hieran nur einen Beitrag zu leisten vermögen; dem Elternhaus, den Kirchen, den Freunden, der Umgebung im weitesten Sinn fallen zusätzliche Aufgaben zu. Diese notwendige Selbstbescheidung in der Festsetzung des Auftrags an die Bildungseinrichtungen, vor allem an diejenigen des Staates, kann mit dem Begriff der «Ausbildung» zum Ausdruck gebracht werden, ohne dass damit eine Beschränkung auf «Fachausbildung» verbunden wird.

Aus diesen Ueberlegungen ergibt sich meines Erachtens, dass der Streit um die Begriffe «Bildung» und «Ausbildung» juristisch nahezu irrelevant ist. Auch wenn ein Recht auf Bildung in die Verfassung aufgenommen wird, so müsste das Bundesgericht das Objekt dieses Grundrechts so auslegen, wie ich es soeben geschildert habe. Es lässt sich somit die Aufnahme eines Rechts auf Bildung durchaus vertreten, ein Recht auf Ausbildung ist aber weniger vieldeutig, weniger missverständlich und darum vorzuziehen. Dass ein Recht auf Ausbildung nur nach Massgabe der persönlichen Eignung gewährleistet sein kann, ist unbestreitbar und wurde auch in der Diskussion nicht bestritten, ob es nun im Text steht oder nicht. Ich möchte deshalb darauf nicht eingehen.

Zusammenfassend möchte ich folgendes sagen: Meines Erachtens bringt die Formulierung der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission nur einen Fortschritt: Die neue Formel ist einprägsamer, zündkräftiger als der Vorschlag des Bundesrates. Im übrigen, vor allem in juristischer Sicht, ist die neue Formel der alten unterlegen. Besonders nachteilig ist dabei meines Erachtens der Verzicht auf die Nennung des Subjektes. Was die andern Verkürzungen, wenn man so sprechen will, gegenüber der Fassung des Bundesrates angeht, so bin ich überzeugt, dass sie in der bundesgerichtlichen Handhabung wiederum geändert würden; insofern wäre also die Wahl der neuen Formulierung ohne irgendwelche wesentlichen Folgen.

Sie stehen also vor der Wahl: Wollen Sie eine Formulierung, die Klarheit schafft, die eine konkrete Regelung für ein verfassungsmässiges Recht enthält, oder ziehen Sie eine Formulierung mit politischer Strahlungskraft vor? Der Bundesrat hat sich für die erste Lösung entschieden.

Präsident: Wir bereinigen Alinea 1 von Artikel 27. Bundesrat und Minderheit I sprechen von einer der Eignung entsprechenden Ausbildung. Die Mehrheit der Kommission spricht von «Recht auf Bildung». Die Minderheit I stimmt dem Bundesrat zu, der vorschlägt: «Jeder Einwohner hat ein Recht auf eine seiner Eignung

entsprechende Ausbildung.» Die Mehrheit der Kommission sagt lediglich: «Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.» — Die Minderheit II, vertreten durch Herrn Tanner, will «das Recht auf Bildung zum ganzen Menschen». Herr Oehen stellt den Antrag, dass «auf die Bedürfnisse der Umwelt» in die Formulierung einbezogen werden soll.

Ich beantrage Ihnen, wie folgt abzustimmen. In einer ersten Eventualabstimmung stelle ich den Antrag der Minderheit I und des Bundesrates dem Antrag Oehen gegenüber. Das Resultat wird dem Antrag der Minderheit II gegenübergestellt und das Resultat in definitiver Abstimmung dem Antrag der Mehrheit der Kommission.

Abstimmung — Vote

Eventuell — Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	134 Stimmen
Für den Antrag Oehen	5 Stimmen

Eventuell — Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	41 Stimmen

Definitiv — Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	81 Stimmen

Art. 27 Abs. 2—5

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Tanner-Zürich)

Abs. 2

Im gesamten öffentlichen Bildungswesen ist jede Art von Diskriminierung untersagt.

Abs. 3

Die Verantwortung für die Bildung der Kinder tragen die Eltern. Sie sind in der Wahl der Schulen frei.

Abs. 4

Die Erzieher und Lehrer erfüllen ihren Bildungsauftrag in freier pädagogischer Tätigkeit und in Verantwortung gegenüber dem werdenden Menschen und der Oeffentlichkeit.

Abs. 5

Alle der allgemeinen Erziehung und Bildung im Sinne von Absatz 1 dienenden Schulen sind hinsichtlich der finanziellen Förderung durch Bund und Kantone grundsätzlich gleichgestellt, sofern sie kein Gewinnstreben verfolgen.

Antrag Müller-Luzern

Abs. 3

... unter staatlicher Aufsicht. Er ist ...

Antrag Oehen

Abs. 4

Die Erzieher und Lehrer erfüllen ihren Bildungsauftrag in freier pädagogischer Tätigkeit und in Verantwortung gegenüber Umwelt, Nachfahren, werdenden Menschen und der Oeffentlichkeit.

Art. 27 al. 2 à 5

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Tanner-Zürich)

Al. 2

Tout genre de discrimination est interdit dans chaque domaine de l'enseignement public.

Al. 3

Les parents sont responsables de la formation de leurs enfants. Ils choisissent librement les écoles.

Al. 4

Pour remplir leur mission, les éducateurs et les enseignants exercent leur activité pédagogique en toute liberté et en pleine conscience de leurs responsabilités à l'égard d'êtres humains en devenir, ainsi qu'envers la société.

Al. 5

En principe, toutes les écoles servant à l'éducation générale et à la formation sont mises sur le même pied quant à l'octroi de prestations pécuniaires par la Confédération et les cantons, à moins qu'elles n'exercent leur activité à titre lucratif.

Proposition Müller-Lucerne

Al. 3

... placé sous la surveillance des cantons...

Proposition Oehen

Al. 4

Pour remplir leur mission, les éducateurs et les enseignants exercent leur activité pédagogique en toute liberté et en pleine conscience de leurs responsabilités à l'égard du milieu environnant des générations futures, des jeunes et de la société.

Präsident: Ich schlage Ihnen hier folgendes Vorgehen vor: Wir werden über Alinea 2 separat entscheiden. Es liegen hier verschiedene Wortmeldungen vor. Nachdem aber Herr Tanner vermutlich seinen Antrag gesamthaft begründen wird, werde ich gleichzeitig auch den Antrag Müller-Luzern und den Antrag Oehen begründen lassen, dann aber die Abstimmungen separat vornehmen. Sie sind so einverstanden.

Sauser, Berichterstatter der Mehrheit: Ich werde mich in diesem Falle vorläufig nur zu Absatz 2 äussern. Ich finde es aber rationeller, wenn Herr Tanner bereit ist, seine Anträge auch zu den Absätzen 3, 4 und 5 gleichzeitig zu begründen.

Herr Tanner nimmt mit seinem Minderheitsantrag zu Absatz 2 einen Vorschlag auf, wie er in der Kommission von Frau Uchtenhagen eingebracht und dort mit 12 : 7 Stimmen abgelehnt worden ist. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Text, der auch vom Ständerat gutgeheissen worden ist, entspricht dagegen dem bisherigen Absatz 3 des Artikels 27 der Bundesverfassung. Er ist nur noch etwas imperativer gefasst worden, indem das Wort «sollen» durch «müssen» ersetzt worden ist. Wenn die Kommission nach eingehender Diskussion den jetzt von Herrn Tanner aufgenommenen Text verworfen hat, dann natürlich keineswegs, weil sie irgendeiner Art von

Diskriminierung im öffentlichen Bildungswesen das Wort reden möchte. Es bestanden aber einerseits Bedenken, ob das ausgesprochene Modewort «Diskriminierung» klar genug sei und sich für die Aufnahme in die Bundesverfassung eigne.

Noch schwerer fiel aber anderseits ins Gewicht, dass das Abgehen vom bisherigen Verfassungstext politischen Zündstoff in sich schliessen könnte. Bedenken könnten namentlich in protestantischen oder doch wenigstens in betont antikatholischen Kreisen geweckt werden. Es ist ja leider bekannt, dass nicht in allen mehrheitlich katholischen Kantonen dieser bisherigen Bestimmung der Bundesverfassung voll nachgelebt worden ist. Die Aufhebung des bisherigen Absatzes 3 und dessen Ersetzung durch den neuen und weder ganz klaren noch allgemein verständlichen Begriff «Diskriminierung» könnte den Verdacht wecken, man gebe es auf, der eindeutigen Vorschrift der heute gültigen Verfassungsbestimmung überall Nachachtung zu verschaffen. Die Mehrheit der Kommission ist also der Ansicht, das von Herrn Tanner vorgeschlagene Diskriminierungsverbot bedeute keinen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Text, könnte aber unter Umständen die Vorlage politisch gefährden.

Namens der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen deshalb, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

M. **Barchi,** rapporteur de la majorité: Je prendrai seulement position sur l'alinéa 2 qui est proposé par M. Tanner, tandis que je parlerai plus tard des autres alinéas.

Dans la doctrine sur le droit à la formation, il n'est pas controversé que le principe de l'interdiction de toute discrimination est immanent, implicite dans ce droit. Par conséquent, il est superflu de prévoir une disposition à cet effet.

Naturellement, on peut se poser la question suivante: pourquoi, suivant la même logique, n'a-t-on pas abrogé l'alinéa 2 de l'article 27 qui dit: «Les écoles publiques doivent pouvoir être suivies par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'il soit porté atteinte d'aucune façon à leur liberté de conscience ou de croyance.» Du fait que l'interdiction de toute discrimination religieuse est encore sanctionnée *expressis verbis* dans la constitution, on pourrait tirer *e contrario* la conclusion que d'autres discriminations sont admises, mais ce n'est sûrement pas là le sens des décisions de la commission.

Cette disposition concernant l'interdiction des discriminations religieuses a été laissée dans la constitution, *expressis verbis* exclusivement pour des raisons historiques et politiques, suivant le principe *Quieta non movere.* En abrogeant cet article, on aurait pu, en effet, donner l'impression qu'un changement a été apporté et provoquer ainsi, dans l'opinion publique, des discussions inutiles et même des controverses. C'est justement cela que l'on a voulu éviter. Mais je le répète, dans le droit à la formation, le principe de l'interdiction de toute discrimination est immanent, de telle sorte qu'il est inutile de prévoir une disposition spéciale à ce propos.

Tanner-Zürich, Berichterstatter der Minderheit: Unser Ratspräsident hat gesagt, ich würde vermutlich meine weiteren Minderheitsanträge gesamthaft begründen. Wir haben das nicht miteinander besprochen; ich möchte um die Erlaubnis bitten, separat vorgehen zu dürfen, wie das üblich ist. Er hat mich liebenswürdigerweise wegen meiner handicapierten Situation schonen wollen. Aber die Angelegenheit ist zu wichtig, als dass ich alles zusammennehmen könnte. Ich äussere mich also zunächst einmal nur zu diesem Absatz 2.

Hier geht es — allerdings verbal — um wenig; ich werde Sie also nicht lange aufhalten müssen. Immer wieder bewundere ich Herrn Weber-Arbon in seinem juristischen Scharfsinn und auch seiner Begabung zur prägnanten Formulierung. Er hat mir heute erklärt, ich hätte beim Begriff «Bildung zum ganzen Menschen» in Tautologie gemacht, denn Bildung sage das schon alles. Er ist ja der Vater des nun äusserst knapp angenommenen Textes: «Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.» Da es nun gewährleistet ist und da Bildung offenbar alles sagt, könnte ich fragen: Macht die Kommissionsmehrheit und ich mit ihr nicht doch in Tautologie, indem wir nun noch ein Diskriminierungsverbot stipulieren? Wenn wir dieses dann enumerativ auf den konfessionellen Schutz beziehen, verstehe ich das nicht recht. Herr Barchi hat zwar begründet aus der historischen und politischen Situation heraus: *quieta non movere.* Gut, man könnte auch sagen, es handle sich um ein *noli me tangere* — ein Blümchen rühr mich nicht an —; aber es ist kein schönes Blümchen, das wir da noch weiterpflegen wollen. Vor allem: Eines von ihnen wird in den nächsten Jahren verwelken, und es werden in unserem Garten — wenn schon — ganz andere Blumen spriessen, nämlich die Gefahr der rassischen und der sozialen sowie anderer Diskriminierung. Und diese Gefahr wird bedeutsamer sein als die konfessionelle Bedrohung, denn ich glaube, wir befinden uns heute — 124 Jahre nach dem Sonderbundskrieg — nicht in der irren Situation der Iren.

Ich dachte eigentlich Herrn Weber entgegenzukommen mit der Verknappung der Formulierung, indem ich einfach den Vorschlag von Frau Uchtenhagen, den Sie fallen liess, wieder aufnahm: «Im gesamten Bildungswesen ist jede Art der Diskriminierung untersagt.» Es bedarf dann keiner Enumeration mehr; es wäre alles drin enthalten, und wir müssten nichts, was jetzt ruht, noch einmal *expressis verbis* anrühren. Denn so tun wir es nämlich doch, indem wir den konfessionellen Schutz ausdrücklich in der Verfassung beibehalten.

Ich möchte Sie also bitten, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Oehen: Ich habe bei meiner Begründung zum ersten Antrag darauf hingewiesen, dass ich sachlich auch meinen zweiten Antrag damit begründen würde.

Nachdem Sie trotz meinem Appell, in der heutigen Situation die Umwelt, das ökologische Denken bei einem so wichtigen Artikel nicht wegzulassen, darauf verzichtet haben ihn aufzunehmen resp. mit erdrückender Mehrheit den Gedanken der Umwelt im Bildungsartikel zu verankern, zurückgewiesen haben, möchte ich meinen Antrag zugunsten des Antrages Absatz 4 von Herrn Tanner zurückziehen. Herr Tanner sagt — ich habe ja nur seinen Antrag ergänzt —, dass die Verantwortung gegenüber dem werdenden Menschen und der Oeffentlichkeit in der pädagogischen Tätigkeit berücksichtigt werden soll. Mit einigem guten Willen kann man meine zugesetzten Worte in den Begriff der Oeffentlichkeit mit hineininterpretieren.

Ich bitte Sie deshalb sehr dringend, diesen Absatz 4 gemäss Vorschlag von Herrn Tanner in unseren Artikel aufzunehmen.

Müller-Luzern: Ich habe hier einen kleinen Vorschlag zu machen.

Die heute geltende Bundesverfassung sagt, der Primarunterricht müsse ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen. Diese Formulierung richtet sich gegen die Privatschulen, die man dadurch zwar nicht verhindert, aber stark diskriminiert. Der neue Vorschlag versucht das zu mildern mit der Formulierung, der obligatorische Unterricht stehe unter staatlicher Kontrolle. Denn man hat eingesehen, dass der Staat ja nicht die Leitung der Privatschulen übernehmen kann.

Ich schlage nun vor, das Wort «Kontrolle» durch «Aufsicht» zu ersetzen, und zwar aus folgendem Grund: «Kontrolle» hat in den letzten 20 Jahren aus dem Englischen eine Nebenbedeutung angenommen. Man spricht in Angleichung an den angelsächsischen Sprachgebrauch davon, ein Feuer unter Kontrolle zu bringen, einen Angriff unter Kontrolle zu bringen, und damit meint man «beherrschen». Der Staat soll aber die Privatschulen nicht beherrschen, sondern beaufsichtigen. Eine Aufsicht ist nötig, damit man nicht im Namen Pestalozzis mit der Schule Geschäfte treiben kann. Aber der Staat soll grundsätzlich den Privatschulen wohlwollend gesinnt sein. Sie sind ja eine willkommene, in vielen Fällen absolut notwendige Ergänzung des staatlichen Bildungssystems. Ein Staat, der sich zum Pluralismus bekennt, muss zwangsläufig auch die privaten Schulen bejahen. Sie haben ihren Platz, ihre Aufgabe und ihre Sendung.

Frau **Thalmann:** Ich äussere mich ebenfalls zu Artikel 27, Absatz 2, zum Thema der Diskriminierung, im speziellen über die Gleichstellung von Knaben und Mädchen im Bildungswesen. Bei der Schaffung eines Bildungsartikels darf nicht nur über Begriffe diskutiert werden. Es scheint mir notwendig, nun auch Missstände zu beseitigen, die in der Schweiz seit Jahren vorhanden sind.

In der Debatte der nationalrätlichen Kommission fand man, das Diskriminierungsverbot sei nicht mehr nötig; eine namentliche Erwähnung erübrige sich sowohl vom rechtlichen Standpunkt aus, als auch von den heutigen Verhältnissen her gesehen.

Die Frauenverbände waren in der Vernehmlassung verschiedener Meinung; einig aber war man sich darin: Es muss eine Gleichstellung von Knaben und Mädchen herrschen. Ich finde es nun richtig, dass Sie wissen, was das im einzelnen heisst: Gleichstellung bedeutet nun Chancengleichheit in bezug auf das Geschlecht. Notwendig sind dabei: gleiche Lehrpläne in den Volksschulen für Knaben und Mädchen. In den allgemeinbildenden Fächern, wie Geometrie, Physik und Chemie, sollten auch Mädchen lückenlos, zu Stadt und Land, diese Fächer besuchen können, nebst Hauswirtschaft und Handarbeit. Für diejenigen Mädchen, die in ein Studium gehen oder in eine höhere Schule übertreten, bzw. eine anspruchsvolle Lehre absolvieren wollen, soll der Uebertritt in gleicher Weise gegeben sein wie für Knaben. Gleichstellung im Bildungswesen würde ferner heissen, dass Aufnahmeprüfungen, ebenso die erforderliche Punktzahl für die Aufnahme in eine höhere Lehranstalt, für beide Geschlechter dieselben sind; unabhängig davon, ob man durch verschiedenes Vorgehen mehr Anwärter eines bestimmten Geschlechtes erreichen kann oder nicht.

Gleichstellung bedeutet weiter: gleiche Stipendienansätze für Studenten und Studentinnen, für Lehrlinge und Lehrtöchter; dass das Kind eines Gastarbeiters ebensogut eine Lehre absolvieren kann wie ein Schweizer Kind, dass der Besuch einer Sekundarschule oder einer höheren Lehranstalt möglich ist, auch wenn jemand durch einen gewissen Umstand älter geworden ist als die Klassenkameraden.

Was bewirkt nun eine Gleichstellung? Es ergeht der Auftrag und damit die Verpflichtung an die öffentlichen Instanzen, jede diskriminierende Gesetzesbestimmung und jede diskriminierende Lehrplankonzeption auszuschalten. Behörden werden, im Wissen um das Individualrecht, die gewährleistete Gleichstellung realisieren. Bei Nichteinhaltung würde ein klagbarer Anspruch auf Aufhebung der Diskriminierung geltend gemacht werden können.

Was aber dann, wenn ein Richter zweifelt, ob die Chancengleichheit verlangt werden kann, wenn das Diskriminierungsverbot nicht namentlich erwähnt ist? Er muss zurückgehen auf den Willen des Gesetzgebers. Dieser wäre ersichtlich aus der Botschaft, aber auch aus der Beschlussfassung in der nationalrätlichen Kommission (siehe Protokoll); er wäre ersichtlich aus den Ausführungen des Herrn Bundesrat Tschudi von heute morgen. Es scheint mir aber auch wichtig zu sein, dass das Parlament ausdrücklich bestätigt: Es ist mein Wille, dass bei Gesetzesinterpretationen der Grundsatz herrscht: Jede Diskriminierung im öffentlichen Bildungsbereich ist untersagt.

M. **Chavanne:** Je désire vous exposer quelques-unes des raisons pour lesquelles je suis favorable aux propositions de la minorité II de M. Tanner, sur les points 2 et 4.

Pour des raisons historiques, on a reproduit exactement l'ancienne disposition sur les écoles publiques, qui doit «pouvoir être suivie par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'il soit porté atteinte d'aucune façon à leur liberté de conscience ou de croyance». Le droit absolu des enfants à être respectés dans leur croyance religieuse, celle de leurs parents, est évident. En effet, aucun enfant de notre pays appartenant à une famille catholique ne doit avoir des difficultés dans une école à majorité protestante comme aucun enfant protestant ne doit avoir de difficulté dans une école à majorité catholique. Par ailleurs, même les religions plus rares, comme celles des Juifs, des Mahométans, doivent être respectées, parce que ce droit est applicable à tous les habitants et non seulement aux Suisses. Or le fait de limiter cet article essentiel touchant la neutralité de l'école au seul problème — très important de notre histoire — celui du respect des confessions est insuffisant. Toutefois, le rapporteur de langue française a déclaré que, selon les procès-verbaux de la commission, toutes les discriminations étaient interdites et non pas seulement celle de la religion. A ce propos, je suis d'ailleurs étonné que les juristes ne soient pas davantage surpris de cette imprécision dans un texte constitutionnel.

Je pense donc que le texte de M. Tanner est meilleur. Il précise que «tout genre de discrimination est interdit dans chaque domaine de l'enseignement public», ce qui est essentiel. En effet, s'agissant de discrimination raciale, le petit Africain ou le petit Chinois a exactement les mêmes droits et ne doit jamais être molesté à l'école, soit en raison de la couleur de sa peau, soit par la structure de l'école, par le corps

enseignant, bien que ce dernier ait d'autres devoirs vis-à-vis de l'opinion, de ses élèves et de leurs parents. Non seulement le droit aux opinions religieuses est évident, mais aussi celui aux conceptions politiques qui peuvent être absolument areligieuses, éventuellement agnostiques ou en marge de l'enseignement habituel des religions.

Or le devoir d'honnêteté intellectuelle de l'enseignant implique de sa part un effort d'objectivité dans l'approche de ces matières qui doivent être enseignées pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire des opinions, et respectées en tant que telles. Là existe une base essentielle de la neutralité de l'enseignant. Et, surtout actuellement où le corps enseignant a tellement de difficultés à s'adapter à une situation toute nouvelle, je pense qu'il est très important de supprimer toute discrimination.

En effet, le corps enseignant était, jusqu'à récemment et dans beaucoup de cas, recruté au sein du ou des partis majoritaires de chaque canton. Il n'y avait d'avancement que si l'on n'appartenait à ce parti. Actuellement, pour diverses raisons, le recrutement du corps enseignant s'est beaucoup plus diversifié et des jeunes gens et jeunes filles, appartenant à des milieux très variés de la population et aux opinions très diverses, sont appelés à enseigner, à condition qu'ils respectent la neutralité religieuse, politique, éthique. Et ce corps enseignant se heurte à une situation absolument nouvelle: les élèves posent des questions sur des problèmes extrêmement variés, du fait que le maître d'école et éventuellement les représentants des confessions religieuses ne sont plus du tout les seuls informateurs des enfants. Par la radio, la presse et la télévision, les enfants sont informés, discutent à la maison et posent des questions aux maîtres. Or l'enseignant doit répondre et ne peut plus le faire comme autrefois sur des sujets offerts aux élèves, tabous, et sur lesquels ils puissent avoir autre chose qu'une opinion.

Du fait que notre corps enseignant, dans l'ensemble de la Suisse, se crée une propre déontologie de neutralité par des déclarations extrêmement importantes, un texte qui précise que toute discrimination est interdite est meilleur que celui qui fait allusion simplement au respect absolu, nécessaire, obligatoire des différentes confessions religieuses. La référence au droit du corps enseignant, au chiffre 4 de la proposition de minorité de M. Tanner, me semble être importante. Il est précisé que «les éducateurs et les enseignants exercent leur activité pédagogique en toute liberté et en pleine conscience de leurs responsabilités à l'égard d'êtres humains en devenir, ainsi qu'envers la société». Dans ce cas, il s'agirait d'une formule plus heureuse que la formule historique qui répondait à un besoin évident de notre pays séparé en deux grandes confession. Ce texte serait en outre plus proche des besoins réels, des enfants, des parents et du corps enseignant.

Schwarzenbach: Wenn ich diesen verschiedenen Voten über den Geist und den Inhalt unseres Schulwesens folge, gewinne ich den Eindruck, mich im Vorfeld eines agnostischen, nicht nur eines laizistischen Staates zu befinden. Ich habe einen Vorgeschmack von einer sozialistischen Welt, die irgendwo ausserhalb unserer Grenzen schon bedrohlich Fuss gefasst hat, bei uns aber noch nicht eindringen konnte. Man hält uns nun einen «agnostischen Speck» vor die Nase.

Früher wäre in einem solchen Fall — ich bedaure das hier sagen zu müssen — auf den Bänken der CVP, da die katholischen Schulen doch ganz empfindlich anvisiert werden, mindestens eine Stimme laut geworden, die die Verdienste dieser Schulen gewürdigt hätte, die sie sich bisher erworben haben.

Aber auch im protestantischen Sektor wäre wahrscheinlich eine Stimme laut geworden, die sich mit dieser einfachen agnostischen Erziehung, wie sie geplant ist, nicht hätte abfinden können. Ich möchte in diesem Saale doch betonen, dass unsere Schweizerische Eidgenossenschaft auf einer christlichen Grundlage aufgebaut ist, nicht konfessionell ausgewertet — da bin ich vollkommen einverstanden, dass keine Diskriminierung stattfinden soll —, aber beim «corps enseignant», bei den Lehrern, wird es doch darauf ankommen, auf welchem weltanschaulichen Boden sie stehen, d. h. ob sie Agnostiker, Materialisten, Freidenker oder Christen sind. Ich möchte hier doch dafür plädieren, dass wir in unserem Bildungswesen christliche Akzente noch setzen und nicht einfach um den Brei herumreden.

Bundesrat **Tschudi**: Es geht hier um die Bereinigung von Absatz 2. Den Herren Nationalräten Tanner und Chavanne möchte ich ausdrücklich und nachdrücklich bestätigen, was ich schon heute morgen sagte: Im Recht auf Bildung oder Recht auf Ausbildung liegt das Diskriminierungsverbot. Die erste Folge dieses Rechtes auf Bildung ist das Diskriminierungsverbot. Das ist einer der wesentlichen Gründe, weshalb wir das Recht auf Bildung statuieren wollen. Es wäre also eine völlig unnötige Wiederholung, wenn wir in Absatz 2 das Diskriminierungsverbot noch einmal aufnehmen. Frau Nationalrat Thalmann hat mit absolutem Recht dargelegt, eine solche Bestimmung sei nicht nötig, um Diskriminierungen in bezug auf Geschlecht, Rasse oder Konfession zu verhindern.

Warum haben wir nun Absatz 2 in dieser Fassung belassen? Diese Regelung spielt, sie führt zu keinen Beanstandungen und hat sich bewährt. Es ist völlig überflüssig und unnütz, hier etwas ändern zu wollen auf einem Gebiet, das nicht zur Diskussion steht und mit einem Vorschlag, der uns zudem keinen Fortschritt bringen würde. Wir wollen im Verhältnis Staat/Kirche in nächster Zeit die konfessionellen Ausnahmeartikel — das Klosterverbot, das Jesuitenverbot — aufheben. Jedoch die Bestimmungen für die Schule wollen wir beim jetzigen Zustand belassen, der zu einer Beruhigung in unserem Lande, zum Frieden, zur Zusammenarbeit unter den Konfessionen beigetragen hat. Ich möchte Ihnen also — so gut der Antrag von Herrn Nationalrat Tanner gemeint ist und so sehr wir mit allem, was er erklärt hat, einverstanden sind — empfehlen, Absatz 2 in der Fassung des Bundesrates zu belassen.

Abstimmung — Vote

Abs. 2

Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	29 Stimmen

Sauser, Berichterstatter der Mehrheit: Der vorgeschlagene Text für Absatz 3 (als Vorschlag der Mehrheit gibt es ja nur einen Absatz 3, die weitern Absätze figurieren nur im Minderheitsantrag Tanner) bringt nur insofern etwas Neues, als er den Unterricht innerhalb der obligatorischen Schulzeit der staatlichen Kontrolle unterstellt, während bisher von staatlicher Leitung die Rede war. Es ist aber klar, dass der bisherige Text den

wirklichen Verhältnissen nicht gerecht wird. Der Unterricht an einer Privatschule konnte schon bisher auf der Primarschulstufe nicht ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen, wie es die Verfassung eigentlich verlangen würde. Der Staat musste sich darauf beschränken, die Stoffpläne vorzuschreiben und den Lehrbetrieb zu beaufsichtigen. Der bisherige Verfassungstext würde sich zum Minderheitsantrag Tanner natürlich in einem noch schärferen Gegensatz befinden als die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung, der sich die Kommissionsmehrheit angeschlossen hat.

Es blieb in unserer Kommission unbestritten — das möchte ich doch Kollege Schwarzenbach sagen —, dass den privaten Bildungsanstalten auf jeder Schulstufe nach wie vor ein Betätigungsfeld eingeräumt werden solle. Diese Konkurrenz schadet den staatlichen Schulen nicht, sondern sie kann deren Entwicklung sogar in nützlicher Weise befruchten. Ausserdem stellen die Privatschulen eine notwendige Ausweichmöglichkeit für Schüler dar, die sich in einer öffentlichen Schule aus irgendeinem Grunde nicht richtig entwickeln können. Der neue Verfassungstext dehnt nun die staatliche Kontrollpflicht auf die ganze obligatorische Schulzeit aus, nicht bloss auf die Primarschulstufe. Die Regelung des Privatschulwesens bleibt unter Vorbehalt der erwähnten Kontrolle im übrigen ganz den Kantonen überlassen. Es kann im Entwurf des Bundesrates wirklich nichts entdeckt werden, was sich gegen die Privatschulen oder gegen die Rechte der Eltern wenden würde, die Herr Tanner mit seinem Vorschlag noch besonders sichern möchte.

Herr Müller-Luzern hat nun den Antrag gestellt (er hat ihn bereits begründet), das Wort «Kontrolle» durch «Aufsicht» zu ersetzen. Da dieser Abänderungsvorschlag in der Kommission noch nicht vorlag, kann ich offiziell dazu nicht Stellung nehmen. Persönlich kann ich dem Antrag Müller nur eine redaktionelle und keine materielle Bedeutung beimessen. Das Wort «Kontrolle» hat natürlich einen etwas unsympathischen Beigeschmack, der dem Ausdruck «Aufsicht» weniger anhaftet. Ich möchte deshalb von mir aus dem Antrag Müller keine Opposition machen. Ich habe auch von Herrn Bundesrat Tschudi gehört, dass er persönlich keine Gründe sehen würde, dagegen zu opponieren.

Der zweite Satz des Absatzes 3 bringt gegenüber dem bisherigen Verfassungstext ebenfalls eine Erweiterung, indem die Unentgeltlichkeit des öffentlichen Schulunterrichtes nicht bloss für die Primarschulen, sondern auch für die ganze obligatorische Schulzeit vorgeschrieben wird. Diese sicherlich zeitgemässe Neuerung blieb in unserer Kommission unbestritten. Die Anträge von Herrn Tanner-Zürich zu Absatz 3 und für zwei neue Absätze 4 und 5 stellen eine Einheit dar, weshalb es sich auch empfehlen dürfte, gesamthaft darüber abzustimmen. Wenn es Herr Tanner allerdings wünscht, kann selbstverständlich auch separat abgestimmt werden. Sie sind in erweiterter Form auch schon in der Kommission gestellt und dort mit 19 gegen 1 Stimme abgelehnt worden. Sie gehen auf die Vorschläge der Studiengruppe für ein freies schweizerisches Bildungswesen zurück, hinter der unter anderem die Rudolf-Steiner-Schulen stehen. Es soll durchaus anerkannt werden, dass es sich um Kreise handelt, die etwas von Erziehung und Bildung verstehen und auf diesem Gebiet gewisse Pionierleistungen erbracht haben. Politische Ueberlegungen scheinen aber den Urhebern dieser Vorschläge weniger vertraut zu sein. Ich glaube nicht, dass derartige Formulierungen in unsere Bundesverfassung passen. Es besteht auch kaum eine Chance, dass ihnen der Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren zustimmen könnte. Es wäre allenfalls denkbar, dass die eine oder andere der vorgeschlagenen Bestimmungen in einem kantonalen Schulgesetz Eingang finden könnte, vor allem in bezug auf die bessere Behandlung der Privatschulen.

Herr Oehen hat mit seinem Antrag zu Absatz 4 den von Herrn Tanner vorgeschlagenen Text übernommen, hat ihn aber ebenfalls wie bei Absatz 1 durch den Begriff «Umwelt» und dann noch durch den Begriff «Nachfahren» ergänzt. Die überwiegende Mehrheit der Kommission gibt — wie bereits erwähnt — dem kurzen und eindeutigen Vorschlag des Bundesrates den Vorzug, weshalb ich Sie bitten muss, den Minderheitsantrag Tanner abzulehnen und auch dem Antrag Oehen nicht zuzustimmen.

M. **Barchi,** rapporteur de la majorité: Les propositions de M. Tanner, aux alinéas 3, 4 et 5 de l'article 27, visent plusieurs problèmes, essentiellement la liberté d'enseignement, les droits des écoles privées et le droit de liberté de choix des parents.

Quelques mots à propos de la liberté d'enseignement. Cette liberté, contrairement à l'opinion soutenue, par exemple dans l'article de Thomas Kleiner que j'ai déjà cité hier et qui a été distribué par M. Müller, cette liberté n'est pas reconnue comme immanente au droit à la formation. La liberté de l'enseignement était considérée jusqu'ici comme appartenant exclusivement à la compétence des cantons. J'ai déjà cité Jean-François Aubert, *Droit constitutionnel,* page 632; Peter Saladin dans *Das Recht auf Bildung,* page 144, et Zacharia Giacometti, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone,* page 157. Il est absolument étranger au message du Conseil fédéral de vouloir régler cette liberté dans cette revision constitutionnelle.

En ce qui concerne les établissements privés, ils sont subsidiaires dans notre structure de l'enseignement. D'après nos conceptions de l'Etat, l'instruction a été toujours considérée comme une tâche primordiale des pouvoirs publics, appartenant à la souveraineté des cantons. Le fait que les écoles privées sont reconnues, pourvu que certaines conditions soient remplies, découle d'un principe de liberté. Cette liberté de créer des écoles privées ne peut cependant pas signifier, comme le demande M. Tanner, que les pouvoirs publics doivent promouvoir la création d'écoles privées. A ce propos, il serait absolument faux de se référer à des exemples connus par d'autres pays: la Hollande, la France. Notre situation historique et politique, toute particulière, ne permet pas une telle comparaison. En adoptant la proposition de M. Tanner, on porterait une atteinte très grave aux autonomies cantonales.

Le libre choix des parents, c'est le revers de la médaille. Tel qu'il est conçu par M. Tanner, il est aussi inadmissible pour les mêmes raisons. Le libre accès à la formation est entendu dans le cadre des structures scolaires créées par les pouvoirs publics, que l'Etat — Confédération et cantons — doit s'efforcer d'améliorer. Le libre accès ne peut cependant pas signifier une obligation pour l'Etat de subventionner les frais d'équipement et de gestion d'une école créée par l'initiative privée, dans le but d'offrir une nouvelle alternative au

choix des parents. On peut encore mentionner les difficultés et les conséquences financières qui pourraient découler de l'adoption des alinéas proposés par M. Tanner.

Pour ces raisons, je m'oppose à l'acceptation de ces propositions. Pour les mêmes raisons aussi, je m'oppose à celle de M. Oehen.

En ce qui concerne la proposition de M. Alfons Müller, je suis d'accord avec le remplacement du mot «contrôle» par le mot «surveillance». Je voudrais simplement poser une petite question: dans le texte allemand, on parle de «staatliche Aufsicht», on entend par là «Confédération et cantons». Dans le texte français, maintenant, on ne parle que d'«autorité civile». Il serait peut-être préférable que, dans les deux textes, il soit dit la même chose, c'est-à-dire que l'on souligne qu'il s'agit de l'«autorité civile cantonale».

Präsident: Ich stelle fest, dass Herr Oehen seinen Antrag zu Artikel 27, Absatz 4, zurückgezogen hat zugunsten des Antrages Tanner.

Tanner, Berichterstatter der Minderheit: Man lernt nie aus, und offenbar scheine ich ein «Spätentwickler» zu sein. Es ist mir nämlich erst vorhin aufgeleuchtet, dass ich eine andere Numerierung hätte vornehmen müssen. Zu Absatz 3 wollte ich nämlich gar keinen Gegensatz schaffen. Aber da ich ohnehin keine Aussicht habe durchzukommen, können wir das jetzt wahrscheinlich auf sich beruhen lassen; es wäre vermutlich auch nicht mehr zu ändern. Und trotzdem, ich spreche jetzt nicht mehr von mir aus zu Absatz 3, sondern in einer neuen Numerierung über die Absätze 4, 5 und 6.

Es ist heute von Juristen immerhin sehr ernsthaft über das Sozialrecht diskutiert worden. Unter den Sozialrechten scheint mir dasjenige des Elternrechts primär zu sein: «Im Hause muss beginnen ...» Ich will Ihnen die zweite Hälfte des berühmten und zum Gemeinplatz gewordenen Gotthelf-Satzes nicht erwähnen und nicht in meine Ueberlegungen einbeziehen: das Leuchten und das Vaterland. Dieser zweite Teil entsprach dem Geist der damaligen Zeit und der konkreten Gegebenheit des Schriftstellers, vor 130 Jahren, anlässlich des 1. Eidgenössischen Schützenfestes, eine patriotische und eben etwas pathetische Festrede halten zu sollen. Ueber das Leuchten und selbst über das Vaterland, vor allem auch über das christliche des Herrn Schwarzenbach, denkt nach zwei Weltkriegen die junge Generation zum Teil doch wesentlich anders, als man damals gedacht hat. Wir sind nüchtern und unpathetisch geworden. Und doch: Im Hause muss noch immer alles beginnen, sofern wir jedenfalls an der tradierten Gesellschaftsordnung und daran, dass Ehe und Familie Kern und Zelle des Volksganzen sein sollen, festhalten wollen. Und deshalb — die Juristen unter uns mögen das einem Laien verzeihen — verstehe ich die verfassungs- und staatsrechtlichen Erörterungen nicht, die uns klarmachen wollen, dass ein Elternrecht im Sinne eines Sozialrechtes nicht in eine Verfassung hineingehöre. Ich verstehe es um so weniger, als beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention es in sich aufgenommen hat und — soweit ich orientiert bin — einzelne andere moderne Staatsverfassungen auch. Sollen wir, indem wir auf die Aufnahme des Elternrechts verzichten, anderseits aber die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen beabsichtigen, uns dadurch unnötige neue Schwierigkeiten schaffen? Das ist der erste äussere Grund, aus dem heraus ich für die Aufnahme des Elternrechts plädiere. Der entscheidendere innere aber liegt für mich darin: Der Staat existiert nur so lange, als er gebildete Träger des Staatsgedankens besitzt, Menschen, die befähigt sind, die Aufgaben und Verpflichtungen, die der Staat an uns heranträgt, zu sehen, zu übernehmen und als persönliche Verpflichtungen ernstzunehmen. Nach solchen Menschen suchen wir doch. Nach jeder Abstimmung beklagen wir hier im Rat das Fehlen des politischen, des staatsbürgerlichen Interesses und das Fehlen der staatsbürgerlichen Verantwortungsbereitschaft. Solche Menschen, solche Staatsbürger, gebildet eben im früher definierten Sinne, brauchen wir auf allen Gebieten, im Gebiet des Umweltschutzes, im Bereich des Sozialen, der Erziehung, ja sogar in zunehmendem Masse im Bereich der Wirtschaft; denn auch unsere Volkswirtschaft wird je länger desto weniger nur mit Fachkräften und Spezialisten auskommen können. Wer aber ist dieser Staat? Ob christlich oder unchristlich, glaube ich, wollen und müssen wir offenlassen. Ich denke doch, der Staat sei die pluralistische Gesellschaft, die ihn bildet und seien damit wir einzelnen, die wir uns doch zu dieser Gesellschaft zählen. Und da wir hier im Rat in besonderem Masse Staatsdiener sein wollen, scheint es meines Erachtens unsere Aufgabe zu sein, oder ist es unsere Aufgabe, diesem gesellschaftlichen Kollektiv bewusst werden zu lassen, wo die Bildungsaufgabe beginnt, nämlich eben im Hause. Deshalb die von der erwähnten Studiengruppe vorgeschlagene Formulierung: «Verantwortlich für die Erziehung und Bildung sind die Eltern oder deren gesetzliche Vertreter.»

Ich habe es schon in der Kommission gesagt: In echten und unechten Schicksalsfragen kann es einmal das persönliche Schicksal eines einzelnen sein, auf verlorenem Posten kämpfen zu müssen. Ich will gleichwohl noch nicht aufgeben. Logisch an das Elternrecht schliesst das Recht der Erzieher, also ein Lehrer- oder Erzieherrecht an. Es geht hier um das, was man in der breit angelegten öffentlichen Diskussion heute etwa mit Schulautonomie, mit Lehr- und Lernfreiheit bezeichnet. Herr Kollega Haller, der vom Fach ist, hat gestern erklärt, er verzichte darauf, einen solchen Antrag zu stellen, weil vor allem der Begriff der Lernfreiheit noch zu wenig definiert sei. Ich stimme ihm zu. Mit der Lehrfreiheit, glaube ich, verhält es sich wesentlich anders, und nur um diese geht es mir hier. Dieses Postulat wird in den nächsten Jahren, auch wenn wir hier rückständig und unzeitgemäss beschliessen, als eine grosse Welle auf uns zukommen und uns je nachdem überspülen. So wie die Gewerkschaften und die Studenten vor den Türen mit ihren Postulaten auf Mitsprache nicht haltmachen, so geht es, und noch viel stärker, allen, die erziehen, um dieses Recht, ihren Bildungsauftrag in pädagogischer Freiheit zu erfüllen, allerdings nicht in einer Freiheit um der Freiheit willen. Sie sind sich des Jaspers-Wortes bewusst, er habe nicht die Freiheit, um die Freiheit zu zerstören. Es geht ihnen darum, ihren Bildungsauftrag in pädagogischer Freiheit einerseits gegenüber dem werdenden Menschen und andererseits gegenüber der Oeffentlichkeit erfüllen zu können. Dies sollte wieder ein klagbarer Rechtsanspruch der Oeffentlichkeit, der Gesellschaft sein, wenn die Erzieher ihre Freiheit missbrauchen bzw. ihren Auftrag gegenüber dem werdenden Menschen und gegenüber der Oeffentlichkeit nicht nachkommen, ein klagbarer

Rechtsanspruch aber auch umgekehrt der Erzieher, wenn die Gesellschaft mit irgendwelchen ihrer Vertreter den Erziehern dieses Recht, in Freiheit pädagogisch tätig sein zu können, bestreiten würde. Ich bemühe mich also, so gut es mir als Nichtjurist möglich ist, juristische Fakten aufzuzeigen, also die Klagbarkeit auch dieses Erzieher-Sozialrechtes und seine Konkretisierbarkeit unter Beweis zu stellen.

Nun will ich Sie nicht mehr lange auf die Geduldsprobe stellen, nachdem ich bisher mit Bitten keinen Erfolg hatte, will ich mich jetzt zum letzten Mal als Bettler versuchen. Zwar schreiben die Reichen an ihre Gartentore «Betteln und Hausieren verboten», beim reichen Bund um Subventionen nachzusuchen ist aber nichts Anstössiges, sondern etwas Uebliches geworden. Der Unterricht in den öffentlichen Schulen während des Obligatoriums ist unentgeltlich, so werden wir fraglos beschliessen, so war es bis anhin. Wir alle sind bereit, immer vermehrte finanzielle Aufwendungen für die Bildung und Ausbildung auf allen Ebenen zu übernehmen. Die Frage: Wer soll das bezahlen? stellt sich hier gar nicht. Wir sind uns alle darin einig: eine andere Alternative haben wir nicht. Aber die Frage stellt sich: Soll bloss das öffentliche Schul- und Ausbildungswesen ständig im Genuss der Bundesfinanzierung sein? Vielleicht sollte man die Frage richtiger zuerst etwas anders stellen: Warum sind Privatschulen überhaupt nötig und immer nötig gewesen? Waren und sind es einfach einzelne Eltern und Lehrer, die ein Extrazüglein fahren wollen? Waren und sind sie zu vornehm, ihre Kinder in die öffentlichen Schulen zu schicken bzw. dort als Erzieher tätig zu sein, oder waren diese öffentlichen Schulen bereits einmal nicht gut genug? Letzteres trifft fraglos da und dort zu.

Ich bin kein Gegner der Staatsschule. Ich habe sie selber in den unteren Stufen genossen. Ich bin selbstverständlich noch weniger ein Gegner der in den Staatsschulen beschäftigten Lehrer, sofern sie ihrem Bildungsauftrag in Veranwortung gegenüber dem werdenden Menschen und der Oeffentlichkeit gerecht werden. Ich weiss, dass die überwiegende Mehrzahl der an den Staatsschulen tätigen Lehrer dies tun. Aber Privatschulen waren und sind nötig. Sie wurden geschaffen aus weltanschaulichen, psychologischen, pädagogischen, aus menschlichen und verschiedenen anderen Gründen. Sie werden weiterhin ihre Existenzberechtigung aus denselben Ursachen heraus haben. In diesen privaten Bildungsanstalten wurden bisher und werden weiterhin Tausende und Abertausende von Staatsbürgern, nicht die schlechtesten unter ihnen, für den Staat erzogen. Es hat aber den Staat keinen Franken gekostet. Die Eltern nahmen ihre persönlichen finanziellen Einsätze in Kauf und entlasteten den Staat von Aufgaben, die sonst er hätte übernehmen müssen. Soll es so weitergehen, dass entweder nur privilegierte Kreise oder dann diejenigen, die zu grössten materiellen Opfern bereit sind, ihre Kinder nach ihrem eigenen Bildungskonzept, das vielleicht demjenigen der Staatsschulen nicht immer entspricht, erziehen können? Soll das so weitergehen? Ich meine Nein! Wir werden nicht mehr Opfer erwarten wollen, wo wir als Staat, als Gesellschaft aus Dankbarkeit dafür eintreten könnten, dass private Bildungskreise uns grosse Aufgaben, und zwar in zunehmendem Masse, abnehmen werden. Aus Gründen dieser Fairness komme ich zum letzten formulierten Vorschlag: Alle im Sinne des Bildungsbegriffes dienenden Schulen — auch die privaten — sind hinsichtlich der finanziellen Forderung durch den Bund gleichzustellen, sofern sie kein Gewinnstreben verfolgen.

Das wäre meine Bettelei, ich möchte jetzt nicht mehr auftreten, aber ich danke Ihnen für Ihre Geduld.

Präsident: Wir nehmen davon Kenntnis, dass die von Herrn Tanner bisher als Alinea 3, 4 und 5 bezeichneten Absätze als Alinea 4, 5 und 6 gelten.

Müller-Luzern: Ich habe Herrn Tanner schon in der Kommission gesagt, dass ich ihm ausserordentlich dankbar dafür bin, dass gerade er diese Probleme zur Diskussion stellt. Ich muss gestehen, ich könnte auch heute wieder Wort für Wort unterschreiben, was er hier vorgetragen hat. Es wäre tatsächlich eines modernen, humanen Staates würdig, das Elternrecht in die Verfassung aufzunehmen, da ja dieses Elternrecht bereits in der Europäischen Menschenrechtskonvention formuliert ist. Unsere Fraktion wäre die letzte, die dem Vorschlag von Herrn Tanner innerlich nicht zustimmen würde, wenn er vorschlägt, das Elternrecht zu statuieren und die privaten Schulen gleich halten zu lassen wie die öffentlichen, also dafür zu sorgen, dass auch die privaten Schulen durch den Staat unterstützt werden. Gerade die feindselige Einstellung vieler Kantone den Privatschulen gegenüber scheint uns unvernünftig, ungerecht und unpädagogisch. Wir haben aber trotzdem auch andere Ueberlegungen anstellen müssen. Wir haben uns nämlich fragen müssen: Dürfen wir das diesem Verfassungsartikel noch aufbürden? Gefährden wir nicht das, was wir mit dieser Revision einbringen möchten? Sollen wir diese Forderungen erheben im Vorfeld der Abstimmung über die Ausnahmeartikel? Wir könnten dadurch ein Reizklima schaffen, das weder der Abstimmung über die Ausnahmeartikel noch der Abstimmung über die Bildungsartikel förderlich wäre. Deshalb haben wir uns gegen besseres Wissen, gegen unsern Willen passiv verhalten und gedacht, es sei ja vielleicht nicht notwendig, alles aufs Mal zu revidieren, und wir würden uns zufriedengeben mit dem, was jetzt eingebracht worden ist, denn das Recht auf Bildung wird doch auch in diesem Bereich vielleicht den einen oder andern Fortschritt bringen. Ich möchte nicht auffordern, gegen das zu stimmen, was ich im Grunde meines Herzens als absolut richtig erachte, ich möchte nur eben diese andern Aeusserungen auch zu bedenken geben.

Bundesrat **Tschudi:** Der Bundesrat kann ohne weiteres dem Antrag von Herrn Nationalrat Müller-Luzern zustimmen, wonach in Absatz 3 das Fremdwort «Kontrolle» durch das deutsche Wort «Aufsicht» ersetzt wird. Es handelt sich sinngemäss jedenfalls um Synonyma; die Regelung ist dieselbe. Ich möchte in diesem Zusammenhang klären, vor allem auch für die französisch sprechenden Mitglieder dieses Rates, dass staatliche Aufsicht, autorité civile, bedeutet «Aufsicht des Kantons»; den Kantonen stand bisher. und wird auch nach dem neuen Artikel die Aufsicht oder die Kontrolle über die obligatorischen Schulen zustehen. Die Absicht des Bundesrats mit den Absätzen 2 und 3 geht dahin, nichts am jetzigen Zustand zu ändern. Ich möchte also unterstreichen, dass «staatlich» hier identisch ist mit «kantonal».

Nun zu den Vorschlägen von Herrn Nationalrat Tanner. Ich stehe, wie Herr Nationalrat Müller und wie

Herr Nationalrat Tanner, absolut positiv zur Wahrung der Elternrechte, nur werde ich mich wahrscheinlich in diesem Sinne nochmals bei Artikel 27bis äussern müssen. Dieses Motiv spricht nach meiner Meinung gegen eine allzu weit gehende Bundeskompetenz. Herr Nationalrat Tanner ist dort nicht ganz konsequent. Wenn er dem Bunde grosse Kompetenzen überträgt, dann entfernt er die Schulen weit weg von den lokalen kantonalen Autoritäten. Auf die lokalen und kantonalen Behörden haben aber die Eltern sehr viel grössern Einfluss als auf die zentralen. Kurzum, die Elternrechte sind positiv zu würdigen, sie sind meines Wissens im Schweizerischen Familienrecht klar geordnet; dort wird eindeutig festgelegt, dass die Verantwortung für die Erziehung, Bildung der Kinder bei den Eltern liegt. Die Bestimmung in Absatz 3 nach dem Vorschlag von Herrn Tanner wäre eine Wiederholung des Familienrechts, wobei erst noch die Formulierung etwas problematisch wäre.

Im folgenden Absatz geht Herr Nationalrat Tanner wieder in Richtung der Formulierung von Bildungszielen, ein Versuch, den wir unternommen haben im Vorentwurf des Eidgenössischen Departements des Innern, ein Versuch, der nicht als misslungen bezeichnet werden muss, der aber doch auf grosse Opposition im Vernehmlassungsverfahren stiess, weil mit Recht geltend gemacht wurde, die Bildungsziele seien zu wenig umfassend dargestellt, und es fehle der eine oder andere Faktor. Ich glaube auch, dass der Absatz 4 des Vorschlags von Herrn Tanner zahlreiche Fragen offen lässt. Es empfiehlt sich, diese Probleme auf der Gesetzesstufe, vor allem in den kantonalen Schulgesetzen, zu ordnen.

Beim nun wahrscheinlich wesentlichsten Punkt dieses Vorschlages handelt es sich um die finanzielle Unterstützung der Privatschulen. Ich mache darauf aufmerksam, dass der Vorschlag von Herrn Nationalrat Tanner nicht in erster Linie in der Richtung der Bundessubventionen für Privatschulen geht, sondern der Unterstützung der Privatschulen durch die Kantone, denn das Schulwesen wird zum grossen Teil durch die Kantone finanziert, und der Bund hilft nur mit Beiträgen. Er trägt bei, allerdings in Zukunft mehr als bis jetzt. Ich habe schon unterstrichen, dass die finanzielle Hauptlast und Verantwortung weiterhin bei Kantonen und Gemeinden liegen wird. Es scheint mir ausgeschlossen, dass der Bund den Kantonen die Verpflichtung auferlegt, die Privatschulen zu unterstützen; das sagt gar nichts gegen die Verdienste der Privatschulen, ihre Vorteile, die durchaus anerkennenswert sind. Man muss aber auch die Frage stellen: Sind unterstützte Privatschulen damit nicht halbstaatliche Privatschulen? Denn derjenige, der bezahlt, befiehlt bekanntlich auch. Bleiben dann die Vorteile, die den Privatschulen heute zukommen können, erhalten, wenn der Staat finanziell mitwirkt? Ich hätte also die allergrössten Bedenken und halte politisch eine Bestimmung, wie sie in Absatz 5 von Herrn Tanner vorgeschlagen wird, für ausgeschlossen. Sie würde auf den entschlossenen Widerstand der Kantone stossen. Aus diesen kurzen Erwägungen muss ich Ihnen vorschlagen, die Anträge von Herrn Nationalrat Tanner abzulehnen, so sehr sie in ihrer Gesinnung unserer Auffassung entsprechen.

Präsident: Wir bereinigen Alinea 3. Der Bundesrat ist damit einverstanden, dass der Begriff «Kontrolle» durch den Begriff «Aufsicht» ersetzt wird, entsprechend dem Antrag Müller-Luzern. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Alinea 3 ist in dieser Fassung genehmigt.

Wir kommen nun zu den Anträgen Tanner, also zu den Absätzen 4, 5 und 6.

Abstimmung — Vote

Abs. 4—6

Für die Anträge Tanner-Zürich	21 Stimmen
Dagegen	82 Stimmen

Art. 27bis Abs. 1 und 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Mehrheit

Die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit fällt in die Zuständigkeit der Kantone; Absatz 4 und Artikel 27quinquies, Absatz 1, bleiben vorbehalten. Bund und Kantone sind verpflichtet, für eine Koordination des Bildungswesens zu sorgen.

Minderheit

(Uchtenhagen, Akeret, Duvanel, Haller, Hayoz, Schmid Arthur, Tanner-Zürich, Weber-Arbon)

Der Bund ist befugt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, auf dem Weg der Gesetzgebung Grundsätze für Gestaltung und Ausbau aller Bereiche des Bildungswesens aufzustellen.

Antrag Müller-Luzern

Abs. 2

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

Eventualantrag Tanner

Abs. 2

Bund und Kantone regeln gemeinsam das Schuleintrittsalter, den Schuljahresbeginn und die Dauer der obligatorischen Schulpflicht unter Berücksichtigung regionaler Varianten.

Art. 27bis al. 1 et 2

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Majorité

La formation relève des cantons avant et pendant la scolarité obligatoire, sous réserve du 4e alinéa et de l'article 27*quinquies*, 1er alinéa. La Confédération et les cantons sont tenus de coordonner leurs activités en matière d'enseignement.

Minorité

(Uchtenhagen, Akeret, Duvanel, Haller, Hayoz, Schmid Arthur, Tanner-Zurich, Weber-Arbon)

La Confédération peut, avec la collaboration des cantons, établir par la voie législative des principes

s'appliquant à l'organisation et au développement de tous les domaines de l'enseignement.

Proposition Müller-Lucerne

Al. 2

La formation relève des cantons avant et pendant la scolarité obligatoire. Les cantons veillent à assurer la coordination dans ce domaine. La Confédération encourage leurs efforts; elle peut édicter des prescriptions sur la coordination.

Proposition éventuelle Tanner-Zurich

Al. 2

La Confédération et les cantons fixent en commun l'âge d'entrée à l'école, le début de l'année scolaire et la durée de la scolarité obligatoire en tenant compte des besoins régionaux.

Sauser, Berichterstatter: Ich habe nur einige wenige Bemerkungen zu Alinea 1 vorzubringen.

Der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen für das schweizerische Bildungswesen ist neu. Unsere Bundesverfassung ging bisher davon aus, dass die Kantone in Schulfragen autonom seien. Praktisch wird aber durch den vorgeschlagenen Verfassungstext nur ein Zustand sanktioniert, der sich in den letzten Jahrzehnten sukzessive herausgebildet hat. Die subsidiären Kompetenzen des Bundes haben unter dem Zwang der Verhältnisse in letzter Zeit einen immer grösseren Umfang erreicht.

Das Prinzip, das in Absatz 1 aufgestellt wird, will klarstellen, dass Bund und Kantone auf dem Gebiet der Bildungspolitik nicht mehr aneinander vorbeiwirken können. Es können auch aufgrund dieser Bestimmung gemeinsame Organe geschaffen werden, die sich mit Bildungsfragen befassen. So wäre zum Beispiel ein Schweizerischer Bildungsrat denkbar, der ja auch schon von verschiedenen Seiten angeregt worden ist. Ein solches Organ könnte allerdings nur konsultativen Charakter haben, da die nötigen Entscheidungen nach wie vor von den zuständigen Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden gefällt werden müssten. Der Grundsatz, der in Absatz 1 aufgestellt wird, ist nicht von den Entscheidungen abhängig, die anschliessend über den Wortlaut von Absatz 2 zu treffen sind. Er ist vom Ständerat unverändert gutgeheissen worden und gab auch in unserer Kommission zu keinen Diskussionen Anlass. Ich bitte Sie deshalb, ihn ebenfalls anzunehmen.

Präsident: Der Absatz 1 ist unbestritten; er ist angenommen.

Frau **Uchtenhagen,** Berichterstatterin der Minderheit: Der Minderheitsantrag der nationalrätlichen Kommission zu Absatz 2, lautend: «Der Bund ist befugt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für Gestaltung und Ausbau aller Bereiche des Bildungswesens aufzustellen», erscheint mir eine logische Fortsetzung von Artikel 27bis, Absatz 1, in dem das Bildungswesen als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen erklärt wird.

Die Begründung des Minderheitsantrages kann ich zu einem guten Teil der Botschaft selber entnehmen. Soweit sie nämlich von der Sache her argumentiert, sich also mit dem Problem eines zeitgemässen Ausbaus unseres Bildungswesens beschäftigt, sprechen auch ihre Argumente zugunsten einer Rahmenkompetenz des Bundes, auch wenn sie aus anscheinend als wichtig erachteten, pragmatisch-politischen Gründen diese Schlussfolgerungen nicht zieht. So wird an verschiedenen Stellen der Botschaft die Einheit des Schulwesens «vom Kindergarten bis zur Hochschule und zur Erwachsenenbildung» betont. «Alle Stufen des Schul-, Bildungs- und Weiterbildungswesens sind so aufeinander abzustimmen», heisst es auf Seite 25 der Botschaft, «dass sie den Menschen zu einem lebenslangen Lernen vorbereiten und anhalten, da jedes Wissen nur als ein vorläufiges betrachtet wird, das der ständigen Erneuerung und Ergänzung bedarf.»

Die gegenwärtige Kompetenzverteilung wird als schlecht für die Zukunft qualifiziert, da sie — ich zitiere — «die Möglichkeit verschliesst, unser Bildungswesen zu einem horizontal und vertikal geschlossenen System zu entwickeln». Ein Blick in die Arbeitswelt zeigt die Bedeutung einer solchen Einheit des Bildungswesens. Die im Zuge unserer wissenschaftlich-technischen Entwicklung zwangsläufig fortschreitende Verwissenschaftlichung aller Berufe bringt eine selbstverständliche Annäherung der Berufe und ihrer Vorbereitungen mit sich. Die komplexen Apparaturen, die heute in den Produktionsräumen stehen, können nur von gut qualifizierten Leuten entwickelt, gewartet und repariert werden. Diese Tendenz verlangt von uns langfristig eine Zusammenführung der verschiedenen Ausbildungstypen und Ausbildungswege. Wir tun gut daran, die Entwicklung in Richtung innerlich differenzierter Stufenschulen vorzusehen und durch die verfassungsmässige Sicherung der Einheit des Bildungswesens die Möglichkeit zur allmählichen Integration verschiedener Schulen zu öffnen.

Die Bedeutung einer Koordination des schweizerischen Bildungswesens, das Bedürfnis einer interkantonalen Angleichung der Typen und Strukturen einerseits und die Schaffung vermehrter Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungszügen anderseits wird auch in der Botschaft klar erkannt. Es wird auch gesehen, dass diese Verkettung des Bildungswesens sich nur verwirklichen lässt, wenn der Bund — ich zitiere — «für das ganze Gebiet gewisse grundlegende Kompetenzen erhält». — Trotzdem klammert man wider besseres Wissen Vorschule und Primarschule aus nicht sachgemässen Gründen aus der Grundsatzkompetenz des Bundes aus. Man weiss zwar um die Bedeutung dieser Grundschulen, insbesondere auch hinsichtlich der heute allseits geforderten und angestrebten Chancengleichheit im Bildungswesen. Es wird in diesem Zusammenhang auf die Ergebnisse der Bildungsforschung hingewiesen, die zeigen, «dass im Kindergarten ein wichtiger, später kaum mehr nachholbarer Bildungsprozess stattfindet, der insbesondere dem von Hause aus wenig angeregten Kind eine gezielte Förderung bietet». Aber der Abschnitt «Vorschulstufe» endet mit der lakonischen Feststellung: «In zahlreichen Gemeinden bestehen überhaupt noch keine Kindergärten.» Deklarationen über Chancengleichheit und Diskriminierungsverbot haben wenig Sinn, wenn in den unteren Stockwerken des Bildungswesens zunächst alles anders geregelt ist und die Diskriminierung schon voll erfolgreich war.

An verschiedenen Stellen der Botschaft wird auch darauf hingewiesen, dass gewisse kantonale Unterschiede im Bildungswesen sich heute kaum mehr rechtfertigen lassen. Es wird zugegeben, dass unser Schulwesen

verschiedentlich Lücken aufweist, insbesondere bei neuen Formen der Schulung, wie zum Beispiel der Sonderschulen. Es wird auf die Tatsache hingewiesen, dass vor allem — ich zitiere — «finanzschwache und Gebirgskantone die Lasten, die ein gut ausgebautes Bildungswesen nach sich zieht, kaum mehr zu tragen vermögen, und dass damit die Gefahr eines Bildungsgefälles entsteht, das weder sachlich noch politisch verantwortet werden kann». Man möchte zwar im Bildungswesen in der Zukunft durch ein gemeinschaftliches Vorgehen ein isoliertes Nebeneinander von Bundesregelungen und kantonalen Ordnungen ausschliessen, verzichtet aber darauf, Kriterien aufzustellen, nach denen ein Genügen des Primarschulunterrichtes zu beurteilen ist.

Wieso diese Inkonsequenz? Die Rechtfertigung für diese auf der Verfassungsebene einzuführende Aufspaltung unseres Schulwesens ist recht karg. Man verlässt den Boden der sachlichen Auseinandersetzung und nimmt Rückgriff auf recht schwammige und irrationale Begriffe wie «wahrhafte Volksschule»«, «demokratische Verwurzelung» und anderes mehr. Aus Angst vor einer Ablehnung durch die Kantone verzichtet man zum vornherein darauf, sich sachlich mit den heutigen Anforderungen und Möglichkeiten unserer föderalistischen Struktur auseinanderzusetzen. Wir alle hier in diesem Rat dürften uns über die Bedeutung der föderalistischen Struktur für die Vielfalt unserer sprachlichen und regionalen Eigenarten einig sein. Daraus sollte sich meines Erachtens gerade die Verpflichtung ergeben, uns darüber zu unterhalten, wie wir unsere föderalistische Struktur in die Zukunft hinein bewahren können, indem wir nach neuen zeitgemässen Formen der Zusammenarbeit von Bund, Kanton und Gemeinden suchen. In vielen Bereichen — ich denke etwa an den Nationalstrassenbau, den Umweltschutz, die Raumplanung — haben wir neue Wege der föderalistischen Zusammenarbeit beschritten oder sind im Begriff, es zu tun. Aber in einem uns alle ganz direkt berührenden Gebiet, dem Bildungswesen, glaubt man mit überlagerten und zersplitterten Verantwortungsbereichen durchzukommen. Trotz des nicht zu übersehenden Unbehagens in weiten Kreisen der Bevölkerung über die Zersplitterung und das Ungenügen unserer Schulen glaubt man, nicht an das Tabu der absoluten kantonalen Schulhoheit rühren zu dürfen. Hier soll der Konkordatsweg beschritten werden. Zwar ist auch der Bundesrat offensichtlich nicht allzu zuversichtlich in bezug auf den Konkordatsweg, überlässt er doch die Festsetzung der Dauer der obligatorischen Schulzeit nicht dem Konkordat, obwohl dies einer der Punkte ist, in dem die Konkordatskantone zur Angleichung verpflichtet sind.

Der Ständerat geht noch einen Schritt weiter. Nach der Devise: «Bist Du nicht willig, gebrauch' ich Gewalt», wurden zwei Anträge des Herrn Ständerat Stucki gutgeheissen, die dem Bund das Recht einräumen, «nötigenfalls von sich aus Koordinationsmassnahmen zu ergreifen» und die Leistungen des Bundes davon abhängig zu machen, «dass Koordination und Freizügigkeit im Bildungswesen unter den Kantonen sowie der Zugang zu den Hochschulen sichergestellt sind». Die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission beantragt zwar, den Passus, wonach der Bund von sich aus Koordinationsmassnahmen ergreifen kann, wieder zu streichen und möchte dafür in Absatz 2 des Artikels 27bis Bund und Kantone verpflichten, für die Koordination des Bildungswesens zu sorgen. Es bleibt dabei völlig unklar, wie eine solche Koordination erfolgen soll.

Auch beim Antrag des Herrn Kollegen Müller-Luzern bleibt einiges unklar. In Absatz 1 des Artikels 27bis wird nach wie vor die Bildung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen hingestellt. In Absatz 2 wird der Spiess umgedreht und die gemeinsame Aufgabe schleunigst wieder auseinandergerissen. Wo bleibt da die Konsequenz? Zunächst soll der Bund sich mit der Förderung von Koordinationsbestrebungen bescheiden; Normen zu setzen, fehlt ihm das Recht. Trotzdem kann er schliesslich auch Vorschriften über die Zusammenarbeit erlassen. Es ist nicht klar, aufgrund welcher Gesetzgebungskompetenzen das der Fall sein soll. (Sehr wahrscheinlich, weil man von einer Gemeinschaftsaufgabe spricht.) Ich meine, man müsste nicht versteckte Türchen suchen und diese einige Zentimeter weit öffnen wollen. Solche Verklausulierungen stehen nicht im Dienste klarer Rechtsverhältnisse, die wir hier schaffen müssen.

Aehnliches kann vom Antrag des Herrn Kollegen Akeret gesagt werden, der sich in seinen Konsequenzen inhaltlich mit meinem Antrag ungefähr decken dürfte, aber dieses Ziel durch eine recht verklausulierte Kompetenzumschreibung erreicht. Allerdings fehlt beim Vorschlag Akeret die Vorschulerziehung, der in der Zukunft wohl eine ziemliche Bedeutung zukommen dürfte, da sie für die Entwicklung des Kindes von ausschlaggebender Bedeutung ist und alle Erziehungsbemühungen der Eltern sinnvoll ergänzen muss.

Nach meinem Dafürhalten bringt der Minderheitsantrag der nationalrätlichen Kommission eine klarere und für die Zukunft tragfähigere Lösung. Er räumt dem Bund mit einer Kann-Vorschrift die Kompetenz ein, nicht zur umfassenden, sondern zur Grundsatzgesetzgebung in allen Bereichen des Bildungswesens, und zwar soll diese Grundsatzgesetzgebung «in Zusammenarbeit mit den Kantonen» stattfinden. Die Kann-Vorschrift und die Pflicht zur Zusammenarbeit mit den Kantonen enthalten implizit den Grundsatz der Subsidiarität, das heisst der Bund wird dort nicht von seiner Kann-Vorschrift Gebrauch machen, wo die Kantone im Rahmen ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit selber Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Bildungswesens verwirklichen. Der Bund wird zudem durch eine Neuformulierung von Absatz 4, Litera d, ausdrücklich aufgefordert, die Koordinationsbestrebungen der Kantone zu fördern. (Wir haben übrigens im Bodenrecht ein ähnliches Vorgehen gefunden.)

Wie Sie wissen, machen die Initianten der Schulkoordinationsinitiative den Rückzug ihres Volksbegehrens davon abhängig, dass die in der Initiative geforderte Koordination durch die Neufassung des Artikels 27 gewährleistet ist. Dies wäre wohl der Fall, wenn der Antrag des Kollegen Akeret oder der Minderheitsantrag der nationalrätlichen Kommission von Ihnen angenommen werden sollte. Ich selber würde einen solchen Rückzug ausserordentlich begrüssen, denn die Initiative scheint mir kein Ersatz für einen neuen Bildungsartikel zu sein. Sie geht — wie das schon gesagt wurde — einesteils zu wenig weit, indem sie wichtige Gebiete, wie den Hochschulbereich, die Erwachsenenbildung, die Ausbildungsfinanzierung und die Forschungsförderung, unberücksichtigt lässt. Anderseits scheint sie mir — das möchte ich betonen — zu weit zu gehen, wenn sie eine Angleichung der Lehrmittel und der Lehr- und Studienpläne aller Schulstufen fordert. Nach meinem Dafürhalten ist eine Vereinheitlichung der Lehrpläne ein eher fragwürdiges Unternehmen. Koordination des Beste-

henden heisst — ich wage es auszusprechen — in der Schweiz fast immer: Nivellierung auf mittlerer, zuweilen unterer Ebene. Die initiativen, fortschrittlichen Kantone werden an die Zügel genommen, damit man in Ruhe auf die langsamsten warten kann.

Auch das schweizerische Einheitslesebuch ist nicht der Weisheit letzter Schluss. Ein reiches Angebot an Lehrmitteln, das rasch ergänzt und erneuert wird und das den Lehrern und Schülern zur eigenen Wahl viele Türen offenlässt, verspricht einen interessanteren Unterricht als das offizielle Lehrmittel einer eidgenössischen Schulbuchkommission. Hier, wo es um Inhalte, um das «Wie» und die Art und Weise geht, wie bestimmte allgemein anerkannte Bildungsziele erreicht werden sollen, brauchen wir in der Tat keine eidgenössischen Vorschriften; hier brauchen wir vielmehr die föderalistischen Impulse, die Mitarbeit der Bevölkerung und der Lehrer, hier brauchen wir Experimente wie etwa jene, die in Genf mit so grossem Erfolg durchgeführt wurden.

Nach dem Debakel in Zürich und Bern brauche ich wohl kaum besonders zu betonen, dass der Konkordatsweg sich bisher als nicht sehr gangbar erwiesen hat. Das Konkordat erscheint mir aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen heraus nicht der richtige Weg zu sein, da das Volk und die Parlamente keine Möglichkeit der Auseinandersetzung haben. Hinter verschlossenen Türen werden von 25 Erziehungsdirektoren oder ihren Ausschüssen Kompromisse ausgehandelt. Den Stimmbürgern werden damit Vorlagen unterbreitet, zu denen sie zwar ja oder nein sagen können, bei deren Erarbeitung sie aber in keiner Weise mitbeteiligt waren. Im Gegensatz zum Votum des Herrn Cavelty — das ich, von einer kleinen rätoromanischen Minderheit her gesprochen, sehr gut verstehe — glaube ich vielmehr, dass der Konkordatsweg kein sehr demokratischer Weg ist; ich halte ihn sogar für gefährlich, weil die öffentliche Diskussion zu spät beginnt. Dann hakt sie sich — wie das in Zürich letztes Mal der Fall war — an irgendeinem Detailpunkt, wie Herbst- oder Frühjahrsschulbeginn, fest und kommt gar nicht auf die wesentlichen Fragen zu sprechen. Das rührt wohl im Grunde genommen daher, dass der Stimmbürger mit zuwenig Informationen versorgt wird. Wenn wir die Rahmenkompetenz dem Bund überlassen, dann gibt es ein Vernehmlassungsverfahren; dann können die beteiligten Interessierten sich äussern. Denken Sie daran, wie viele Unterlagen wir dieses Mal erhalten haben. Es dürfte dann auch sehr viel einfacher sein, rationale Neuordnungen durchzuführen, die bei der Abstimmung nicht einfach sabotiert werden.

Herr Bundesrat Tschudi hat noch auf einen anderen Punkt hingewiesen, nämlich auf die Bedeutung der Bildungsplanung, die — langfristig gesehen — immer wichtiger wird. Dazu braucht es ein Instrumentarium, das nur von allen Kantonen gemeinsam, mit Hilfe des Bundes, entwickelt werden kann. Die schweizerische Bildungslandschaft muss als Ganzes betrachtet werden. Wir müssen endlich die vernachlässigten Regionen bewusst fördern und nicht immer wieder die kantonalen Zentren mit weiteren Bildungsinstitutionen ausstatten. Für diese Planung sind die Kantonsgrenzen unwichtig, vielleicht sogar störend. Ohne Planung laufen wir Gefahr, die künftige Entwicklung nie einzuholen und bestimmen zu können. Wir werden stets von Sachzwängen überrumpelt und beim Ausbau unseres Bildungswesens stets nur Flickwerk leisten. So widersprüchlich es auch tönen mag: Nur weitsichtige Planung vermag uns auch in Zukunft noch freie Entscheidungen zu sichern. Eine Rahmenkompetenz des Bundes könnte sich auch aus dieser Sicht letztlich für die Erhaltung eines lebendigen Föderalismus als günstig erweisen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Sauser, Berichterstatter der Mehrheit: Im Absatz 2 von Artikel 27bis geht es nun wirklich um eine wichtige grundsätzliche Frage, die für das Schicksal der Vorlage in der Volksabstimmung entscheidend sein kann. Der bundesrätliche Text sagt eindeutig aus, dass die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit in die Zuständigeit der Kantone falle. Es wird lediglich festgelegt, dass die Kantone für eine Koordination ihres Bildungswesens zu sorgen hätten. Der Ständerat hat dieser Fassung zugestimmt, aber im Absatz 4, Buchstabe b, einen Zusatz angefügt, der den Bund ermächtigt, nötigenfalls von sich aus Koordinationsmassnahmen zu ergreifen. Die Mehrheit unserer Kommission ist der Meinung, es sollte schon hier im Absatz 2 die Mitverantwortung des Bundes für die Koordination des Bildungswesens festgelegt werden. Wir tasten den Grundsatz der kantonalen Schulhoheit für die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit nicht an. Der zweite Satz heisst aber bei unserem Mehrheitsantrag: «Bund und Kantone sind verpflichtet, für eine Koordination des Bildungswesens zu sorgen.» Die Kommissionsminderheit, für die Frau Uchtenhagen soeben gesprochen hat, möchte dem Bund die Befugnis einräumen, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für Gestaltung und Ausbau aller Bereiche des Bildungswesens aufzustellen. Auch wenn der Bund an eine Zusammenarbeit mit den Kantonen gebunden wäre, würde eine derartige Verfassungsbestimmung wohl das Ende der kantonalen Schulhoheit bedeuten.

Es geht hier um eine staatspolitisch wichtige Frage. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit sollte den Kantonen auf dem Gebiet des Bildungswesens noch ein Bereich bleiben, den sie autonom regeln können. Es kann ja auch keineswegs behauptet werden, sie seien bisher nicht in der Lage gewesen, ihre Aufgabe in dem für sie vorgesehenen Zuständigkeitsrayon richtig zu erfüllen. Es muss ferner danach gefragt werden, wieweit in unserer vielsprachigen und durch verschiedene Mentalitäten gezeichneten Schweiz eine Vorlage Aussicht auf Annahme von Volk und Ständen hätte — das brauchen wir ja für diese neue Verfassungsvorlage —, die dem Bund so weitgehende Kompetenzen für alle Bereiche des Bildungswesens einräumen will, wie es die Minderheit vorschlägt. Die Kommission hat sich mit 11 zu 8 Stimmen mehrheitlich für eine Fassung entschieden, die zwar gegenüber dem bundesrätlichen Text dem Bund vermehrte Kompetenzen einräumt, aber doch nicht so weit geht wie der Minderheitsantrag. Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Nun ist allerdings noch ein Antrag von Herrn Müller-Luzern eingegangen, der nachfolgend begründet werden wird, der offenbar eine Art Vermittlung zwischen den beiden Texten der Mehrheit und der Minderheit herbeiführen möchte. Er liegt entschieden näher beim Mehrheitsantrag, weil er die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit in die Zuständigkeit der Kantone verweist. Auch die Verantwortung für die Koordination liegt nach Antrag Müller primär bei den Kantonen. Dem Bund fällt aber immerhin eine

subsidiäre Koordinationsbefugnis zu, von der offenbar Gebrauch zu machen wäre, wenn die Kantone sich ihrer Aufgabe nicht gewachsen zeigen sollten. Die Kommission konnte natürlich zum Antrag Müller nicht Stellung nehmen. Ich möchte ihn vorläufig nicht bekämpfen, sondern zuerst die Begründung des Antragstellers und die Meinung von Herrn Bundesrat Tschudi dazu hören.

Schliesslich liegt noch ein Eventualantrag Tanner-Zürich zum Absatz 2 vor. Der gilt aber offenbar nur für den Fall, dass der Minderheitsantrag abgelehnt würde. Er ist also vorläufig weder zu begründen noch zu diskutieren. Dagegen möchte ich Sie nochmals bitten, den Minderheitsantrag, dessen Forderungen nach Ansicht der Kommissionsmehrheit zu weit gehen, abzulehnen.

M. **Barchi,** rapporteur de la majorité: Nous sommes maintenant face au problème du partage des compétences entre les cantons et la Confédération en ce qui concerne le domaine de la formation pendant la scolarité obligatoire. Comme mon collègue M. Sauser vous l'a fait observer, c'est exactement là le *punctum pruriens* de tous nos débats.

Je serai très bref et ne répéterai pas ce que j'ai déjà dit dans le débat sur l'entrée en matière.

La solution trouvée par le Conseil fédéral représente la *media via aurea,* «den goldenen Mittelweg». La majorité de la commission, en plus, a adopté le principe selon lequel la Confédération et les cantons sont tenus de coordonner leurs activités en matière d'enseignement. Le projet du Conseil fédéral prévoyait une disposition bien plus timide — il ne faut pas l'oublier —, à savoir que «les cantons», «seulement les cantons» et non pas la Confédération «veillent à coordonner leurs activités». Je peux comprendre les bonnes intentions de ceux qui désirent mettre de l'ordre en harmonisant ou même en égalisant les structures scolaires dans les écoles primaires surtout afin de faciliter la perméabilité, c'est-à-dire le libre passage des élèves d'un canton à l'autre. «Bildungstechnisch», ces bonnes intentions sont certainement justifiées.

Certes, je peux éprouver de la sympathie pour ceux et celles qui soutiennent avec conviction ces idées mais, comme dit le latin *Amicus Plato, sed magis amica veritas.* Or, ici l'on rencontre non pas une vérité technique, «eine bildungstechnische Wahrheit», mais une vérité politique. Si l'on examine les suggestions exprimées par M. Akeret, l'on constate que ce dernier a en effet déclaré hier que le fédéralisme est un cheval de parade: sans doute, il peut parfois en être ainsi, mais certainement pas à propos de cette question-là. Il en est de même pour la proposition de minorité soutenue par Mme Uchtenhagen et la dernière proposition de M. Alfons Müller. Toutes comportent, dans le domaine de la scolarité obligatoire, une intervention trop centralisatrice qui certainement serait mal tolérée par les minorités et serait en tout cas prématurée dans notre histoire politique et institutionnelle, surtout en ce qui concerne l'école primaire. Il faut respecter le *genius loci* et les caractéristiques ethniques. Il ne faut pas surtout oublier — ce que j'ai déjà dit hier — que «il meglio è nemico del bene». En s'attachant à une solution centralisatrice, l'on pourrait faire échouer une réforme qui, pour maintes raisons, peut être considérée comme la plus importante qui ait jamais été proposée par nos Conseils dans le domaine de l'enseignement général; or la revision que nous discutons n'est pas seulement très importante mais aussi très urgente.

La solution proposée par M. Müller pourrait apparemment être attractive, avoir «eine gewisse Anziehungskraft», dans le but de jeter un pont, comme l'a déclaré M. Sauser, de trouver une médiation entre ceux qui soutiennent les prérogatives du fédéralisme et les représentants de l'initiative populaire pour la coordination scolaire. Il s'agit, il est vrai, d'une compétence subsidiaire comme cela a été souligné par M. Sauser (la Confédération possède en effet d'autres compétences subsidiaires dont elle a fait usage); toutefois cette compétence pourrait être *de facto* un cheval de Troie permettant d'édicter des prescriptions qui vont au-delà même des principes dont fait état la proposition de Mme Uchtenhagen.

Je me suis exprimé non seulement comme rapporteur de la majorité de la commission mais aussi comme le représentant d'une minorité consciente du fait qu'une solution trop centralisatrice ne pourrait pas rencontrer le consentement des cantons.

Müller-Luzern: Der Artikel 27bis, wie er aus den Beratungen der Kommission hervorgegangen ist, weist noch zu viele Werkspuren auf. Er hat sprachliche Mängel, er enthält Widersprüchliches, und er trägt den Diskussionen über die Koordination, die im Gefolge der Abstimmungen vom 4. Juni neu entfacht worden sind, zu wenig Rechnung.

Zum Sprachlichen möchte ich nur wenig sagen. Wir finden den Satz: «Die Kantone sorgen für eine Koordination ihres Bildungswesens» nicht als eine adäquate Aeusserung für das, was er ausdrücken möchte. Vor allem wäre zu sagen, dass man immer nur eine Mehrzahl koordinieren kann. Man müsste also diese Bildungswesen in die Mehrzahl stellen, aber die Wesen, um die es sich hier handelt, pflegen als Sammelbegriff nur in der Einzahl vorzukommen. Ich bin schon in Spiez auf dieses Problem gestossen, sah mich aber ausserstande, es zu lösen, weil die Begriffe «Vorschule» und «Volksschule» vermieden werden sollen. Es ist übrigens ein Mangel, den der Antrag von Herrn Akeret aufweist, dass er den Begriff «Volksschule» wieder aufnimmt.

Nun aber zum Inhaltlichen und zur Frage der Koordination. Die Fassung des Bundesrates und unserer Kommission krankt daran, dass sie zu wenig geradlinig ist. Sie stellt zunächst ein Prinzip auf: — gemeinsame Sache von Bund und Kantonen —, und schränkt dann dieses Prinzip ein: — ausschliesslich Kompetenz der Kantone für die obligatorische Schule —. Diese Einschränkung wird gleich durch zwei Ausnahmen ihrerseits wieder eingeschränkt, nämlich durch den Verweis auf Absatz 4 und Artikel 27quinquies. Die ganze Einschränkung wird hierauf durch den Antrag Stucki wieder in Frage gestellt; denn wenn die Kantone ihre Aufgabe schlecht erfüllen, dann kommt der Lehrmeister Bund, schlägt ihnen auf die Finger und nimmt ihnen die Kompetenzen aus der Hand. Diese verwirrende Folge von Prinzip und Gegenprinzip, von Einschränkung des Prinzips und des Gegenprinzips hat mich in Versuchung gebracht, mit einer allgemeinen Bundeskompetenz, also mit dem Antrag Uchtenhagen, zu liebäugeln. Aus Gründen, die ich zum Teil schon im Eintreten dargelegt habe und die ich im folgenden ergänzen möchte, erachte ich aber bei genauer Prüfung eine rein zentralistische Lösung für verfehlt, ja als eine unüberwindliche Klippe in der Abstimmung.

Dem Antrag Uchtenhagen kommt dennoch das Verdienst zu, dass er uns gezwungen hat, die Alternativlösung neu zu überdenken.

Was sieht nun mein Antrag vor? Er folgt zunächst dem Konzept des Bundesrates, indem er unbestritten lässt, dass das Bildungswesen eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist, und dass die Volksschule in die Zuständigkeit der Kantone fällt. In Uebereinstimmung mit der Kommission, aber mit einer konkreten Formulierung verlangt er nun, dass die Kompetenz der Kantone nicht mehr gleich wie früher ausgeübt werde, sondern dass die Kantone, unterstützt durch den Bund, die Schulen einander in tunlichem Masse anzugleichen haben. Die Kantone sollen also grundsätzlich zwar das Volksschulwesen selbständig betreuen, aber sie sind verpflichtet, gemeinsam die gesamtschweizerischen Lösungen zu verwirklichen.

Der Bund tritt aber nicht nur als Finanzmann der Koordination in Erscheinung, sondern er kann jederzeit durch bestimmte Vorschriften eingreifen. So hat er die Kompetenz, einzelne Probleme zu regeln, wie zum Beispiel die Dauer des obligatorischen Unterrichts, den Turn- und Sportunterricht oder andere Probleme aus dem Bereich der Koordination. Weil diese Kompetenz so allgemein formuliert ist, wird es überflüssig, Vorbehalte anzubringen, eben Vorbehalte wie «Absatz 4 und Artikel 27quinquies bleiben vorbehalten», was gesetzestechnisch ohnehin nicht sauber gelöst ist. Im Gegensatz zum Antrag Stucki, der zum Beschluss des Ständerates und unserer Kommission geworden ist, sollen keine Bedingungen an das Eingreifen des Bundes geknüpft werden. Während also die Fassung des Ständetes sagt, der Bund sei befugt, «nötigenfalls von sich aus Koordinationsmassnahmen zu ergreifen», verzichtet mein Antrag bewusst auf ein «nötigenfalls». Dies geschieht aus verschiedenen Gründen: Die Fassung des Ständerates verpflichtet den Bund, zunächst eine Notlage nachzuweisen und erst dann seine eigene Tätigkeit aufzunehmen, wenn sozusagen eine Katastrophe eingetreten ist. Man sieht den Bund in der Rolle der Feuerwehr, die man herbeiläutet, sobald es brennt. So erhält die Mitwirkung des Bundes also den Charakter einer Katastrophenhilfe und gleichzeitig, was schlimmer ist, den einer Strafintervention. Denn immer dann, wenn der Bund koordiniert, wird er es tun, weil die Kantone ihre Unfähigkeit bewiesen haben. Wir sollten aber dem Bund weder die Rolle des Katastrophenkorps noch diejenige des Zuchtmeisters zuweisen. Ich sehe den Bund in dieser für unser Land so bedeutsamen Angelegenheit vielmehr als wirklichen Partner der Kantone. Eine Partnerschaft schliesst nicht aus, dass die Aufgaben klar ausgesondert werden und dass also den Kantonen nach dem Subsidiaritätsprinzip primär die Aufgabe übertragen wird, das Volksschulwesen zu gestalten und zu koordinieren. Aber in einem Partnerschaftsverhältnis übernimmt auch derjenige, der für einen Aufgabenkreis nicht primär zuständig ist, eine gewisse Mitverantwortung, und selbstverständlich steht ihm auch ein bestimmtes Mitspracherecht zu.

Diese Regelung der Zusammenarbeit und der Zuständigkeiten ist zwar bewusst dem Föderalismus verpflichtet. Sie kommt aber — da sie weit und flexibel ist — nach meiner Ansicht den Wünschen der Initianten voll entgegen und macht sich auch die möglichen Vorteile einer Bundeslösung zu eigen. Sie hat zudem — wie gesagt — den verfassungskosmetischen Vorteil, dass man in Abschnitt 2 auf das Aufzählen von Artikelnummern und dergleichen verzichten kann. Die vorgeschlagene Formulierung ist frei von Klauseln und zeigt doch ganz klar, dass wir den Kantonen das Erstgeburtsrecht nicht brutal beschneiden wollen.

Natürlich bleibt nun noch die Frage zu erörtern, ob die föderalistische Lösung der zentralistischen überlegen sei.

Viele Kommentatoren, auch heute, haben geäussert, die kantonalen Abstimmungen in Bern und in Zürich seien ein Beweis dafür, dass man die Koordinationsprobleme nur mit einer reinen Bundeskompetenz lösen könne. Aber die Abstimmungsergebnisse lassen sich auch völlig entgegengesetzt interpretieren. Ich erinnere an das Votum von Herrn Kollega Simon Kohler. Man kann nämlich daraus schliessen, dass nur ein Konkordat weiterhilft. Ich will daher von einer Abstimmungsexegese absehen, denn das einzige, was man mit den Resultaten des 4. Juni schlüssig beweisen kann, ist die Tatsache, dass wir leider für eine Koordination, die ja nur durch Verzicht auf Bisheriges erreicht werden kann, in der Praxis noch nicht reif sind, wenigstens in den beiden betreffenden Kantonen. Wenn man nicht davon absieht, organisatorische Probleme zu Glaubensproblemen aufzubauschen, kann weder der Bund noch der Kanton koordinieren. Aber die Erziehungsdirektorenkonferenz scheint mir nach wie vor besser in der Lage zu sein, einen tragfähigen Kompromiss auszuhandeln als irgendeine Bundesinstanz.

Es gibt übrigens sowohl für die föderalistische wie für die zentralistische Lösung Lehrbeispiele aus der jüngsten Zeit: Gegen die Kantone — ich muss es der Objektivität halber auch sagen — spricht die heutige Stipendienordnung, die im Namen des Föderalismus schwere Ungerechtigkeiten geschaffen hat. Aber es ist zu bemerken, dass diese Ungerechtigkeiten in erster Linie durch die unterschiedliche Finanzkraft der Kantone verursacht werden und dass die Erziehungsdirektoren eben jetzt eine Lösung ausgearbeitet haben, welche die schwersten Krankheiten der Stipendienordnung ausmerzt oder wesentlich mildert.

Gegen den Bund spricht nicht nur der sehr zähflüssige Ausbau des gesamten Berufsbildungswesens, sondern auch die Geschichte der eidgenössischen Maturitätsverordnung (MAV). Man vergisst zu leicht, dass die Maturitätskommission die parlamentarische Forderung auf Anerkennung des Typus C (Postulat Vaterlaus aus der Fraktion des Landesrings) während 10 Jahren aufs Eis gelegt hat und dass sie dann gegen den Willen der Gymnasiallehrer und der Erziehungsdirektoren eine wirkliche Reform der MAV verhindern wollte. Man vergisst, dass es gerade die Erziehungsdirektoren waren, welche die Gymnasialreform mit ultimativen Erklärungen gegen den Bund erzwungen haben. (Das liegt alles nur wenige Jahre zurück.)

Nicht zuletzt aus diesem Grunde haben Ständerat Wenk und ich eine Motion auf Abänderung der Bildungsartikel eingereicht. Wir beabsichtigten unter anderem, den Erziehungsdirektoren, also den Kantonen, ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der zukünftigen Mittelschulen zu erobern, weil wir die so entscheidende Aufgabe nicht mehr länger einer überalterten und festgefahrenen Bundeskommission überlassen wollten. Es ging uns also auf der einen Seite darum, Bundeskompetenzen zu beschneiden, weil wir mit deren Anwendung nicht zufrieden waren. Anderseits aber wollten wir auch eine gewisse Bundeskompetenz für den Bereich der Volksschulen einführen; denn das Volksschulbildungs-

wesen eines modernen Staates kann nicht in alle Zukunft allein durch die Kantone gestaltet werden.

Wo immer es sich also als vorteilhafter erweist, eine zentrale Lösung zu finden, soll der Bund als Mitgestalter zugezogen werden. Aber wir wollen die Kantone und unsere Schulen davor bewahren, dass in Bern ein Schulamt entsteht, welches nach französischem Vorbild alles reglementiert und inspiziert. Wir wollen ein koordiniertes, aber kein gleichgeschaltetes Schulwesen; denn nichts wäre fortschrittfeindlicher als eine schweizerische Einheitsschule mit Einheitslehrmitteln und reizlosen Eintopfgerichten. Vergessen wir nicht: Die schweizerische Schule, deren Nachteile wir nun beseitigen wollen, hat den unvergleichlichen Vorteil, dass sie nicht nur die örtlichen Gegebenheiten mitberücksichtigt, sondern dass sie auch den Lehrern sehr viel Freiheit und Raum für schöpferische Initiativen gibt. Gerade dem möchte mein Antrag Rechnung tragen. Ich hoffe, damit sozusagen das Ei des Kolumbus gefunden zu haben, während der Antrag Stucki eher als «Ei des Damokles» zu bezeichnen wäre.

Binder: Bei Artikel 27bis, Absatz 2, der Bundesverfassung bewegen wir uns im sehr heiklen und vielumstrittenen Gebiet der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen im Volksschulwesen. Wer die Geschichte unseres Bundesstaates studiert, weiss, wie empfindlich hier Volk und Stände reagieren. Die Volksschule ist eine der letzten Bastionen der kantonalen Hoheit. Im letzten Jahrhundert ist immer wieder mit grosser politischer Energie versucht worden, das Schulwesen zu zentralisieren. Der eidgenössische Schulvogt passt aber nicht in die sprachliche, kulturelle und religiöse Vielfalt unseres Bundesstaates. Dieser Schulvogt wird auch jetzt wieder nach Hause geschickt werden, wenn Sie ohne Not eine zu zentralistische Lösung befürworten sollten.

Die Abstimmungen in Zürich und Bern beweisen meines Erachtens diese Behauptungen. Ein Volk, das nicht einmal einer eher untergeordneten Koordinationsbestimmung, die einen gleichzeitigen Schulbeginn vorsieht, zustimmt, wird noch viel weniger Verständnis für eine zentralistische Bundeslösung aufbringen. Wenn wir nicht den ganzen Bildungsartikel gefährden wollen, müssen wir also in der Kompetenzabgrenzung vorsichtig sein, den Kantonen belassen, was ihnen gehört und dem Bund nur übertragen, was sich im Interesse der Koordination unbedingt aufdrängt. Wir stehen heute vor einer neuartigen Situation. Wir sind so weit, dass wir das Bildungswesen zu einer Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen erklären. Das ist staatsrechtlich ein sehr grosser Schritt und kann im Rahmen der sich aufdrängenden Neuverteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen geradezu zu einem Modellfall werden. Wir müssen aber aufpassen, dass wir die ohnehin schon sehr geschwächten Kantone nicht auch dort noch entmachten, wo sie bisher gute und zweckmässige Politik betrieben haben. Dazu zähle ich die Volksschule. Es wäre geradezu selbstzerstörerisch, wenn wir immer wieder behaupten würden, unsere Schulen, und vor allem unsere Volksschulen seien schlechter als diejenigen im Ausland. Diese Behauptung stimmt einfach nicht. Im Gegenteil, unsere Schulen werden durch die einzigartige Vielfalt in unserem Land immer wieder gegenseitig befruchtet und gegenseitig vorangetrieben. Ein gewisses Unbehagen herrscht meines Erachtens nur deswegen, weil es uns bis heute nicht gelungen ist, die Schulkoordination durchzusetzen. Die grossen und angeblich sehr fortschrittgläubigen Kantone Zürich, Bern, ich nehme auch den Kanton Aargau nicht aus, sind in der Frage der Schulkoordination rückständiger als die auf den Föderalismus eingeschworenen welschen und innerschweizerischen Kantone. Das sind Fakten, die wir heute sehen und gewichten müssen, wenn wir die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen im Volksschulwesen neu festlegen. Wenn wir alles berücksichtigen, dann liegt offenbar der Antrag des Kollegen Müller politisch und sachlich richtig. Die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit ist, wie bisher, Sache der Kantone. Die Kantone können diese Staatsaufgabe auch finanziell selbständig bewältigen. Es ist gestern erklärt worden, die Kantone kämen gesamthaft für ungefähr zwei Drittel der Bildungskosten auf. Wir sagen dann weiter, die Schulkoordination ist ebenfalls grundsätzlich Sache der Kantone. Nun werden aber Sicherungen eingebaut. Der Bund hat die Schulkoordination zu fördern, und der Bund erhält nach dem Vorschlag Müller zudem eine eigene Kompetenz, die Schulkoordination, sei es auf dem Wege der Bundesgesetzgebung oder der Allgemeinverbindlicherklärung der Konkordate, zu erzwingen. Diese Lösung ist gut, zweckmässig und trägt den Koordinationsbedürfnissen im Schulwesen Rechnung und respektiert den föderativen Staatsaufbau. Die Anträge der Frau Kollegin Uchtenhagen und des Herrn Kollegen Akeret (Art. 27bis, Abs. 4) sind meines Erachtens gut gemeint und Ausdruck eines gewissen Unbehagens in der Schulpolitik, gehen aber staatsrechtlich weit über das hinaus, was wir verantworten können. Sie würden die Kantone auch dort entmachten, wo sie sachlich und finanziell durchaus leistungsfähig sind. Wenn Sie den Kantonen auch noch in der Kultur- und Bildungspolitik den letzten Rest von Autonomie wegnehmen, dann degenerieren Sie den Föderalismus zu einer leeren Rechtshülle.

Nun werden Frau Uchtenhagen und Herr Akeret allerdings einwenden, sie würden ja dem Bund nur die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung einräumen. Dieser Einwand ist aber nicht stichhaltig. Wir wissen, was wir unter Grundsatzgesetzgebung des Bundes zu verstehen haben. Der Bund selber kann interpretieren, was Grundsätze sind. Wir haben gewisse Erfahrungen, insbesondere beim Raumplanungsartikel, gemacht. Ich bin also der Meinung, dass der Vermittlungsvorschlag des Herrn Kollegen Müller in allen Teilen das Richtige trifft. Je mächtiger der Staat wird, um so mehr sind wir auf die Machtbrechung angewiesen. Eines der wirksamsten Mittel der Machtbrechung ist der föderalistisch aufgebaute Staat. Der Bildungsartikel könnte ein Beispiel sein, wie wir in Zukunft die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sehen sollten. Die Volksschulen sind primär Sache der Kantone, die Mittelschulen gemeinsame Sache von Bund und Kantonen und die Hochschulen primär Sache des Bundes.

Ich bitte Sie also, dem Antrag des Herrn Kollegen Müller zuzustimmen. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, dann sind meines Erachtens auch die Anliegen der Koordinationsinitiative erfüllt, und ich sehe im Grund genommen nicht ein, warum wir diese Initiative ablehnen müssen.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung 13 Uhr
La séance est levée à 13 heures

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Schulkoordination. Bericht über das Volksbegehren

Coordination scolaire. Rapport du Conseil fédéral

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1972
Band Volume Volume	III
Session Session Sessione	Sommersession Session d'été Sessione estiva
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	13
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11040
Datum Date Data	21.06.1972 - 08:00
Seite Page Pagina	1045-1077
Ref. No	20 001 058

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.