

Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Grossenbacher, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Haller, Hämerle, Herczog, Hess Peter, Hildbrand, Hollenstein, Hubacher, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Kühne, Ledergerber, Leemann, Leu Josef, Leuenberger Ernst, Maeder, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Oehler, Raggenbass, Rebeaud, Rechsteiner, Robert, Ruckstuhl, Ruffy, Schmid Peter, Schmidhalter, Schnider, Segmüller, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Stamm Judith, Steiger, Strahm Rudolf, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Vollmer, Weder Hansjürg, Wick, Wiederkehr, Ziegler Jean, Zisyadis, Züger, Zwahlen, Zwygart (96)

Für den Antrag der Minderheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la minorité:

Allenspach, Aregger, Aubry, Berger, Bezzola, Binder, Bischof, Blatter, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Camponovo, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Comby, Couchepin, Daepf, Dettling, Dreher, Ducret, Eggly, Epiney, Etique, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Friderici Charles, Fritsch Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gros Jean-Michel, Guinand, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Leuba, Loeb François, Luder, Mamie, Maspoli, Mauch Rolf, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Nabholz, Narbel, Neuenschwander, Perey, Philipona, Pidoux, Poncet, Reimann Maximilian, Ruf, Rutishauser, Rychen, Savary, Scheidegger, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schmied Walter, Schwab, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Steffen, Steinemann, Stucky, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wittenwiler, Wyss, Zölich (89)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:

Caccia, Cotti, Frey Claude, Frey Walter, Jaeger, Leuenberger Moritz, Maitre, Maurer, Pini, Rohrbasser, Sandoz, Stamm Luzi, Steinegger, Suter (14)

Präsident Nebiker stimmt nicht

M. Nebiker, président, ne vote pas

89.237

**Parlamentarische Initiative
(Zbinden Hans)
Bildungsrahmenartikel
in der Bundesverfassung
Initiative parlementaire
(Zbinden Hans)
Article constitutionnel sur l'éducation**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 23. Juni 1989

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der BV und auf Artikel 21 bis des GVG reiche ich folgende parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung ein:

Es sei ein integral koordiniertes schweizerisches Bildungswesen anzustreben, in welchem Gemeinden, Kantone, Bund und Wirtschaft als vernetzte Trägerschaften ihre Bildungsbestrebungen wechselseitig aufeinander abstimmen. Darüber hinaus sollen Harmonisierungen zwischen den schweizerischen und ausländischen Bildungssystemen ermöglicht werden. Im weiteren wären gravierende regionale Angebots- und Nachfrageunterschiede innerhalb unseres Bildungswesens vermehrt auszugleichen.

Rechtliches Instrument dazu wäre ein Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Zum einen müsste er die gesamte Regelschulung und die Schulung von Beeinträchtigten von der Vorschulstufe bis zur Tertiärstufe umfassen. Zum anderen würde er in der Berufsbildung und in der ausserberuflichen Erwachsenenbildung sowohl die Grundausbildung als auch die Weiter- und Fortbildung berücksichtigen.

Innerhalb eines Ordnungsrahmens für die Gesetzgebungs-, Betriebs- und Finanzierungszuständigkeiten der verschiedenen Trägerschaften würde der Bildungsartikel ausdrücklich Freiräume für vielfältige und zukunftsweisende Entwicklungen offenhalten.

Ein möglicher sachlogischer Aufbau eines Bildungsrahmenartikels:

– Zweckumschreibung: Darstellung der Ordnungs-, Koordinations-, Ausgleichs- und Entwicklungsfunktionen des Bundes unter Berücksichtigung der regionalen kulturellen Eigenarten und Rahmenbedingungen.

– Ordnung der Zuständigkeiten: Zuordnung der Aufgaben der Trägerschaften in den Bereichen: Vorschulstufe, Primarstufe, Sekundarstufe I (Oberstufe), Sekundarstufe II (Berufslehre, Mittelschule), Tertiärstufe (Universitäten, ETH, HTL, HWV, höhere Fachschulen) und Sonderschulung/erstmalige berufliche Eingliederung von Beeinträchtigten.

– Koordination Binnenschweiz und Schweiz-Ausland: Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und zur Erreichung der Freizügigkeit von Schülern, Studenten und Lehrkräften sind innerhalb der Schweiz und in Verbindung mit ausländischen Bildungssystemen wechselseitige Abstimmungen vorzunehmen. Angepeilt werden könnten sie z. B. mit Mindestvorschriften in folgenden Bereichen: Zulassung, zeitliche Dauer und Grobstruktur der Bildungsgänge, allgemeingültige Lehrplanteile, Anerkennung von Zertifikaten (Bildung und Praxis), Uebergangsbrücken zwischen Bildungsinstitutionen und zwischen Ausbildung und Praxis usw.).

– Regelung von Zuständigkeiten bei neuen Bildungsaufgaben: Mittels einer Kompetenznorm wird dem Bund die Federführung beim gemeinsamen Aushandeln von Neuzuständigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaft übertragen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass für neue wichtige Bildungsaufgaben jahrelang keine Instanz zuständig ist.

– Ausgleichsfunktionen des Bundes: Dem Bund werden Instrumente zur Verfügung gestellt, damit er allzu grosse Bildungsgefälle (Angebots- und Nachfrageseite) zwischen Regionen in Absprache mit den Betroffenen ausgleichen kann.

– Weiterentwicklung des schweizerischen Bildungswesens: Die notwendigen Voraussetzungen für eine systematische zukunftsgerichtete Fortentwicklung des Bildungswesens (Bildungsforschung, Reformprojekte, Evaluation von Neuerungen) sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Wirtschaft zu schaffen.

Zur Wahrung sowie zum Auf- und Ausbau dieser Aufgaben unterhält, restrukturiert, schafft oder initiiert der Bund die entsprechenden eidgenössischen Organe (EVD: Biga; EDI: BSV, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Wissenschaftsrat, Hochschulrat) und interkantonalen Organe (EDK, Hochschulkonferenz), und zwar in Absprache mit den Gemeinden, den Kantonen und der Wirtschaft. Er bestimmt auch die zuständigen Instanzen für die Vorbereitung und den Abschluss internationaler Vereinbarungen im Bildungswesen.

Texte de l'initiative du 23 juin 1989

Conformément à l'article 93, 1er alinéa, de la Constitution fédérale, et à l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je présente l'initiative parlementaire ci-après, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux.

Notre pays doit tendre vers un système de formation entièrement coordonné sur le plan national, consistant en un réseau au sein duquel les communes, les cantons, la Confédération et le secteur privé harmoniseraient leurs efforts en matière de formation. Il faudrait en outre viser à une coordination des systèmes de formation entre la Suisse et l'étranger. On s'efforcera enfin de réduire les différences considérables qui existent d'une région à l'autre quant à l'offre et à la demande de possibilités de formation.

L'instrument juridique de cette harmonisation serait l'introduction, dans la Constitution fédérale, d'un article sur l'éducation conçu en termes généraux. Cet article porterait d'une part sur la totalité de l'enseignement régulier et sur la formation des personnes défavorisées, du niveau préscolaire au niveau dit tertiaire, et d'autre part sur la formation professionnelle et extra-professionnelle des adultes, couvrant tant la formation initiale que la formation continue.

Cet article constitutionnel définirait les compétences des organes responsables aux différents niveaux quant à la gestion ainsi qu'en matière législative et financière, tout en prévoyant expressément des ouvertures, qui sont nécessaires au vu des nombreuses innovations que connaît le domaine de la formation.

Je propose de donner à cet article la structure logique suivante:

– **Objet:** Description des fonctions assumées par la Confédération dans le domaine de l'éducation quant à l'organisation, à la coordination, au rééquilibrage et à l'évolution compte tenu des spécificités culturelles des régions ainsi que de leurs impératifs.

– **Répartition des compétences:** Les communes, les cantons, la Confédération et le secteur privé se répartissent les tâches qui leur incombent respectivement dans les domaines suivants: niveau préscolaire, école primaire, école secondaire du 1er degré (degré supérieur) et du 2e degré (école professionnelle, gymnase ou collège), formation tertiaire (université, EPF, ETS, ESCEA, école supérieure spécialisée), école à programme d'enseignement spécial ou entrée dans la vie active des personnes défavorisées.

– **Coordination au niveau suisse** ainsi qu'entre la Suisse et l'étranger: Afin d'éviter que des mêmes tâches soient accomplies par des organismes différents pour parvenir à la libre circulation des écoliers, des étudiants et des enseignants, on verra à une harmonisation de l'instruction au niveau suisse ainsi qu'avec l'étranger. Pour ce faire, on établira les conditions minimales qui devront être remplies notamment dans les secteurs ci-après: admission, durée et structure globale des cycles de formation, objectifs généraux des plans d'études, reconnaissance des diplômes (études et pratique), passage d'un établissement à l'autre ainsi que des études à la vie professionnelle, etc.

– **Répartition des compétences nouvelles en matière de formation:** La Confédération est chargée, au moyen d'une norme de compétences, de négocier l'attribution de toute nouvelle compétence soit à la Confédération, soit aux cantons, soit au secteur privé. Le but de cette norme est d'éviter qu'au moment où de nouveaux besoins apparaissent importants, aucune autorité ne puisse y répondre pendant plusieurs années, faute de compétences en la matière.

– **Rééquilibrage assuré par la Confédération:** La Confédération est dotée des instruments qui lui permettront de réduire, après avoir consulté les intéressés, les différences considérables qui existent d'une région à l'autre entre l'offre et la demande de possibilités de formation.

– **Développement du système de formation suisse:** Avec le concours des cantons et du secteur privé, la Confédération créera les instruments nécessaires à un développement systématique de notre système de formation, qui soit tourné vers l'avenir (recherches, réformes, évaluation de projets).

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération financera, restructurera, créera ou mandatera les services responsables sur le plan fédéral (DFEP: OFIAMT; DFI: OFAS, Office fédéral de l'éducation et de la science, Conseil suisse de la science, Conseil des écoles polytechniques fédérales) et intercantonal (CDIP, Conférence universitaire suisse), après avoir consulté les communes, les cantons et les milieux de l'économie. Elle chargera en outre des organes de la préparation et de la conclusion d'accords internationaux dans le domaine de la formation.

Herr **Guinand** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Hans Zbinden am 23. Juni 1989 eingereichte parlamentarische Initiative. Die Initiative fordert die Aufnahme eines aller Stufen der Ausbildung umfassenden Bildungsartikels in die Bundesverfassung.

Die Kommission hat den Initianten an ihrer Sitzung vom 8. Mai 1990 angehört und die Diskussion an ihren Sitzungen vom 28. August und vom 19./20. November 1990 fortgesetzt.

Begründung des Initianten (gekürzt)

Seit der Gründung des Bundesstaates bildete die Diskussion um einen Bildungsartikel eine historisch-politische Konstante. Die Diskussionen wurden immer von der Dimension Föderalismus-Zentralismus begleitet.

Vor rund 20 Jahren wurde über einen Bildungsartikel auf eidgenössischer Ebene gesprochen. Der Souverän akzeptierte den Artikel, welcher jedoch am Ständemehr scheiterte. Damals wurde mit der beschleunigten gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung zwischen 1945 und 1973 argumentiert. Ich behaupte, dass diese seit 1973 mit ähnlich rasanter Geschwindigkeit fortgeführt wurde (Mobilität, Verstärkungsprozesse, Abwanderung, sektorielle Veränderung in Richtung Dienstleistungen).

Auch die übrigen Argumente gelten noch heute:

– Lücken im schweizerischen Bildungswesen: Sonderschulung, Erwachsenenbildung, Weiterbildung;

– Bildungsgefälle zwischen den Kantonen (vor allem Hochschul- und Nichthochschulkantone).

Geändert hat einzig, dass die Nichthochschulkantone durch Beiträge die Belastung der Universitätskantone senken (Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge).

Heute kommen noch weitere Argumente dazu. Im Rahmen der Europadiskussion wurden bereits bestimmte Massnahmen getroffen (Freizügigkeit im Bereich der Universitäten). Die Verantwortung beim Entstehen neuer Bildungsaufgaben wird einander wechselseitig zugeschoben (z. B. Erwachsenenbildung). Es müsste ein Mechanismus geschaffen werden, mit dem man im Gespräch eine neu entstehende Aufgabe einer bestimmten Ebene zuordnen könnte. Wer ist für die ökologische Bildung verantwortlich? Immer mehr Leute stehen noch nicht im Erwerbsleben, sind temporär oder ganz draussen. Es besteht kein Basislehrplan, der für alle Kantone gilt. Im Sinne der Kohäsion der Regionen sollte eine Basis mit gesamtschweizerischen Elementen geschaffen werden, die mit kantons- und regionenspezifischen Elementen ergänzt werden könnte. Es gibt auch die Freizügigkeitsproblematik von Lehrkräften, Beratungs- und Therapiepersonal.

Im Bereich der höheren Fachschulen haben wir ein Zweiklassensystem. Die höheren Fachschulen (HTL, HWW, Technikerschulen u. a.) sind durch das Berufsbildungsgesetz abgedeckt. Nicht abgedeckt sind die Schulen für soziale, pflegerische und künstlerische Berufe. Eine systematische Reorganisation sollte hier durchgeführt werden. Innovationsförderung sollte im Bildungsbereich ebenso systematisch betrieben werden wie im Bereich der Wirtschaft.

Das schweizerische Bildungssystem ist ad hoc gewachsen. Kantone und Schultypen haben sich nebeneinander additiv entwickelt. Es besteht keine Gesamtbildungskonzeption. Die Philosophie des Additiven müsste durch eine ganzheitliche Philosophie ersetzt werden. Das Schweizer Bildungswesen müsste als System gesehen werden, dessen Elemente sich wechselseitig vernetzen. Ein modernes Schulsystem der Zukunft muss ohne Hindernis begehbare Uebergänge von einem Schultypus zum andern aufweisen (Baukastensystem). Voraussetzung für den Bau dieser Brücken ist die Kooperation der einzelnen Bildungselemente. Daher braucht es einen groben Rahmen, der durch den Bund gegeben wird. Innerhalb dieses Rahmens haben die einzelnen Elemente einen grossen Handlungsspielraum.

Wir müssen von den traditionellen Sockelausbildungen abkommen und das Sockelsystem durch ein rekurrentes System ersetzen.

Zu den strukturellen Schwachstellen, am Beispiel des Progymnasiums: Im ungebrochenen Bildungsweg greift die gym-

nasiale Ausbildung in die Primarschule hinein; im gebrochenen beginnt das Gymnasium erst ab dem zehnten Schuljahr. Bei einem Ortswechsel muss demnach ein Kind von einem System ins andere wechseln. Können wir es uns im Zusammenhang mit Europa und der internationalen Expansion noch leisten, derartige verschiedene Systeme nebeneinander zu haben?

Die Angebote im Bereich der Sonderpädagogik, Erwachsenenbildung, höheren Fachschulen sind in der Schweiz nicht harmonisch. Im Bereich der Logopädie beispielsweise bestehen grosse Unterschiede. Im Bereich der Sonderschulung sollte mehr harmonisiert werden.

Die Lehrerbildung und die Ausbildung der Ausbilder sind schlecht geregelt. Auch an die Kindergärtnerinnen werden in den verschiedenen Kantonen unterschiedliche Anforderungen gestellt. Mit regionenspezifischen Zusatzausbildungen bin ich einverstanden; die Grundqualifikation sollte jedoch in etwa gleich sein.

Die ausserberufliche Erwachsenenbildung wird in der nächsten Zeit zentral werden. Hier wird die Verantwortung wie ein Schwarzer Peter einander wechselseitig zugeschoben.

Zur Systematisierung von Uebergängen gehört auch der Uebergang von der Schule in die Praxis. Weshalb haben Mittelschulen erst nach vier Jahren einen Ausgang? Könnte man nicht einen Ausgang nach zwei Jahren mit formaler Qualifikation schaffen?

Zum Dreistufensystem (Gemeinde, Kanton, Bund) kommt mit Europa eine vierte Ebene hinzu. Wer ist der schweizerische Gesprächspartner, wenn von internationaler Seite her eine Koordination verlangt wird? Die Bundesebene hat zu wenig Handlungs- und Entscheidungskompetenzen, um die internationalen Vorgaben umsetzen zu können.

Das Bildungswesen wird in den Kantonen in verschiedenen Departementen angesiedelt. Ich bin der Meinung, dass Bildungsfragen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene zusammengefasst werden sollen, damit wir ein integrales Bildungskonzept erreichen können.

Erwägungen der Kommission

a. Ausgangslage

Die geltenden Bildungsartikel (Art. 27, 27quater, 27sexies BV) gehen auf das letzte Jahrhundert zurück. Der letzte Versuch, eine teilweise Neuordnung in diesem Bereich zu schaffen, scheiterte im März 1973 knapp am Ständemehr. Unmittelbar nach der Verwerfung des neuen Bildungsartikels wurde durch drei parlamentarische Vorstösse eine neue Vorlage verlangt (Motionen Barchi, Müller-Marzohl und Uchtenhagen). In der Herbstsession 1973 hat der Nationalrat diese Vorstösse in der Form von Postulaten überwiesen.

In den Regierungsrichtlinien 1975–1979 sah der Bundesrat vor, gegen Ende der Legislatur einen neuen Vorschlag zu unterbreiten. Vorarbeiten wurden eingeleitet. Der zweite Anlauf zu einem generellen Bildungsartikel begann mit der einsetzenden Rezession und dem sich abzeichnenden Geburtenrückgang jedoch etwas an Interesse und Aktualität einzubüssen und wurde ab Herbst 1978 durch die Frage der Koordination des Schuljahresbeginns mehr und mehr zurückgedrängt. Mit der Verabschiedung der Botschaft über die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen» (BBl 1983 III 761) haben die eidgenössischen Räte ausdrücklich auf einen umfassenden Verfassungsartikel im Bildungsbereich verzichtet. Im Geschäftsbericht 1984 beantragte der Bundesrat die Abschreibung der drei genannten Postulate. Seither ist die Frage eines Bildungsartikels auf parlamentarischer Ebene nicht mehr diskutiert worden.

b. Stellungnahme zu einzelnen Forderungen der Initiative

Die Forderungen des Initianten zielen einen Verfassungsartikel an, der sämtliche Stufen der Ausbildung umfasst, die primäre, die sekundäre und die tertiäre, während gemäss der heutigen verfassungsrechtlichen Grundlage der Bund nur die Kompetenz hat, selbst Hochschulen zu errichten oder derartige Anstalten finanziell zu unterstützen sowie dem kantonale geregelten Schulwesen im Sinne von Rahmenbedingungen gewisse Leitplanken zu setzen (Art. 27 BV).

Deshalb ergeht der Vorwurf an die Initiative Zbinden Hans, in

ihrer Stossrichtung zentralistischer zu sein als der Entwurf von 1973. Dieser Einwand erhält um so mehr Gewicht, als das Erziehungswesen nach wie vor den Kern des schweizerischen Föderalismus bildet und kaum ein Schreckgespenst längere Schatten wirft als das des eidgenössischen Schulvogtes.

Die Kommission ging von der konkreten Frage aus, welche der Ziele der Initiative zu ihrer Verwirklichung einer neuen Verfassungsgrundlage bedürften, und hat einige ihr besonders wichtige Postulate herausgegriffen:

Obligatorischer Schulbereich: Die geltende Verfassungsbestimmung (Art. 27) legt hier die wesentlichen Leitlinien fest. In diesem ureigensten Bereich der Kantone nimmt die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren eine Koordinationsfunktion wahr. Vom Schlussbericht der OECD zur Bildungspolitik in der Schweiz sind zudem neue Impulse zu erwarten. Ein neuer Bildungsartikel drängt sich in diesem Bereich nicht auf.
Mittelschulbereich: Die geltende eidgenössische Maturitätsanerkennungs-Verordnung bildet eine schmale Rechtsbasis, die ihren Dienst aber bisher erfüllt hat. Die bisherige Rechtslage wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. (Eine Totalrevision der MAV ist im Rahmen der Maturitätskommission in Diskussion. Den Intentionen der Initiative entsprechen auch die vom Vorstand der Schweizerischen Gymnasialrektoren im Januar 1991 vertretenen Thesen, die von der Erkenntnis ausgehen, dass – u. a. bedingt durch den Strukturwandel in Familie und Gesellschaft – Reformen im Gymnasialschulwesen notwendig sind.)

Berufsschulbereich: Die Bundeskompetenz zur Regelung der Berufsbildung beschränkt sich gemäss geltendem Verfassungsrecht auf die Bereiche Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst (Art. 34ter Abs. 1 Bst. g BV). Im Hinblick auf die europäische Integration dürften sich einige Aenderungen der Rechtsgrundlagen bezüglich der beruflichen Weiterbildung aufdrängen. In erster Linie ist hier an die Erreichung des Status als Fachhochschulen für die Höheren Fachschulen zu denken (HTL, HWV). Eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Biga ist eingesetzt worden. Diese Anpassung ist jedoch aufgrund der geltenden Verfassungsbestimmungen möglich.

Hochschulbereich: Gemäss der heutigen Verfassungsgrundlage hat der Bund keine generellen Koordinations- und Führungskompetenzen im Hochschulbereich. Für die Koordination unter den Universitäten ist gemäss dem Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Art. 19) die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) zuständig.

Die Kommission stellt fest, dass eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, gestützt auf einen neuen Bildungsartikel, es dem Bund erlauben würde, die gesamtschweizerische Zusammenarbeit nachhaltiger zu fördern. Sie schliesst sich aber in ihrer Mehrheit der Meinung des Bundesrates an, dass sich die Kantone und insbesondere die SHK mit grösserem Nachdruck als bisher der Probleme der Zusammenarbeit und Koordination annehmen werden.

Ein positives Signal stellt die Konvention zwischen den schweizerischen Universitäten und Hochschulen über die Mobilität der Studierenden dar, die am 20. Dezember 1989 von der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz erlassen worden ist. Weitere Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung von Semestern und Prüfungen sind inzwischen getroffen worden oder sind noch in Vorbereitung. Dem vorliegenden Anliegen der gegenseitigen Anerkennung von Studienzeiten und Diplomen und der Mobilitätsförderung wird also vermehrt Rechnung getragen. All diese Ziele sind ferner im Rahmen der Totalrevision des Hochschulförderungsgesetzes explizit als Hauptaufgaben der SHK definiert worden (Art. 13).

Deshalb kann sich die Mehrheit der Kommission der Auffassung des Bundesrates anschliessen, dass zurzeit auch für den Hochschulbereich keine zusätzliche Bundeskompetenz auf Verfassungsstufe anzustreben ist.

Ausseruniversitärer Tertiärbereich: Probleme ergeben sich im Zusammenhang mit den nicht dem Berufsbildungs- oder Landwirtschaftsgesetz unterstehenden Ausbildungsstätten des sogenannten ausseruniversitären Tertiärbereichs (Schulen für soziale Arbeit, Heimerziehung, Konservatorien usw.).

Das Bedürfnis nach einer minimalen gesamtschweizerischen staatlichen Regelung ist wiederholt geäußert worden. Dieses Anliegen nimmt die Kommission mit ihrem Postulat auf.

Es trifft zu, dass mit der Diskussion um die Europafähigkeit der Schweiz im Bildungswesen die Idee eines neuen Bildungsartikels an Aktualität gewonnen hat. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass es auch nach den Vorstellungen der EG heute in Europa keine erzwungene Harmonisierung der Bildungssysteme mehr geben soll, sondern dass die EG grundsätzlich die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bildungspolitik bekräftigt; angestrebt wird ein «Bildungsraum Europa». Ausgangspunkt ist das Gegenseitigkeitsprinzip, gesucht wird nicht Anpassung, sondern Abstimmung.

Ein bedeutender Schritt in Richtung Zusammenarbeit mit anderen europäischen Hochschulen kann mit der Ratifizierung der Unesco- und der Europaratsabkommen im Hochschulbereich gemacht werden, der das Parlament bereits zugestimmt hat. Vom Parlament genehmigt wurden inzwischen auch die Beteiligung der Schweiz an Austauschprogrammen der EG im Bildungsbereich und die dazu benötigten Kredite.

c. Schlussfolgerungen

Nach diesen Ueberprüfungen kann sich die Mehrheit der Kommission der Argumentation des Bundesrates anschliessen, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt auf eine Neuauflage eines Bildungsartikels verzichtet werden kann. Die Lösung wichtiger Probleme ist im Prinzip ohne neue Verfassungsgrundlage möglich – der politische Wille der Kantone vorausgesetzt. Für Teilbereiche des Bildungswesens würden neue Bildungsartikel zwar Verbesserungen bringen (Mittelschulbereich, ausseruniversitärer Tertiärbereich, Erwachsenenbildung), eine eingehende Diskussion über die rechtlichen Grundlagen würde die vorhandenen Kräfte aber derart stark in Anspruch nehmen, dass konkrete Fortschritte bei Einzelfragen blockiert würden. Ein Hauptargument gegen einen umfassenden Bildungsartikel bleibt nach wie vor die Zuständigkeit der Kantone im Bildungsbereich als Herzstück unseres Föderalismus.

Die Kommissionsminderheit stellt sich auf den Standpunkt, dass sich das Instrument des kooperativen Föderalismus im Bildungswesen als ungenügend erwiesen hat; so sind auch heute noch Zweifel angebracht, dass die Kantone von sich aus zu einer Harmonisierung finden werden. Nicht zu vergessen ist, dass die Volksmehrheit 1973 einen neuen Bildungsartikel befürwortete. Es ist damit zu rechnen, dass ein neuer Bildungsartikel in den nächsten Jahren unumgänglich werden wird. Der Initiative Zbinden Hans sei deshalb Folge zu leisten. Wird dieser Antrag abgelehnt, dann soll dem Bundesrat via Motion der Auftrag erteilt werden, einen Bildungsartikel vorzubereiten.

Die Kommissionsmehrheit beantragt bei einem Stimmenverhältnis von 12 zu 5, der Initiative keine Folge zu geben. Mit 8 zu 3 Stimmen lehnt sie eine die Anliegen der Initiative übernehmende Motion ab.

Einstimmig beschloss die Kommission, dem Rat ein Postulat zu unterbreiten, mit dem der Bundesrat eingeladen wird, Vorschläge zur Anerkennung von Berufen und Diplomen vorzulegen, die nicht dem Berufsbildungsgesetz oder einem Spezialgesetz unterstellt sind.

Die Kommissionsminderheit beantragt, der Initiative Folge zu geben und die von der Mehrheit abgelehnte Motion zu überweisen.

M. Guinand présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Nous vous soumettons, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, le rapport de la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée le 23 juin 1989 par M. Hans Zbinden, conseiller national. Cette initiative demande l'introduction, dans la Constitution fédérale, d'un article sur l'éducation, qui porte sur tous les niveaux de la formation.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative lors de sa séance du 8 mai 1990 et a poursuivi la discussion lors de ses séances du 28 août et des 19 et 20 novembre 1990.

Développement de l'auteur de l'initiative (résumé)

Depuis la fondation de notre Etat fédéral, le débat au sujet d'un article constitutionnel sur l'éducation n'a pas cessé. Il a toujours été fortement marqué par l'opposition entre le fédéralisme et le centralisme.

Il y a une vingtaine d'années, on a discuté de la possibilité d'introduire un article sur l'éducation au plan fédéral. Le projet y relatif, accepté par le peuple, a cependant échoué en raison de l'opposition de la majorité des cantons. A l'époque, on avait invoqué, dans le débat, l'accélération de l'évolution sociale et économique entre 1945 et 1973. J'affirme que cette évolution s'est poursuivie au même rythme effréné depuis lors (mobilité, urbanisation, émigration, modifications sectorielles avec accroissement de l'importance des prestations de service).

Les autres arguments présentés en ce temps-là ont gardé toute leur valeur.

– Lacunes dans l'enseignement en Suisse: écoles à programme d'enseignement spécial, formation des adultes, perfectionnement des connaissances.

– Différences du niveau de la formation entre les cantons (notamment entre les cantons dans lesquels une université a son siège et les autres).

La seule nouveauté est le soutien apporté par les cantons n'ayant pas d'université à ceux qui en ont (accord intercantonal sur la participation au financement des universités).

De nouveaux arguments s'y ajoutent. Dans le cadre de la discussion au sujet de l'Europe, certaines mesures ont déjà été prises (libre-passage sur le plan universitaire). On se renvoie mutuellement la responsabilité lorsque de nouvelles tâches apparaissent en matière de formation (formation des adultes, par exemple). Il faudrait créer un mécanisme par lequel on pourrait négocier l'attribution d'une tâche nouvelle à une catégorie déterminée. Qui est-ce qui est responsable pour l'enseignement en matière écologique? Le nombre de personnes qui ne sont pas encore entrées dans la vie professionnelle, n'ont qu'un emploi temporaire ou sont entièrement marginalisées ne fait que s'accroître. Il n'existe pas de programme d'enseignement de base valable pour tous les cantons. Afin d'assurer la cohésion des régions, il faudrait créer une base comprenant des éléments ayant un caractère national, auxquels s'ajouteraient des composantes de caractère spécifiquement cantonal ou régional. Il y a aussi le problème du libre-passage des enseignants, des conseillers et du personnel soignant.

Dans le domaine des écoles supérieures spécialisées, nous possédons un système à deux classes. Ces écoles (ETS, ESCA, écoles d'ingénieurs, entre autres) sont couvertes par la loi fédérale sur la formation professionnelle. Les écoles qui forment les travailleurs sociaux, les soignants et les artistes ne le sont pas. Il faudrait procéder à une réorganisation systématique en l'occurrence. L'innovation dans le domaine de la formation devrait être encouragée au même titre qu'on le fait dans l'économie.

Le système éducatif suisse s'est développé sur des bases empiriques, les types d'école créés par les cantons s'étant ajoutés les uns aux autres. On ne dispose pas d'une conception générale. Ce particularisme devrait faire place à une conception globale. Le système éducatif suisse devrait être considéré comme un ensemble dont les éléments se complètent. Dans un système scolaire moderne, il faut pouvoir passer sans difficulté d'un type d'établissement à un autre (système dit des passerelles). A cet effet, il faut que les différents éléments du système d'éducation soient coordonnés, ce qui nécessite un cadre général fixé par la Confédération. Dans ce cadre, les différentes composantes auront une grande autonomie.

Nous devons abandonner la formation traditionnelle de base et la remplacer par un système permettant les passages entre les établissements.

L'exemple de l'enseignement secondaire du 1er degré nous servira à illustrer les faiblesses structurelles. Si le cursus est fondé sur une conception unitaire, l'enseignement secondaire du 2e degré commence à l'école primaire; sinon il commence à partir de la dixième année scolaire. En cas de changement de localité, l'enfant doit passer d'un système à un autre. Pouvons-nous nous permettre d'avoir des systèmes parallèles aussi différents à l'heure de l'Europe et de l'expansion internationale?

Les offres en matière de pédagogie spéciale, de formation des adultes et d'enseignement supérieur spécialisé ne sont pas harmonisées en Suisse. En logopédie par exemple, on constate des différences considérables. Il faudrait une coordination plus poussée dans l'enseignement spécial.

La formation des instituteurs, des maîtres et des autres enseignants est mal réglée. Les exigences posées aux jardinières d'enfants varient également selon les cantons. Je suis favorable à une formation complémentaire organisée par régions; cependant, la formation de base devrait être équivalente partout.

La formation extra-professionnelle des adultes acquerra une importance essentielle à l'avenir. Or, personne ne veut prendre de responsabilité dans ce domaine.

Une réglementation systématique des passages d'une forme d'enseignement à une autre ne suffit pas; le passage de l'école à la vie professionnelle doit également être réglé. Pourquoi n'est-il possible de quitter le gymnase ou le collège qu'après quatre ans? Ne pourrait-on pas prévoir la possibilité de terminer l'enseignement secondaire au bout de deux ans avec une qualification formelle?

Aux trois niveaux existants (communal, cantonal, national) s'ajoutera le niveau européen. Qui parlera au nom de la Suisse lorsqu'une coordination sera exigée par les instances internationales? Sur le plan fédéral, on ne dispose pas de possibilités d'action et de décision suffisantes pour réaliser les mandats internationaux.

Dans les cantons, l'éducation relève de différents départements. Je suis d'avis qu'il faudra concentrer les questions touchant la formation au plan fédéral et au plan cantonal, afin que nous puissions obtenir une conception d'ensemble en la matière.

Considérations de la commission

a. Situation initiale

Les articles en vigueur sur l'éducation (art. 27, 27quater, 27sexies, cst.) remontent au siècle dernier. La dernière tentative de réforme partielle dans ce domaine a échoué de justesse en mars 1973, n'obtenant pas la majorité des cantons. Dès le rejet du nouvel article sur l'éducation, trois interventions parlementaires demandant l'élaboration d'un nouveau projet ont été déposées (motions Barchi, Müller-Marzohl et Uchtenhagen). Durant la session d'automne 1973, le Conseil national a transmis ces interventions sous forme de postulats.

Dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1975–1979, le Conseil fédéral avait prévu de soumettre une nouvelle proposition vers la fin de la législature. Des travaux préliminaires avaient été entrepris. Sous l'effet conjugué du début de la récession et de la baisse de la natalité, la deuxième tentative d'introduction d'un article général sur l'éducation a commencé à perdre quelque peu de son intérêt et de son actualité; dès l'automne 1978, elle a été de plus en plus éclipsée par la question de l'harmonisation du début de l'année scolaire. En adoptant le message sur l'initiative populaire «demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons» (FF 1983 III 789), les Chambres fédérales ont expressément renoncé à introduire dans la constitution un article général sur l'éducation. Dans le rapport de gestion 1984, le Conseil fédéral a proposé de classer les trois postulats susmentionnés. Depuis lors, la question d'un article sur l'éducation n'a plus été discutée au Parlement.

b. Avis concernant certaines exigences formulées dans l'initiative

L'auteur de l'initiative demande l'introduction d'un article constitutionnel qui porte sur tous les niveaux de la formation – le primaire, le secondaire et le tertiaire – alors qu'en vertu de la base constitutionnelle actuelle la Confédération n'a que la compétence de créer elle-même des hautes écoles ou de subventionner des établissements de ce genre ainsi que de fixer, sous forme de conditions générales, certains principes applicables au système scolaire réglementé par les cantons (art. 27 cst).

C'est pourquoi on reproche à l'initiative Zbinden Hans d'être, dans l'ensemble, plus centralisatrice que ne l'était le projet de 1973. Cette objection a d'autant plus de poids que l'éducation

a toujours constitué une des caractéristiques principales du fédéralisme suisse et qu'il n'est guère de spectre plus effrayant que celui du grand manitou fédéral des écoles.

La commission a commencé par se demander concrètement quels objectifs de l'initiative nécessitaient une nouvelle base constitutionnelle afin d'être concrétisés, et elle a choisi quelques aspects qui lui ont paru particulièrement importants:

Scolarité obligatoire: L'article constitutionnel en vigueur (art. 27) fixe les principes essentiels en l'occurrence. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) assume une fonction de coordination dans ce domaine qui a toujours été réservé aux cantons. En outre, de nouvelles idées émaneront du rapport final de l'OCDE concernant la politique de la formation en Suisse. Un nouvel article constitutionnel ne s'impose pas à cet égard.

Ecole moyenne: L'ordonnance fédérale en vigueur sur la reconnaissance de certificats de maturité (ORM) constitue une base juridique étroite, qui a toutefois rendu service jusqu'à présent. La situation juridique n'est pas fondamentalement remise en cause. (La révision totale de l'ORM est en discussion dans le cadre de la Commission de maturité. Par ailleurs, les thèses défendues en janvier 1991 par le comité de la Conférence des directeurs de gymnases suisses sont conformes aux intentions formulées dans l'initiative; elles partent du principe que des réformes s'imposent pour le gymnase, notamment en raison des changements intervenus dans les structures de la famille et de la société.)

Formation professionnelle: Selon le droit constitutionnel en vigueur, la compétence législative de la Confédération en matière de formation professionnelle se limite aux domaines de l'industrie, des arts et métiers, du commerce, de l'agriculture et du service de maison (art. 34ter, 1er al., let. g, cst.). Dans la perspective de l'intégration européenne, diverses modifications des bases juridiques concernant le perfectionnement professionnel pourraient s'avérer nécessaires. Il faudrait notamment que les écoles supérieures (ETS, ESCEA) acquièrent le statut de hautes écoles spécialisées («Fachhochschulen»). Un groupe de travail a été mis sur pied sous l'égide de l'OFIAMT. Cette adaptation est toutefois réalisable sur la base des dispositions constitutionnelles en vigueur.

Niveau universitaire: En vertu de la base constitutionnelle actuelle, la Confédération ne dispose pas de compétences générales de coordination et de direction dans le domaine des universités. Conformément à la loi fédérale sur l'aide aux universités (art. 19), c'est à la Conférence universitaire suisse qu'il incombe d'assurer la coordination entre les universités.

La commission constate que si la Confédération disposait d'une compétence législative générale, fondée sur un nouvel article sur l'éducation, elle pourrait encourager plus efficacement la coopération sur le plan fédéral. Toutefois, dans sa majorité, elle se rallie au point de vue du Conseil fédéral qui estime que, dorénavant, les cantons, et plus particulièrement la Conférence universitaire suisse, s'attacheront davantage aux problèmes de la coopération et de la coordination. La convention entre les universités et les hautes écoles de Suisse sur la mobilité des étudiants, convention signée le 20 décembre 1989 par la Conférence des recteurs des universités suisses, constitue un premier pas en ce sens. D'autres accords concernant la reconnaissance mutuelle des semestres d'études et examens ont été passés entre-temps ou sont encore en préparation. On accorde donc une importance accrue à la reconnaissance mutuelle des années d'études et des diplômes – objectif essentiel – ainsi qu'à l'encouragement de la mobilité. En outre, dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux universités (nouvel art. 13), tous ces objectifs ont été définis explicitement comme étant des tâches principales de la Conférence universitaire suisse.

C'est pourquoi la majorité de la commission se rallie à l'opinion du Conseil fédéral qui estime qu'à l'heure actuelle, dans le domaine des universités, il n'est pas non plus nécessaire de chercher à donner à la Confédération des compétences supplémentaires à l'échelon constitutionnel.

Niveau tertiaire extra-universitaire: Des problèmes se posent pour ce qui est des établissements du «secteur tertiaire extra-universitaire», qui ne tombent pas sous le coup de la loi sur la

formation professionnelle ou de la loi sur l'agriculture (écoles de service social, éducation en foyer, conservatoires, etc.). A plusieurs reprises, des voix se sont fait entendre pour demander, dans ce domaine, une réglementation minimale valable dans toute la Suisse. Dans son postulat, la commission a tenu compte de ce désir.

Il est vrai que, à la lumière du débat sur la capacité d'intégration de la Suisse dans l'Europe en matière d'éducation, l'idée d'un nouvel article sur l'éducation est devenue plus actuelle. La commission relève toutefois que, même dans l'optique de la CE, il ne doit plus y avoir d'harmonisation forcée des systèmes éducatifs en Europe, et que la CE réaffirme en principe la compétence des Etats membres pour ce qui est de la politique de l'éducation; elle vise à créer un «espace éducatif européen». Le principe de la réciprocité serait le point de départ, et le but serait la coordination et non l'adaptation.

La ratification des conventions de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe dans le domaine des universités permettra de promouvoir sensiblement la coopération avec d'autres universités européennes, ratification que le Parlement a déjà approuvée. Entre-temps, le Parlement a aussi approuvé la participation de la Suisse à des programmes d'échanges de la CE en matière d'éducation ainsi que les crédits nécessaires à cet égard.

c. Conclusions

Après ce réexamen, la majorité de la commission s'est ralliée aux arguments du Conseil fédéral, selon lesquels, à l'heure actuelle, on peut renoncer à reformuler l'article sur l'éducation. En principe, des problèmes importants peuvent être résolus sans qu'il soit nécessaire d'élaborer une nouvelle base constitutionnelle à condition que les cantons en aient la volonté politique. Pour certains domaines de l'éducation (école moyenne, niveau tertiaire extra-universitaire, formation permanente), de nouveaux articles sur l'éducation apporteraient certes des améliorations; toutefois, un débat approfondi sur les bases juridiques mettraient tellement à contribution les forces en présence qu'il serait alors presque impossible de réaliser des progrès concernant les questions concrètes. Le fait que la compétence des cantons en matière d'éducation est une des caractéristiques de notre fédéralisme demeure l'argument qui milite le plus contre l'introduction d'un article général sur l'éducation.

La minorité de la commission estime que l'instrument du fédéralisme coopératif s'est révélé insuffisant dans le domaine de l'éducation; selon elle, il y a, aujourd'hui encore, lieu de se demander si les cantons arriveront d'eux-mêmes à harmoniser leurs systèmes. Il ne faut pas oublier qu'en 1973 la majorité du peuple était favorable à un nouvel article sur l'éducation. Il faut s'attendre à ce que, ces prochaines années, l'introduction d'un nouvel article sur l'éducation se révèle indispensable. La minorité de la commission estime donc qu'il faut donner suite à l'initiative Zbinden Hans et que, si cette proposition est rejetée, il convient de charger le Conseil fédéral, par la voie d'une motion, de préparer un article sur l'éducation.

Par 12 voix contre 5, la majorité de la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative. Par 8 voix contre 3, elle rejette une motion reprenant les exigences formulées dans l'initiative. A l'unanimité, la commission a décidé de soumettre à son conseil un postulat invitant le Conseil fédéral à présenter des propositions visant la reconnaissance des professions et des diplômes qui ne sont pas soumis à la loi sur la formation professionnelle ni à une loi spéciale.

La minorité de la commission propose de donner suite à l'initiative et de transmettre la motion rejetée par la commission.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 12 zu 5 Stimmen:

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Haering Binder, Borel François, Uchtenhagen, Ulrich)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

Par 12 voix contre 5, la commission propose:

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Haering Binder, Borel François, Uchtenhagen, Ulrich)

Donner suite à l'initiative

Frau **Haering Binder**, Sprecherin der Minderheit: Ueber die inhaltliche Richtigkeit dessen, was unser Ratskollege Hans Zbinden vorgeschlagen hat, sind sich eigentlich alle einig. Die parlamentarische Initiative «Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung» fordert, es sei ein integral koordiniertes schweizerisches Bildungswesen anzustreben, in welchem Gemeinden, Kantone, Bund und Wirtschaft als vernetzte Trägerschaft ihre Bildungsbemühungen wechselseitig aufeinander abstimmen. Darüber hinaus sollen gravierende regionale Angebots- und Nachfrageunterschiede innerhalb unseres Bildungswesens vermehrt ausgeglichen und die Harmonisierung zwischen den schweizerischen und ausländischen Bildungssystemen ermöglicht werden. Das Instrument dazu wäre ein Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Dieser müsste die gesamte Regelschulung sowie die Schulung von Beeinträchtigten von der Vorschulstufe bis zur Tertiärstufe umfassen. Gleichzeitig würde er in der Berufsbildung und in der ausserberuflichen Erwachsenenbildung sowohl die Grundausbildung als auch die Weiterbildung berücksichtigen. Innerhalb dieses Ordnungsrahmens würde der Bildungsartikel ausdrücklich Freiräume für vielfältige Entwicklungen offenhalten.

Diese Initiative stellt im Grundsatz die alte, ja uralte Forderung nach einer Harmonisierung unseres Bildungssystems auf. 1973 wurde dieses Postulat hier im Rat ohne grundsätzliche Opposition gutgeheissen. Die Begründung für dieses Anliegen lag damals in der rasanten gesellschaftlichen Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg und bei der raschen Zunahme der binnenschweizerischen Mobilität; Entwicklungen, die beide zu einer Homogenisierung der Lebens- sowie der Bildungsbedürfnisse in unserem Lande beitrugen.

Wir wissen es: In der Volksabstimmung scheiterte dieser Bildungsartikel äusserst knapp und lediglich am fehlenden Ständemehr. Die Diskussion ist seither zwar nicht ganz, aber doch weitgehend eingeschlafen. Die Argumente aber, die damals für einen Bildungsartikel sprachen, sind geblieben. Ja, sie haben sich im Verlauf dieser zwanzig Jahre noch verschärft. Denn seither hat sich der soziale und kulturelle Wandel eher noch beschleunigt. Die Verstädterung, die internationalen Verflechtungen, die zunehmende Bedeutung des Tertiärsektors in der Wirtschaft, die telematischen Möglichkeiten, der Zerfall der sozialen Strukturen und damit die Individualisierung schreiten alle voran. Die föderalistische Struktur des schweizerischen Bildungswesens und die Unzulänglichkeiten dieses Systems aber blieben dieselben.

Dazu nur einige wenige Illustrationen:

1. Die Bildungsausgaben pro Kopf und Jahr schwanken zwischen 1500 Franken in Genf und 700 Franken im Kanton Obwalden.

2. Die zeitliche Präsenz der Kinder während ihrer gesamten Volksschulzeit beträgt im Kanton Uri 9000 Stunden und im Kanton Basel-Stadt 7000 Stunden, ein Unterschied von rund zweieinhalb Schuljahren.

3. In Genf können Stipendienbezüger(innen) durchschnittlich 6000 Franken Stipendien beziehen, im Kanton Neuenburg sind es zwei Drittel weniger.

4. Die Berechtigung für staatliche Beihilfen zur Erlangung eines Zweitberufs begrenzen die einen Kantone bei 30 Jahren; andere wiederum sind hier grosszügiger und setzen die Limite bei 40 – ein Beispiel, das insbesondere für uns Frauen stossend ist.

Sie sehen: Unser Bildungswesen ist ohne übergreifendes Konzept gewachsen. Jeder Teil, von der Volks- über die Mittelschule bis hin zur Berufsbildung und zu den Hochschulen, führt ein Eigenleben, und jeder Kanton gestaltet zudem diese Teile wiederum auf seine Weise.

Es ist somit kein Wunder, wenn die OECD in ihrem Ländergutachten die Schlussfolgerung anstellt: «Wir sind überzeugt, dass dieses Bildungssystem noch leistungsfähiger wird, wenn

es dazu kommt, einige grundlegende Rahmenbedingungen gemeinsam zu setzen.»

Die Schweiz steht vor einem europäischen Integrationsprozess, ganz unabhängig, welchen Weg sie dazu wählen wird. Der Harmonisierungsdruck auf das schweizerische Bildungswesen wirkt also nicht nur von innen, er wirkt auch von aussen. Denn die Kooperation mit den Bildungssystemen der umliegenden Länder sowie mit den europäischen Institutionen wird es ermöglichen, in unserem eigenen Bildungssystem – auch auf Bundesebene – handlungs- und entscheidungsfähig zu werden. Ich denke, dieser Harmonisierungsdruck wird somit in jedem Fall zu einem Umbau unseres Bildungswesens nach einem einheitlichen oder zumindest nach einem vereinheitlichten Bauplan führen. Die Frage ist nur, in welchem Zeitraum und mit welchen Komplikationen und externen Kosten dies geschehen wird.

Unserer Ansicht nach liegen dabei die Harmonisierungsdefizite vor allem in folgenden Bereichen: bei der Aufbaustruktur der Schulstufen und -typen sowie bei ihrer Durchlässigkeit, bei der Entwicklung eines gesamtschweizerischen Basislehrplans (selbstverständlich mit kantons- und regionsspezifischen Ergänzungen), im Bereich der Lehrer- und Lehrerinnenbildung, in der Berufsbildung inklusive der beruflichen Weiterbildung sowie bei der ausserberuflichen Erwachsenenbildung, bei der Verwaltungsreform im Bildungswesen auf Kantons- wie auch auf Bundesebene und – last but not least – beim Aufbau von Scharnieren zwischen dem schweizerischen Bildungswesen und den diversen europäischen Institutionen. Aufgrund der Kommissionsarbeit weiss ich, dass all diese Gründe und Überlegungen nicht ausreichen werden, um Sie heute von der Notwendigkeit eines Bildungsrahmenartikels zu überzeugen. Offensichtlich ist Ihnen eine sachbezogene Optimierung der schweizerischen Bildungsbemühungen weniger wichtig als die alte Föderalismusdiskussion; dabei reagieren Sie reflexartig und absolut irrational, wenn Sie nur schon den Begriff «Bildungsartikel» hören. Nur denke ich: Sie können den Föderalismus auch zu Tode reiten, wenn Sie ihn am falschen Beispiel exerzieren. Angesichts der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, in der wir stehen, ist der Bildungsbereich der ungeeignete Ort, um quasi zwanghaft an vermeintlicher Eigenständigkeit der Regionen festzuhalten.

Ich weiss, dass Bundesrat Cotti dies im Grunde auch so sieht. Nur sagt er es jeweils lieber erst nach Sitzungsschluss. Im offiziellen Diskurs wird nach wie vor auf die selbständige Koordinationsfähigkeit der Kantone gehofft. Seit Jahren wird ihnen dazu die jeweils unwiderruflich letzte Chance gegeben.

Für mich haben die Kantone ihre letzte Chance ausgespielt. Der Ball muss nun bei uns liegen. Wenn Sie aber diesen Ball nicht auffangen wollen, d. h. wenn Sie diese parlamentarische Initiative nicht unterstützen können, dann überweisen Sie bitte wenigstens die Motion der Kommissionsminderheit. Sie würden damit den Ball dem Bundesrat weiter spielen, und der sollte eigentlich um diesen Ball recht froh sein.

M. Duvoisin: Les Suisses n'ont, pour assurer leur prospérité, que la force de leurs bras, l'agilité de leurs mains, la finesse de leur esprit. En période économiquement difficile, il n'y a que trois façons d'assurer aux Suisses une chance de relever le défi, à savoir: la formation, la formation et la formation.

Tout d'abord la formation de base pour tout enfant conduit chez nous par le destin de sa naissance ou par les nécessités de sa famille; formation supérieure et professionnelle ensuite, pour l'accès à la vie active; formation complémentaire et permanente enfin, pour maintenir, renforcer, réorienter les connaissances, les aptitudes, les comportements.

Notre fédéralisme garantit aux Etats cantonaux la pleine et entière responsabilité de la formation de base. Cela est bien et doit subsister. En revanche, au niveau de la formation supérieure, professionnelle, complémentaire ou permanente, une coordination est indispensable. Des moyens accrus doivent être dispensés. Seul l'Etat fédéral, en collaboration avec les Etats cantonaux et les multiples milieux qui se préoccupent de formation, avec des succès divers du reste, peut coordonner, stimuler et renforcer. L'émergence de l'Europe ne fait que donner plus d'actualité à cette nécessité.

L'instant présent nécessite précisément de mieux utiliser les ressources déjà importantes mises à disposition, d'encourager les économies d'échelle, de mobiliser les énergies et les moyens supplémentaires indispensables. L'intelligence et l'esprit sont les seules ressources naturelles de notre Etat. Comment cet Etat peut-il s'en désintéresser?

Créer une base constitutionnelle ne signifie pas qu'il convient de donner toutes compétences à l'Etat central, mais bien de mieux répartir les droits et les responsabilités, de clarifier les compétences, de susciter un débat fondamental et de donner à tous les partenaires l'occasion de définir le contrat de leurs engagements.

Le groupe socialiste soutient donc vivement la motion de la minorité et vous recommande d'en faire de même.

Frau Goll: Bildung ist unser einziger Rohstoff und wird es auf unabsehbare Zeit auch bleiben. Es wird aber höchste Zeit, mit dem weitverbreiteten Mythos vom Bildungsparadies Schweiz aufzuräumen. Zunächst möchte ich festhalten, dass der bildungsstatistische Notstand aussagekräftige Vergleiche auf nationaler und internationaler Ebene erschwert. Eine Neubelebung der bildungspolitischen Situation ist angesichts der in jüngster Zeit veröffentlichten Berichte angebracht. Alle Untersuchungen stellen dem schweizerischen Bildungswesen kein allzu gutes Zeugnis aus. Ich möchte vier Beispiele erwähnen:

1. Der Bericht der EDK mit dem Titel BICHMO (Bildung in der Schweiz von morgen): Der Bericht kritisiert die lebensferne Ausrichtung unserer Schulstrukturen und -inhalte, die dem gesellschaftlichen Wandel und der Veränderung von Lebensformen keine Rechnung trägt.

2. Die Expertenberichte der OECD: Im Ländervergleich liefert der OECD-Bericht ein ernüchterndes Ergebnis. Die Schweiz steht bei den öffentlichen Ausgaben für Bildung, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, vor der BRD und Griechenland am Schluss der Rangliste. In vielen qualifizierten Ausbildungsgängen sind Frauen nach wie vor stark untervertreten.

3. Der Bericht der CESDOC (Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen) hält unter anderem fest, dass vor allem Kinder ausländischer Herkunft in den Sonderschuleinrichtungen überproportional vertreten sind.

4. Eine Untersuchung des Bundesamtes für Statistik von zwanzig empirischen Studien zum Thema Weiterbildung lässt Unterschiede in den Merkmalen Vorbildung, Geschlecht und Alter sichtbar werden. Das heisst: mehrheitlich bilden sich junge, bereits qualifizierte Schweizer Männer weiter. Das schweizerische Bildungswesen zementiert die Kluft zwischen Privilegierten und Benachteiligten, zwischen an qualifizierter Aus- und Weiterbildung teilhabenden und vom Bildungsmarkt ausgegrenzten Bevölkerungsschichten. Es schafft damit auf der einen Seite hochqualifizierte, oft lebensferne Experten und einige wenige Expertinnen. Auf der anderen Seite fallen Menschen in verschiedenen Selektionsmechanismen durch die Lücken des Bildungsnetzes, werden damit Anwärter und Anwärterinnen für unqualifizierte Hilfsarbeitsstellen, landen zuerst auf der Strasse, wie die heutige Arbeitslosenstatistik beweist, und haben keine Möglichkeit, verpasste Bildung im Erwachsenenalter nachzuholen.

Der real existierende helvetische Föderalismus verhindert grundlegende Reformen und Veränderungen zur Behebung dieser strukturellen Mängel. Je nach politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnissen in den Regionen und Kantonen dieses Landes haben sich unterschiedliche Schul- und Bildungsstrukturen herausgebildet. Die Berufswahl und die Gestaltung der beruflichen Laufbahn werden durch qualitative und quantitative Bildungsangebote sowie durch arbeitsmarktliche Kriterien in den Regionen beeinflusst. Eine ausgleichende Koordination auf Bundesebene fehlt. Die verschiedenen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen krankt an fehlender Durchlässigkeit. Die zunehmend wichtiger werdende Erwachsenenbildung wird zuwenig gefördert. 26 verschiedene Stipendiengesetze schaffen zum Teil krasse Ungleichheiten, wenn es um die Finanzierung von Bildung geht. Ein Bildungsrahmenartikel verfolgt die Koordination auf Bundesebene und die Förderung einzelner Bildungsbereiche. Unser Bildungssystem ist reformbedürftig, dies jedoch nicht nur

unter dem Aspekt der Europatauglichkeit, sondern vor allem auf dem Prüfstand der Chancengleichheit. Lebenslanges Lernen hat Zukunft, wenn es heisst: Lebenslange Bildung für alle, unabhängig von ihrer Vorbildung, vom Geschlecht, vom sozialen Status, von der regionalen oder von der nationalen Herkunft.

Loeb François: Die FDP-Fraktion lehnt die parlamentarische Initiative ab.

Folgende Überlegungen haben uns dabei massgeblich geleitet: Die Schulhoheit der Kantone ist ein Herzstück unseres Föderalismus. Sie soll soweit wie möglich beibehalten und nur wo unbedingt nötig beschnitten werden. Die Kantone haben die Möglichkeit, die Koordination an die Hand zu nehmen, wie sie dies bereits in der Erziehungsdirektorenkonferenz tun. Die FDP-Fraktion empfiehlt noch einen weiteren Ausbau dieser freiwilligen Koordination. Wir sind überzeugt, dass diese Koordination nötig ist, jedoch sehr gut auf föderalistischer Zusammenarbeit beruhen kann und dies auch soll, insbesondere auch deshalb, weil die Viersprachigkeit unseres Landes einer gezielten Zusammenarbeit in der jeweiligen Sprachregion bedarf und nicht vom Bund dekretiert werden soll.

Die anstehenden Probleme können auch ohne eine neue Verfassungsbestimmung gelöst werden. Verfassungsbestimmungen sollen nur dann neu aufgenommen werden, wenn die föderalistische Lösung nicht möglich ist. Eine Verfassungsbestimmung würde zwar die Koordination erleichtern, jedoch zwangsläufig den Aufbau einer Bürokratie beim Bund nach sich ziehen. Solange der einfachere Weg der Koordination unter den Kantonen möglich ist und zum Erfolg führt, soll dieser gewählt werden.

Wir rufen die Kantone auf, die Koordinationsaufgabe im Bildungsbereich vermehrt an die Hand zu nehmen, auch um zu verhindern, dass der Bund aktiv werden muss und dadurch ein weiteres Urgebiet des Föderalismus unterlaufen wird.

Das schweizerische Bildungssystem ist auch im internationalen Vergleich hervorragend. In Europa gehen nur in Belgien mehr Jugendliche zwischen 15 und 19 Jahren noch in die Schule als in der Schweiz. Das System der Berufslehre, das bei uns sehr gut organisiert ist, hilft dabei wesentlich mit. Zu diesem Schluss kommt eine OECD-Studie über das Bildungssystem in unserem Lande. Gleichzeitig weisen die Experten der OECD auf Verbesserungsmöglichkeiten hin, insbesondere bei der Durchlässigkeit zwischen den Ausbildungswegen. Die OECD-Studie geht auf die Initiative der Erziehungsdirektorenkonferenz zurück, die nun auch deren Ergebnis beraten und Massnahmen zu Verbesserungen erarbeiten wird.

Wir von der FDP-Fraktion begrüssen diesen Weg, er beweist, dass ohne Bürokratie schnell und gezielt gehandelt werden kann. Den Erziehungsdirektoren möchten wir danken, dass sie mit ihrem Handeln beweisen, dass der Föderalismus bei uns nicht toter Buchstabe ist, sondern lebt und Probleme unbürokratisch angepackt und auf freiwilliger Basis gelöst werden können. Die EDK beweist durch ihr initiatives Tun, dass der Bildungsartikel zurzeit nicht notwendig ist. Deshalb bitte ich Sie, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

Hier noch eine Bitte – auch an die Erziehungsdirektoren –: Ich bin überzeugt, dass nicht ein neuer Verfassungsartikel das Wesentlichste ist, was wir im Moment brauchen, sondern dass wir dafür sorgen sollten, dass die Ausbildungen nicht dauernd zeitlich verlängert werden. Eine Straffung, ein Abwerfen von unnötigem Ballast, eine regelmässige Durchleuchtung der Ausbildungsgänge sind heute von entscheidender Bedeutung, um unsere Konkurrenzfähigkeit aufrechterhalten zu können. Die Auszubildenden sind bereit, Leistungen zu erbringen, hohe Leistungen, und gezielt und rasch ihr Berufsziel zu erreichen. Geben wir ihnen diese Möglichkeit! Nicht die Länge einer Ausbildung entscheidet über die internationale Konkurrenzfähigkeit, sondern vor allem deren Qualität. Ich möchte an dieser Stelle den Erziehungsdirektoren danken, wenn sie sich dieses Problems speziell annehmen.

Keller Anton: Die parlamentarische Initiative Zbinden Hans zielt auf das Ganze der Bildung. Sie betont die Ganzheitlichkeit des Bildungswesens und fordert Koordination der Teilbe-

reiche. Sie nimmt damit die Diskussion um einen Bildungsartikel in der Bundesverfassung wieder auf; Bemühungen, die seit dem in der Volksabstimmung von 1973 gescheiterten Unternehmen nicht mehr vorankamen. Mit Blick auf die seither verstrichenen fast zwanzig Jahre, mit Blick auch auf neue Bedürfnisse im Zusammenhang mit der europäischen Integration ist der Vorstoss an sich verständlich. Gemeinden, Kantone, Bund und Wirtschaft sollen – so will es diese Initiative – als vernetzte Trägerschaften auftreten, wobei unübersehbar dem Bund eine kräftig verstärkte Führungsrolle zugeordnet ist. Die parlamentarische Initiative geht von Unvollkommenheiten unseres Bildungssystems aus. Wer gibt nicht zu, dass hier einiges fehlt und anderes ungereimt erscheint! Es sind zu einem grossen Teil Mängel, die im System des Föderalismus selbst liegen, der sich in bezug auf Abstimmung und Koordination oft auch dort schwertut, wo die Notwendigkeit offensichtlich ist. Es sind auch die Mängel eines Föderalismus, dessen Initiativen oft nur sporadisch und nicht durchgreifend sind.

Denken wir zurück, wie mühsam es für manche Deutschschweizer Kantone war, sich zu einem einheitlichen Schuljahresbeginn im Herbst durchzuringen, obwohl dieser Schuljahresbeginn den europäischen Verhältnissen entsprach und bereits die Hälfte der Schweizer Kantone diesen Uebergang vollzogen hatte.

Oder denken Sie an die Konventionen zur Förderung der Mobilität der studierenden Jugend, die wir letztes Jahr ratifiziert haben. Erst dabei haben wir entdeckt, dass man die landesinterne Mobilität ebenfalls fördern sollte, was wir jetzt auch tun. Die parlamentarische Initiative macht auf echte Fragen aufmerksam, das kann man zugeben. Wenn wir uns – die CVP-Fraktion – dennoch nicht für einen neuen Verfassungsartikel erwärmen können, dann aus folgenden, knapp zusammengefassten Gründen:

1. Die parlamentarische Initiative Zbinden Hans ruft nach einer sehr aufwendigen Gesamtkonzeption. Wenn der Verfassungsartikel angenommen ist, beginnt die Arbeit erst richtig. Sie dürfte enorm sein. Eine Gesamtkonzeption im Bildungsbe- reich stösst in breiten Kreisen auf Skepsis, weil sie im Zusammenspiel schwer durchschaubar ist und in ihren Auswirkungen zu wenig abschätzbar erscheint. Die zweifelnde Frage ist berechtigt: Hätten wir heute die Durchhaltekraft zu einem derart umfassend geplanten Reformwerk?

2. Das Meiste, was im Bildungswesen getan werden sollte, ist auf der bestehenden Verfassungsgrundlage machbar; was auf ihr nicht getan werden kann, lässt sich als einzelne Massnahme gezielt in die Wege leiten. In diesem Sinne unterstützen wir das Postulat der Kommission. Wir glauben, dass dieser Weg zu einer rascheren Lösung anstehender Probleme führt als der lange Marsch über eine Gesamtkonzeption.

3. Da auch die EG nicht auf dem Weg der Gleichschaltung der Schulsysteme vorangeht, sondern das Ziel die Oeffnung dieser Systeme ist – z. B. gegenseitige Anerkennung der Diplome –, besteht auch in dieser Beziehung kein zwingender Grund, eine umfassende neue Verfassungsgrundlage zu schaffen. Jedenfalls zur Stunde besteht dieser Grund nicht.

4. Wir gehen davon aus – das ist eine grundlegende Annahme –, dass die Kantone und ihre initiativ koordinierenden Instrumente – diese sind ja alle vorhanden: die EDK, die Konferenz der Hochschulkantone – die Zeichen der Zeit verstehen und die notwendigen Harmonisierungen und Koordinationen voranbringen. Die Kraft der Logik verlangt von ihnen zwingend, dass sie freiwillig tun, wozu sie nicht gezwungen werden wollen.

Wenn man nicht an diese Bereitschaft der Kantone glaubt, kann man auch den Glauben an einen neuen Verfassungsartikel aufgeben. Gegen den Willen der Kantone wäre das Ringen um einen neuen Verfassungsartikel ein eitles Bemühen.

Ich fasse zusammen: Wir lehnen diese parlamentarische Initiative aus den genannten Gründen ab und konsequenterweise auch die Motion der Kommissionsminderheit. Nicht weil alles gut ist, sondern weil vieles besser werden kann, wenn die Kantone es wollen – und daran glauben wir noch.

Frau Zölich: Namens der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, der parlamentarischen Initiative «Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung» keine Folge zu geben.

Die Initiative will die Aufnahme eines Bildungsartikels in die Bundesverfassung, der alle Stufen der Ausbildung umfasst. Ziel dieser Initiative ist ein koordiniertes schweizerisches Bildungswesen, in dem Bund, Kantone, Gemeinden und die Wirtschaft als sogenannte vernetzte Trägerschaften ihre Bildungsziele aufeinander abstimmen sollen. Es soll also auf Bundesebene eine Gesamtbildungskonzeption entwickelt werden.

Die Initiative ist mit ihrer Stossrichtung sehr zentralistisch und will den Bund praktisch zum Schirmherrn über sämtliche Stufen der Ausbildung küren. Unbestritten ist, dass in verschiedensten Bereichen und auf verschiedenen Stufen unseres Bildungswesens ein Koordinationsbedarf besteht. Heute ist jedoch die Bereitschaft zur freiwilligen Koordination unter den Kantonen bereits sehr gross. Diese freiwillige Zusammenarbeit war in den letzten zehn Jahren – vielleicht mit Ausnahme des Schuljahresbeginns – durchaus erfolgreich. Ich erinnere z. B. an die Harmonisierung des Beginns der ersten Fremdsprache in der Volksschule, an die Harmonisierung der Lehrpläne der Volksschulen und der Gymnasien, an die Harmonisierung der Erstselektion in der Volksschule, an die gemeinsame Produktion fast aller Lehrmittel auf Volksschulebene oder an die interkantonale Vereinbarung über die Hochschulbeiträge. Es kann unseres Erachtens nicht im Interesse des Bundes liegen, die Kompetenzen der Kantone in einem Gebiet zu beschneiden, in dem diese freiwillige Koordination grundsätzlich gut funktioniert.

Die Zuständigkeit der Kantone im Bildungsbereich ist das Herzstück, ist der Kernbereich unseres Föderalismus, der uns hier sehr wichtig ist. Wir helfen keine Entwicklung fördern, die in diesem Bereich zu einer Schwächung des Föderalismus führen könnte. Unsere Fraktion ist überzeugt, dass ein innovatives und gutes Bildungssystem auch in Zukunft nur funktionieren kann, wenn die Kompetenzen grundsätzlich dort angesiedelt werden, wo die Bildung geschieht. Auch aus diesem Grunde delegieren selbst die Kantone ihre Kompetenzen, mit Ausnahme der tertiären Stufe, häufig bis zu den Gemeinden und Schulen.

Dieses dezentrale System in unserem Bildungswesen hat sich bewährt. Dies zeigte zum Beispiel die im Dezember 1991 veröffentlichte internationale Untersuchung zur Frage «Was wissen Dreizehnjährige?». Dort erzielte unser Land Spitzenergebnisse. Dazu kommen die guten Noten der OECD-Studie, die bereits von meinen Vorrednern zitiert wurden.

Wie Sie aus dem Kommissionsbericht ersehen, haben wir bei unseren Arbeiten geprüft, welche Ziele der Initiative zu ihrer Verwirklichung überhaupt einer neuen Verfassungsgrundlage bedürfen:

– Beim obligatorischen Schulbereich drängt sich ein neuer Bildungsartikel nicht auf, da die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren ihre Koordinationsfunktion wahrnimmt.

– Im Mittelschulbereich hat der Vorstand der schweizerischen Gymnasialrektoren im Hinblick auf Reformen im Gymnasialschulwesen im Januar 1991 Thesen vertreten, die den Zielen der Initiative Zbinden Hans entsprechen.

– Im Berufsschulbereich sind im Hinblick auf die europäische Integration Anpassungen weitgehend aufgrund der bereits geltenden Verfassungsbestimmungen möglich.

– Im Hochschulbereich gibt es klare Signale dafür, dass die Schweizerische Hochschulkonferenz und die Kantone die Lösung der Probleme im Bereich der Zusammenarbeit und Koordination mit Nachdruck an die Hand genommen haben. Dem wichtigen Anliegen der gegenseitigen Anerkennung von Studienzeiten und Diplomen sowie der Mobilitätsförderung wird immer vermehrt Rechnung getragen. Deshalb braucht es zurzeit auch im Hochschulbereich keine zusätzlichen Bundeskompetenzen auf Verfassungsebene.

Frau Haering Binder, nach unserer Meinung sticht auch das Argument nicht, die europäische Entwicklung zwingt uns zu schweizerischen Einheitslösungen. In Deutschland zum Beispiel liegt die Kompetenz im Bildungswesen bei den Bundesländern. Frankreich mit einem zentralistischen System steht international nicht besonders gut da.

Die EG hat 120 Richtlinien und Direktiven verfasst; 80 betreffen die Anerkennung der Diplome, 40 sind allgemeine Empfehlun-

gen für die Ausgestaltung des Bildungswesens. Wie uns vor der Kommission klar dargelegt wurde, bieten die 40 Empfehlungen für uns keine Probleme. Bezüglich der Anerkennung der wissenschaftlichen Berufsdiplome wäre wahrscheinlich eine Lösung auf Gesetzesstufe weitgehend möglich.

Die Kantone und Gemeinden mit ihren Organen haben als verantwortliche Träger im Bildungsbereich die Zeichen der Zeit erkannt. Wir brauchen keinen Bildungsartikel auf Bundesebene; es besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf. Wir brauchen via einen solchen Artikel auch keinen Druck auf die Kantone auszuüben. Die Wiederbelebung der Diskussion um den Bildungsartikel würde im Gegenteil Kräfte binden und fesseln, die es jetzt dringend braucht, um im Bildungsbereich praktische Lösungen für die Zukunft zu finden.

Ich beantrage Ihnen namens der SVP-Fraktion nochmals, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, die Motion der Kommission minderheit abzulehnen und das Postulat der Kommission gutzuheissen.

Maeder: Das Bildungswesen in der Schweiz geniesst heute international noch einen guten Ruf. Noch! Wie lange wohl noch? In anderen Ländern ist man nicht untätig geblieben, und der Glanz über dem Erziehungsland Pestalozzis beginnt langsam zu verblassen. Wir tun uns schwer mit neuen Aufgaben. Ich denke beispielsweise an die gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten so wichtige Erwachsenenbildung.

Unser geltender Bildungsartikel stammt aus dem letzten Jahrhundert. Der jüngste Versuch einer teilweisen Neuordnung scheiterte im März 1973 knapp am Ständemehr. Die Motionen Barchi, Müller-Marzohl und Uchtenhagen verlangten bereits im Herbst 1973 eine neue Vorlage. Sie wurden als Postulate überwiesen und 1984 – elf Jahre später – abgeschrieben.

Was ist in den fast zwanzig Jahren seit der Volksabstimmung auf eidgenössischer Ebene im Bildungswesen geschehen? Die Koordination des Schuljahresbeginns kann als einzige Tat erwähnt werden. Sonst nichts als Leere, kein Wort mehr über einen Bildungsartikel auf Bundesebene! Es ist ein Verdienst des Pädagogen Hans Zbinden, mit seiner Initiative vom Juni 1989 das Gespräch wieder in Gang gebracht zu haben.

Der gegenüber der Initiative Zbinden Hans laufend erhobene Hauptvorwurf lautet, sie sei in ihrer Stossrichtung zu zentralistisch, sie richte sich gegen den Föderalismus und schaffe einen eidgenössischen Schulvogt. Die Erwägungen der Kommissionmehrheit sind nicht nur von einem geradezu ängstlichen Föderalismus geprägt, sie tönen teilweise geradezu resigniert. Da heisst es etwa: «Die Lösung wichtiger Probleme ist im Prinzip ohne neue Verfassungsgrundlage möglich – der politische Wille der Kantone vorausgesetzt.» An diesem Willen kann man da und dort aus guten Gründen zweifeln.

Ich zitiere weiter: «Für Teilbereiche des Bildungswesens würden neue Bildungsartikel zwar Verbesserungen bringen (Mittelschulbereich, ausseruniversitärer Tertiärbereich, Erwachsenenbildung), eine eingehende Diskussion über die rechtlichen Grundlagen würde die vorhandenen Kräfte aber derart stark in Anspruch nehmen, dass konkrete Fortschritte bei Einzelfragen blockiert würden.» Die Kommissionmehrheit gibt also zu, dass in sehr wichtigen Bereichen Verbesserungen zu erzielen wären, schreckt aber mit einer fadenscheinigen Ausrede vor Neuerungen zurück.

Der Bildungsbereich als «Herzstück unseres Föderalismus» – verschiedene Votanten haben dieses Herzstück erwähnt –, das tönt immer sehr schön, aber wenn wir ohne mutigen Schritt in diesem Bereich nur die Idylle pflegen, verkommt unser vielbeschworenes Herzstück zum Fetisch.

Im Namen der einstimmigen LdU/EVP-Fraktion bitte ich Sie, der Initiative Zbinden Hans zuzustimmen und allenfalls die Motion der Minderheit zu überweisen.

M. Scheurer Rémy: L'initiative parlementaire de M. Zbinden Hans fait émerger une nouvelle fois le vieux serpent de mer qu'est le débat au sujet de la répartition des tâches de l'instruction et de la formation entre la Confédération et les cantons. Cette fois-ci, le monstre sort sa tête du magma d'affirmations, d'exemples particuliers, de suppositions, de questions et de

prophéties qui tient lieu d'exposé des motifs à l'auteur de l'initiative.

En regard de ce texte brumeux, nous avons heureusement la logique et la clarté du rapport de la commission. Une nouvelle fois, nous établissons ici la règle qu'avant de toucher en quoi que ce soit à la constitution, il convient de s'assurer que le problème posé est insoluble dans l'état actuel de la législation ou qu'il serait à l'évidence mieux résolu à la faveur d'une nouvelle disposition constitutionnelle. En l'occurrence, le groupe libéral a bien reconnu dans le texte de M. Zbinden des objets qui pourraient être réglementés, qui pourraient donner lieu à concordats ou à accords intercantonaux, mais il ne voit toujours rien qui nécessite une modification constitutionnelle, si ce n'est peut-être la question de la reconnaissance des diplômes de professions qui ne sont régies ni par la loi sur la formation professionnelle ni par une loi spéciale.

Le débat sur le partage des compétences entre les cantons et la Confédération, dans le domaine de l'éducation et de la formation, a été et demeure un débat et même un combat du fédéralisme et de la centralisation au sens historique. Mais les problèmes actuels sont, à bien des égards, moins théoriques que pratiques. Ils résultent avant tout, dans ce qui nous occupe aujourd'hui, de la mobilité, une mobilité rendue nécessaire par l'évolution générale de l'économie et des mœurs, une mobilité encouragée, à juste titre, pour faciliter aux personnes leur formation et leur adaptation à cette même mobilité. Or, les instances politiques et scolaires, dans leurs formes actuelles, ont la compétence pour aplanir les difficultés de passage, pour abolir les entraves administratives désuètes, pour assurer les coordinations, pour établir les relations, pour reconnaître les équivalences.

Ce qui est urgent, ce n'est pas de modifier la constitution, c'est de modifier des comportements et des états d'esprit. Ce qui est important, c'est d'obtenir des résultats concrets. A cet égard, nous constatons une meilleure volonté de coopération à tous les niveaux et les résultats sont encore peu spectaculaires mais déjà encourageants et de plus en plus nombreux. Il est vrai que l'on revient de loin parfois, et l'on se demandera bientôt sans doute, par exemple, comment il était possible de contraindre un maître secondaire, dûment qualifié dans son canton au double niveau universitaire et pédagogique, à subir une nouvelle formation pédagogique complète dans un autre canton avant de pouvoir y être nommé dans un même enseignement.

Pas plus les problèmes internes à la Suisse que la question de nos relations internationales ne nous imposent une modification de la constitution. Les systèmes scolaires restent de l'entière compétence des Etats, même dans la Communauté européenne, comme l'a encore affirmé et confirmé très nettement M. Delors la semaine dernière. La reconnaissance des titres et des formations dans nos écoles avec les titres et les formations dans d'autres pays ne passe pas par une modification constitutionnelle et, lorsque M. Zbinden demande que l'on vise à coordonner le système de formation entre la Confédération et l'étranger, il est évident qu'il nous laisse le choix entre la coordination avec la France, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, pour ne citer que nos voisins directs; sur lequel de ces systèmes veut-il que l'on s'aligne? Le système scolaire suisse repose sur des éléments forts et vivants de nos traditions cantonales et nationales. Il tient compte de nos particularités culturelles et de nos tâches communes, il est capable de souplesse et d'adaptation; il n'y a donc pas lieu de donner de nouvelles compétences constitutionnelles à la Confédération.

Avec le Conseil fédéral et la majorité de la commission, le groupe libéral refusera l'initiative Zbinden, il acceptera du bout des lèvres le postulat de la majorité de la commission.

Frau Grossenbacher: Was die Initiative anstrebt, nämlich die Harmonisierung auf allen Ebenen des Bildungswesens auszubauen, diesem Gedanken stimme ich zu. Ich meine aber, dass eine Grundsatzdebatte um Kompetenzteilungen zwischen Bund und Kantonen im jetzigen Zeitpunkt die laufenden Bemühungen nur verzögern würde, denn vieles ist auf horizontaler und auf vertikaler Ebene im Gang. Wie Sie alle wissen, hat die EDK kürzlich Rahmenlehrpläne für Maturitätsschulen in

die Vernehmlassung geschickt; auch die eidgenössische Maturitätsverordnung wird Einfluss auf alle Mittelschulen des Landes haben.

Das Biga, das ja vom Bund her gesteuert wird, ist verantwortlich für die Berufsbildung. Und die Berufsbildung betrifft 80 Prozent unserer Jugendlichen im Alter von 15 bis 19 Jahren. Auch die Richtlinien des Biga, das eng mit der Wirtschaft zusammenarbeitet, reagieren sehr schnell auf Veränderungen. Die obligatorische Einführung des Informatik-Unterrichtes beispielsweise hat bereits Auswirkungen auf unsere Volksschulen.

Es ist eigenartig und spricht nicht für die zentralistische Idee der Initiative, dass die Volksschulen, die ja sehr föderalistisch gehalten sind, im bereits erwähnten OECD-Bericht am besten wegkommen. Unsere Kantone arbeiten sehr innovativ. In den letzten 25 Jahren wurden Methoden und Ziele sehr stark geändert. Sie sind modern und zeitgemäss. Als Beispiel erwähne ich den Reform-Unterricht bei der Einführung der zweiten Landessprache, der fast in allen Kantonen vorverlegt wurde. Auch haben die Erziehungsdirektoren der Nordwestschweiz 1991 einen Austausch von Schülern und Lehrern mit der Suisse romande initiiert. Er wird weiter ausgebaut. Sie sehen auch da wieder Einflüsse von Kanton zu Kanton. Die Lehrerfort- und -weiterbildungskurse auf schweizerischer Ebene werden sehr stark besucht. Auch das hat wieder Einfluss auf die Kantone. Ich meine, dass der Föderalismus hier gut ist, wenn er nicht zu streng angewendet wird, denn eine Wettbewerbsfunktion, wie sie die Kantone untereinander haben, schadet sicher nicht. Und die kleinen Netze funktionieren hier.

Ich erinnere Sie an die Schulkommissionen, die für die Schulen in ihren Gemeinden verantwortlich sind. Diese Verantwortung sollten wir den Gemeinden lassen, denn nur so ist auch Gewähr dafür geboten, dass sie sich verantwortlich fühlen, dass die Zusammenarbeit zwischen Lehrern und Eltern weiter ausgebaut werden kann. Ich meine auch, dass es gut ist, wenn ein Erziehungsdirektor seine Lehrer und Lehrerinnen noch kennt, wenn die Lehrerinnen und Lehrer noch wissen, an wen sie sich wenden müssen.

Deshalb beantrage ich Ihnen, diese parlamentarische Initiative nicht zu unterstützen, im Interesse unserer Schulen.

Präsident: Im Interesse der Verkürzung der Debatte teilt die Fraktion der Auto-Partei mit, dass sie einstimmig beschlossen hat, der Initiative keine Folge zu geben. Sie unterstützt jedoch die Ueberweisung des Kommissionspostulates.

Frau Robert: Ich möchte Ihnen die Haltung der grünen Fraktion darlegen. Wir haben es uns nicht leichtgemacht, weil Grüne eingefleischte Föderalisten und Antizentralisten sind und daran glauben, dass Kompetenzen so weit unten wie möglich angesiedelt sein müssen.

Wir hatten einige Vorbehalte gegen die Formulierung dieser parlamentarischen Initiative, weil sie insbesondere in den Anregungen den Eindruck erweckt, es wäre wünschbar, dass der Mensch in Bildungsfragen vom Bund von der Wiege bis zur Bahre an die Hand genommen würde. Wir haben die Vorwürfe ernst genommen, dass sie in der Tendenz antiföderalistisch sei und die kantonale Schulhoheit ritze. Wir haben auch die Bedenken ernst genommen, dass eine riesige Bildungsdiskussion auf irgendwelcher philosophischen Ebene stattfinden könnte und damit verhindert würde, dass die praktischen, notwendigen und dringenden Aufgaben angepackt würden.

Wenn wir zu dieser Initiative trotzdem ja sagen, so deshalb, weil wir ein wenig hinter die Schlagworte geschaut haben, auch hinter gewisse Legenden, was kantonale Schulhoheit und Föderalismus anbelangt. Dabei sind wir zur Ueberzeugung gekommen – wenn man die konkrete Situation des Bildungswesens in unserem Land als Ganzes anschaut –, dass die Vorteile einer Neuformulierung der Bildungskompetenzen auf Bundesebene die Nachteile bei weitem überwiegen und dass die Befürchtungen relativ unbegründet sind.

Wir haben eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung vor uns. Kein Mensch wird uns zwingen, irgend etwas Bewährtes über Bord zu werfen. Aber wir erhalten die Möglichkeit, die heutige Situation zu überdenken, die in manchen Punkten

nicht gut ist – viele, welche die Initiative und die Motion ablehnen, wiegen sich diesbezüglich in einer falschen Sicherheit. Unser Bildungswesen ist in sehr vielen Teilen nicht mehr gut. Es ist höchste Zeit, dass wir uns wieder einmal auf das Bildungswesen als Ganzes besinnen und darauf, dass wir für diese nationale Aufgabe – das Bildungswesen ist eine nationale Aufgabe, eine Gemeinschaftsaufgabe – keine wirklich tragfähige Verfassungsgrundlage haben. Ohne Neuordnung sind wir für die gewandelten Anforderungen der Gegenwart nicht gerüstet und ebensowenig für die Anforderungen der Zukunft, in der die Bildung eine Schlüsselrolle spielen wird. Ich möchte Ihnen einige Beispiele für die rechtliche Unordnung nennen, die heute im Bildungswesen herrscht, für die grosse Kluft zwischen dem, was auf dem Papier und in den Gesetzen steht, und dem, was in der Praxis passiert und wodurch der Föderalismus und die kantonale Schulhoheit heute bedroht und ausgehöhlt werden. Ich möchte auch einige Lücken, Ueberschneidungen und gegenseitige Blockierungen aufzeigen, die uns heute schon teuer und in Zukunft noch teurer zu stehen kommen.

Es ist gesagt worden, die kantonale Schulhoheit sei das Herzstück unseres Bildungswesens. Da ist ziemlich viel Legende dabei. Wenn Sie genau hinschauen, werden Sie feststellen, dass die kantonale Schulhoheit eigentlich nur im Kindergarten Realität ist. Im obligatorischen Volksschulbereich war es dagegen eine der grossen Taten des Bundes im letzten Jahrhundert, dass er ganz klar Pflöcke eingeschlagen hat, die bis heute verbindlich in der Verfassung stehen. Wenn der Bund hier seine Kompetenzen nicht wahrnimmt, so heisst das nicht, dass er sie nicht hat. Er verfügt im Volksschulbereich über beträchtliche Kompetenzen; er nimmt sie nur nicht wahr.

Umgekehrt hat der Bund im Bereich des Mittelschulwesens praktisch keine Kompetenzen. Er verfügt über eine ganz schmale Basis auf dem Umweg der Freizügigkeit der Medizinalberufe, aber darauf legiferiert er via Maturitätsanerkennungsverordnung im ganzen Bildungsbereich der Mittelschulen bis ins Detail – und die Kantone wehren sich nicht! Das Lied der kantonalen Bildungshoheit tönt ziemlich falsch, wenn man einmal hinter diese Schlagworte schaut.

Im Bereich der höheren Bildungsanstalten wiederum hat der Bund Kompetenzen für seine Technischen Schulen. Was aber die kantonalen Universitäten betrifft, so hat er vor allem reaktive Kompetenzen. Er darf zahlen, und das merkt man dann auch!

Dazu nur ein Beispiel: Seit über 30 Jahren wird versucht, die fünf Pharmazieschulen in der Schweiz auf die vernünftige Zahl von zwei zu reduzieren. Es ist seit über 30 Jahren nicht möglich.

Ich wundere mich über alle in diesem Saal, die den Glauben haben, dass in nächster Zeit plötzlich alles möglich sein wird, weil die lieben Kantone ja alle wollen. Die Kantone sind heute an der Grenze ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, insbesondere im Hochschulbereich. Und da zeigt es sich leider, dass dort gespart wird, wo Innovationen nötig wären, und dass sich alle an den Besitzstand klammern, statt in die Zukunft zu investieren. Eine Aufgabenteilung und Schwerpunktbildung unter den Universitäten scheint schlicht nicht möglich. Ich wäre froh, wenn wir hier noch etwas anderes erleben würden, ohne dass wir den Bildungsartikel revidieren. Das sind ein paar Beispiele. Die freiwillige Koordination ist bis heute nicht oder nur in Ansätzen und Einzelbereichen gelungen.

Ein weiterer Bereich ist die ganze Erwachsenenbildung – lebenslanges Lernen, Fort- und Weiterbildung beruflich und allgemein. Hier wäre der Ausbau für den Bund die Aufgabe des 20. Jahrhunderts, so, wie es im 19. Jahrhundert die obligatorische Volksschule war. Und was stellen wir hier fest? Ein rechtliches und bildungspolitisches Ozonloch, wo der Bund dringend Kompetenzen übernehmen müsste.

Herr alt Ständerat Arthur Hänsenberger hat einmal gesagt: «Es liegt uns nicht, grosse Konzepte zu machen. Wir ziehen es vor, uns pragmatisch 'durchzuwursteln'.» Er hat recht, wir haben das heute wieder erlebt.

Ein letztes Beispiel: Wir kommen im tertiären Bildungsbereich unter den Druck der EG. Was machen wir? Wir bieten schnell eine Berufsmatur und Fachhochschulen an, um unsere Leute

aufzuwerten, die bisher auf dem praxisbezogenen Weg in den Beruf gekommen sind. Das ist recht und gut, aber wieder sektoriell. Wieder vergisst man den Bezug zum Ganzen. Wieder «wurstelt» man sich auf irgendeine Art durch. Doch das Ende der Wurst ist in Sicht. Wir werden uns über eine Revision der Verfassungsgrundlagen des Bundes im Bildungsbereich in allernächster Zeit erneut unterhalten müssen, wenn wir heute nicht den Mut haben, darauf einzugehen. Sektoriell bleibt nämlich auch, dass wir weiterhin ein Zweiklassen-Bildungssystem haben, und das ist fatal.

Ich sage nicht «zweiklassig», sondern «zweiklassig»! Kein Land hat derartige Unterschiede zwischen akademischen und nichtakademischen Berufsgängen. Ich bin für eine ganz stark praxisbezogene Berufsausbildung. Aber zwischen den beiden Bereichen müssen eine Annäherung und eine Durchlässigkeit geschaffen werden, die bis heute in weiter Ferne sind. Nun geht uns das Geld aus, vor allem für Bildungsaufgaben! Bildung aber ist kein Luxus für gute Tage. Bildung ist die Lebensversicherung für schlechte Tage, um aus den schlechten wieder in gute Tage zu kommen. Für Flugzeuge sind wir immer zu gewaltigen Diskussionen bereit, im Bildungswesen jedoch will man nicht grundsätzlich diskutieren – das ist nicht nötig, nicht wahr?

Am Volk vorbei werden wir wohl Milliarden in eine Sicherheit stecken, die illusorisch ist. Dort, wo als kleines Land unsere eigentliche Lebensversicherung ist, wollen wir weder Zeit zum diskutieren haben noch genug Geld aufbringen, noch die Verfassungsgrundlagen revidieren, um unter anderem Geld locker zu machen, dort, wo die Kantone an ihre Grenzen stossen; und sie sind in weiten und wichtigen Bereichen an ihre Grenzen gestossen.

Gerade dieses Durchwursteln kostet uns aber viel Geld. Wir leisten uns ja vor allem im höheren Bildungsbereich auch unglaubliche Ueberschneidungen.

Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben. Wenn wir heute wieder nicht bereit sind, diese Aufgabe endlich an die Hand zu nehmen und die wackeligen, lückenhaften, doppelspurigen und für diesen wichtigen Bereich eigentlich unwürdigen Verfassungsgrundlagen endlich zu überarbeiten, gilt der Spruch auch für uns, und leider für einen Bereich, der eine Schlüsselposition und -rolle für unsere zukünftige Entwicklung einnimmt.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der grünen Fraktion, der Initiative zuzustimmen, obwohl es uns der Initiant nicht ganz leichtmacht und er nicht unschuldig daran ist, dass auf so billige Art Fehlinterpretationen möglich sind und Schlagworte aus der Mottenkiste hervorgeholt werden können. Wenn Sie nicht zustimmen können, so überweisen Sie mindestens die Motion.

M. Guinand, rapporteur: Vous avez en main le rapport écrit de la commission qui date de novembre 1990; vous avez la prise de position détaillée du Conseil fédéral sur la motion de la minorité du 15 mai 1991, vous avez entendu les différents porte-parole des groupes et je n'ai pas le sentiment que des éléments nouveaux aient été avancés pour ou contre l'initiative parlementaire qui a été présentée, de sorte qu'il me paraît inutile de répéter les arguments que vous trouvez dans les deux documents écrits que je viens d'évoquer.

J'aimerais simplement vous rappeler que depuis l'adoption du rapport de la commission en novembre 1990, notre conseil a pris un certain nombre de décisions qui vont dans le sens souhaité par M. Zbinden. Je vous rappelle qu'au niveau universitaire en particulier, nous avons adopté une nouvelle loi sur l'aide aux universités qui renforce le pouvoir de coordination de la Conférence universitaire suisse. Nous avons adopté un programme interne de mobilité, fondé sur une convention interuniversitaire, garantissant le libre-passage d'une université à l'autre. Nous avons pu ouvrir le programme Erasmus aux étudiants suisses. Les conventions du Conseil de l'Europe ont été ratifiées. Un programme de relève basé sur le principe de la coordination a été voté. A cela s'ajoute la création du Groupement pour la science et la recherche. Récemment, un projet vient encore d'être déposé qui facilite les conditions d'admission dans les universités et hautes écoles de Suisse.

Au niveau de la formation professionnelle, on sait que l'office fédéral compétent s'occupe d'examiner la question du statut des écoles techniques supérieures et des écoles supérieures de commerce et d'administration, pour voir dans quelle mesure leur donner un statut compatible avec des écoles similaires en Europe. Nous connaissons la volonté de la Conférence des directeurs de l'instruction publique d'harmoniser les règles sur la reconnaissance des formations professionnelles en relation avec la discussion du traité sur l'Espace économique européen et enfin, nous savons qu'une nouvelle ordonnance sur la maturité fédérale vient d'être proposée, toutes actions qui ont été réalisées depuis le dépôt du rapport de la commission.

Un argument qui est souvent opposé à notre système suisse, c'est qu'il est trop compliqué et que, par conséquent, il faudrait donner des compétences à la Confédération pour le simplifier. Mais la complication n'est pas nécessairement le corollaire d'un mauvais système. Comme le disait le président de la Conférence des directeurs de l'instruction publique dans une interview publiée hier dans un quotidien romand paraissant le dimanche: La complexité ne signifie pas la complication. Il faut souligner l'essentiel, les jeunes ne sont pas moins bien formés à cause de notre système «décentralisé». Je considère, au contraire, que notre système décentralisé a des avantages non négligeables et que c'est même un privilège que de pouvoir bénéficier d'une aussi grande diversité d'offres de formation.

Il ne me paraît dès lors pas nécessaire – c'est l'avis de la commission – de mettre actuellement en oeuvre une procédure d'élaboration d'un nouvel article constitutionnel, surtout dans un moment où toutes les forces dans ce domaine doivent être consacrées à l'amélioration de la situation et à la mise en oeuvre des nombreuses initiatives prises dans ce sens et que nous venons de rappeler.

Contrairement aux affirmations de Mme Haering Binder, nous considérons que les cantons, comme le souhaite d'ailleurs expressément le Conseil fédéral dans sa prise de position sur la motion de la minorité, sont conscients du rôle important qu'ils doivent jouer dans l'exercice de tâches d'importance nationale.

En conclusion, je vous propose au nom de la commission de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire de M. Zbinden. Cette décision a été prise par 12 voix contre 5 par la commission. Je vous propose de ne pas adopter la motion de la minorité, la commission l'ayant rejetée par 8 voix contre 3. Je vous rappelle que le Conseil fédéral propose également le rejet de la motion. Enfin, je vous propose d'accepter le postulat de la commission, qui n'a été combattu ni par la commission ni par le Conseil fédéral.

Schmidhalter, Berichterstatter: Der Kommissionspräsident hat eingehend ausgeführt, was seit 1990 geregelt wurde; ich möchte nichts wiederholen. Die Debatte ergab keine neuen Elemente für oder gegen die Initiative, denen wir nicht schon in der Kommissionssitzung begegnet sind. Ich kann daher zusammenfassen: Im Westen nichts Neues.

Wir haben in der Kommission auch eingehend die Argumentation des Bundesrates studiert und sind mit ihm der Meinung, dass eine Neuauflage dieses Bildungsartikels im Moment nicht notwendig ist. Im Prinzip kann die Lösung wichtiger Probleme an die Hand genommen werden, und es wird laufend gemacht. Dafür ist aber keine neue Verfassungsgrundlage notwendig.

Ein Hauptargument gegen einen umfassenden Bildungsartikel bleibt nach wie vor die Zuständigkeit der Kantone im Bildungsbereich, ein Herzstück unseres Föderalismus!

Die Kommissionsmehrheit hat die Initiative – bei einem Verhältnis von 12 zu 5 Stimmen – abgelehnt.

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Teilbereich – Anerkennung der Diplome – zu prüfen und Bericht zu erstatten; dies ist der Inhalt des Postulates der Kommission. Dieses Postulat wurde einstimmig angenommen. Der Bundesrat ist bereit, es entgegenzunehmen.

Die Motion der Kommissionsminderheit verlangt im Prinzip

das gleiche wie die Initiative. In der Kommission wurde der Vorstoss mit 8 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben)	103 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Folge geben)	54 Stimmen

Ad 89.237

Postulat der Kommission für Wissenschaft und Forschung Nicht dem Berufsbildungsgesetz unterstellte Berufe. Anerkennung

Postulat de la Commission de la science et de la recherche Professions non régies par la loi sur la formation professionnelle. Reconnaissance des diplômes

Wortlaut des Postulates vom 20. November 1990

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob eine Aenderung der Bundesverfassung notwendig ist, um Berufe, die weder unter das Bundesgesetz über die Berufsbildung noch unter ein anderes einschlägiges Gesetz fallen, anerkennen zu können, und welche gesetzlichen Regelungen allenfalls heute schon möglich sind für die Anerkennung von Berufen, die nicht dem Berufsbildungsgesetz oder einem Spezialgesetz unterstellt sind.

Texte du postulat du 20 novembre 1990

Le Conseil fédéral est invité à examiner si un amendement constitutionnel est nécessaire afin de permettre la reconnaissance des diplômes de professions qui ne sont régies ni par la loi sur la formation professionnelle ni par une loi spéciale. Il examinera également quelles prescriptions permettraient, aujourd'hui déjà, de reconnaître de telles professions et présentera un rapport à ce sujet.

Ueberwiesen – Transmis

Ad 89.237

Motion der Kommission für Wissenschaft und Forschung (Minderheit)

Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung

Motion de la Commission de la science et de la recherche (minorité)

Article constitutionnel sur l'éducation

Wortlaut der Motion vom 20. November 1990

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament eine Vorlage über einen Bildungsrahmenartikel zu unterbreiten, welcher die Koordination des schweizerischen Bildungswesens, die Förderung einzelner Bildungsbereiche und die Abstimmung des schweizerischen Bildungswesens mit demjenigen der europäischen Länder sicherstellt.

Texte de la motion du 20 novembre 1990

Le Conseil fédéral est invité à soumettre au Parlement un projet d'article constitutionnel sur l'éducation qui assure la coordination de la formation et l'unification de la formation suisse avec celle des autres pays européens.

Unterzeichner – Signataires: Fierz, Haering Binder, Uchtenhagen, Ulrich (4)

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung der Motion 58 Stimmen
Dagegen 96 Stimmen

85.227

Parlamentarische Initiative (Meier Josi)

Sozialversicherungsrecht

Initiative parlementaire

(Meier Josi)

Droit des assurances sociales

Bericht und Gesetzentwurf der Kommission des Ständerates vom 27. September 1990 (BBI 1991 II 185)
Rapport et projet de loi de la commission du Conseil des Etats du 27 septembre 1990 (FF 1991 II 181)

Stellungnahme des Bundesrates vom 17. April 1991 (BBI II 910)
Avis du Conseil fédéral du 17 avril 1991 (FF II 888)

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1991
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1991

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Herr **Allenspach** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Der Ständerat ist als Erstrat am 25. September 1991 auf die Vorlage seiner Kommission eingetreten und hat sie einstimmig zuhanden des Nationalrates verabschiedet. In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass es Sache des Nationalrates sein werde, die Vorlage im Detail zu bereinigen. In bezug auf den Termin für die endgültige Verabschiedung wurde darauf verwiesen, dass er «in Berücksichtigung der Rechtsetzungsverfahren zur 10. AHV-Revision, zur Revision der Krankenversicherung und zur Revision des BVG sowie im Lichte der Fortschritte im europäischen Integrationsprozess» festzulegen sei.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission des Nationalrates hat zu ihrer Sitzung Experten aus den verschiedenen Sozialversicherungsbereichen eingeladen. Die Stossrichtung der parlamentarischen Initiative wurde grundsätzlich von allen Seiten begrüsst, doch zeigte sich in der Diskussion, dass sich bei der Umsetzung in einen konkreten Gesetzesartikel verschiedene Probleme stellen.

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hält eine vertiefte Ueberprüfung in materieller wie formeller Hinsicht für notwendig. Dabei sollten auch die Wechselbeziehungen und Schnittstellen zu den laufenden Revisionsarbeiten klar herausgearbeitet werden. Das BSV erklärte sich bereit, zu den Vorschlägen, die seinen Bereich betreffen, eine detaillierte Stellungnahme auszuarbeiten und diese mit den anderen betroffenen Bundesämtern zu koordinieren.

Am schwierigsten dürfte es sein, die Arbeitslosenversicherung (ALV) in einen allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) einzubeziehen. Gemäss moderner Konzeption ist die ALV eher ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik als ein Sozialversicherungszweig. Sie muss sich auch an wirtschaftspolitischen Ueberlegungen orientieren, welche für klassische Sozialversicherungen kaum relevant sind. Eintritt und Fortdauer eines Versicherungsfalls werden bei der ALV in stärkerem Masse durch das Verhalten des Versicherten beeinflusst, als dies bei anderen Sozialversicherungen der Fall ist.

Es ist daher grundsätzlich zu überdenken, ob die ALV gleich wie die anderen Sozialversicherungszweige dem ATSG unterstellt werden kann.

Bei der Revision des Militärversicherungsgesetzes (MVG), welche demnächst vom Nationalrat beraten wird, wurde die Koordination mit den übrigen Sozialversicherungswerken bereits weitgehend verwirklicht. In bezug auf die Zielsetzungen wurde bei den Revisionsarbeiten schon auf eine Vereinbarkeit mit dem ATSG geachtet. In der konkreten gesetzestechnischen Ausgestaltung bleiben aber noch Differenzen zu bereinigen.

Von seiten des Konkordats der Schweizerischen Krankenkassen wünscht man sich nach wie vor einen ATSG, allerdings koordiniert zugleich mit den EWR-bedingten Aenderungen. Im weiteren hofft man, dass auch heikle Themen wie z. B. die Regelung der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit in den ATSG aufgenommen und nicht in die Spezialgesetzgebung ausgelagert werden. Im Hinblick auf die Kostenentwicklung warnt das Konkordat davor, weitere Kategorien von Leistungserbringern in den ATSG aufzunehmen. In verschiedenen Einzelfragen wünscht man noch Aenderungen oder Präzisierungen.

Auch die Suva spricht sich für eine einheitliche Definierung der wichtigsten Begriffe im gesamten Sozialversicherungsbereich aus. Allerdings sollten einzelne Bestimmungen und deren Auswirkungen aus der Sicht des Praktikers noch einmal geprüft werden.

Im Mittelpunkt der Diskussion in der Kommission stand die Grundsatzfrage, ob es sinnvoll sei, die verschiedenen Bundesgesetze im Bereich Sozialversicherung durch ein neu zu schaffendes «Dachgesetz», den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), zu koordinieren, oder ob man besser durch individuelle Aenderung und Anpassung aller Sozialversicherungsgesetze eine Harmonisierung anstreben sollte.

Beide Varianten sind auch im Hinblick auf eine allfällige Anpassung des schweizerischen Sozialversicherungsrechts an das EWR-Recht zu prüfen.

Die Kommission beschloss, die Beratung für zwei Jahre aufzuschieben, um zunächst den Abschluss der Revisionsarbeiten, wie sie derzeit bei verschiedenen Sozialversicherungsgesetzen im Gang sind, abzuwarten. Insbesondere muss Klarheit über die 10. AHV-Revision, die Revision der Krankenversicherung und die Auswirkungen des EWR bestehen, bevor die Detailberatung des ATSG an die Hand genommen werden kann. Die Verwaltung wird bis zum Abschluss des Beratungsaufschubs die in der Stellungnahme des Bundesrates geäusserten Bedenken vervollständigen. Es handelt sich einerseits um Vorbehalte, die Bundesstellen und rechtsprechende Behörden in der Vernehmlassung geäussert haben. Andererseits soll die Verwaltung interne Diskrepanzen ausräumen bzw. Sachgebiete aufzeigen, die so sehr abweichen, dass sie nicht in einem ATSG geregelt werden können. In diesem Zusammenhang wurde speziell die Arbeitslosenversicherung genannt.

M. Allenspach présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le Conseil des Etats, qui a traité l'objet en premier, est entré en matière le 25 septembre 1991 sur le projet de sa commission et l'a adopté à l'unanimité à l'intention du Conseil national.

Lors de la discussion, le Conseil des Etats a souligné qu'il appartiendrait au Conseil national de mettre au point les détails. Pour ce qui est de la date de l'adoption définitive du projet, il a précisé qu'elle devrait être fixée compte tenu de la procédure législative concernant la 10e révision de l'AVS, la révision de l'assurance-maladie et celle de la LPP ainsi qu'à la lumière des progrès réalisés dans le cadre du processus d'intégration européenne.

Considérations de la commission

La commission du Conseil national a invité des experts de diverses branches des assurances sociales à participer à sa séance. Tous ont approuvé, dans ses grandes lignes, l'objectif de l'initiative parlementaire, mais il s'est avéré au cours de la discussion que l'élaboration d'un article de loi concret posait bien des problèmes.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) estime que l'objet doit être réexaminé minutieusement, tant sur le plan

Parlamentarische Initiative (Zbinden Hans) Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung

Initiative parlementaire (Zbinden Hans) Article constitutionnel sur l'éducation

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.237
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.1992 - 14:30
Date	
Data	
Seite	225-237
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 941

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.