

Bundesamt für Bildung
und Wissenschaft (BBW)
Vernehmlassung Bildungsrahmenartikel
Hallwylstrasse 4
3003 Bern

Zürich, 21. Dezember 2004

STELLUNGNAHME DES LCH ZUM ENTWURF 2004 FÜR EINEN NEUEN BILDUNGSRAHMENARTIKEL

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) begrüsst die Diskussion um eine wirksamere Schulkoordination sowie um eine bessere Kompetenzaufteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Die Delegiertenversammlung des LCH hatte bereits 2002 festgehalten, dass vor allem

- die gestiegene Mobilität der Bevölkerung,
- die stossenden Unterschiede im schulischen Angebot der Gemeinden und Kantone,
- die Verknappung der Mittel sowie
- unnötige Mehrfachexpertisen vieler Kantone zu denselben und ähnlichen Problemen eine griffigere Schulkoordination erforderlich machen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Koordinationsbemühungen der EDK an Grenzen stossen und ein subsidiäres Eingreifen des Bundes auch in bislang den Kantonen allein obliegenden Fragen bzw. Bildungsbereichen erforderlich geworden ist.

Vor diesem Hintergrund beantwortet der LCH die in der Vernehmlassung gestellten Fragen.

1. Halten Sie eine Änderung der Bildungsbestimmung in der Bundesverfassung für notwendig?

Der LCH beantwortet diese Frage mit einem klaren Ja. Dabei sind folgende Koordinaten zu berücksichtigen:

Der LCH setzt sich ein für eine bessere, in einzelnen Vorhaben rascher realisierbare, vor allem aber verbindliche und nachhaltige Schulkoordination. Dies erfordert Bundeskompetenzen und entsprechend auch eine neue Verfassungsgrundlage.

- Der LCH sieht mehr Vorteile als Nachteile bei einer verstärkten Schulkoordination dank ausgebauter Bundeskompetenzen. Koordinationsbedarf besteht in wichtigen Bereichen wie beim Fremdsprachenkonzept, bei der Harmonisierung der Lehrpläne, den Qualitätsstandards, der Dauer einzelner Bildungsstufen und bei den Übergängen. Auch die Einführung der Basisstufe, bessere Finanzierung neuer Leistungen, höhere Effizienz infolge Verhinderung von Doppelspurigkeiten in den Bildungsorganisationen sowie bei Projekten und Schulversuchen erhielten besseren Schub. Mit einer neuen Verfassungsgrundlage könnte auch die nicht unproblematische „Anschubfinanzierung“ des Bundes bei innovativen Bildungsprojekten (wie z.B. PPP-Schulen im Netz) auf eine nachhaltigere und verlässlichere Basis gestellt werden.

Die Weiterbildung des Lehrpersonals und die Gelingensbedingungen für eine optimale Effektivität der Schulen müssen ebenfalls verbessert werden (z.B. Pflichtlektionenzahlen der Lehrpersonen, Betreuungsrelationen resp. Anzahl Lehrpersonen pro Abteilung). Hinzu kommt ein Ausbaubedarf bei der Bildungsstatistik.

Ein leistungsfähiges Bildungswesen balanciert in kluger Weise zentrale Vorgaben und lokale Ansprüche, welche auf die Besonderheiten der Schülerschaft (soziale Indikatoren) und die umgebende Kultur und Wirtschaft antworten. Einen uniformisierenden Zentralismus würde der LCH ablehnen, gleich ob der Zentralismus beim Bund, bei der EDK oder beim einzelnen Kanton angesiedelt ist. Das blosses Beschwören von Koordination wäre ebenso einseitig wie das Beschwören der kantonalen Schulhoheit oder das Hohelied der lokalen Schulautonomie. Jede neue Steuerungspolitik muss zweckrational begründen, weshalb welche Zuständigkeit auf welcher Ebene anzusiedeln ist.

- Die Dezentralisation in Richtung Verstärkung der lokalen Ebene trägt den lokalen Bedürfnissen, der Praxistauglichkeit der Entscheidungen, der Identifikation der lokalen Bevölkerung und Lehrerschaft mit ihrer Schule oder einer besseren Gestaltungsmöglichkeit durch das lokale Schulteam Rechnung. Die mit der – pädagogisch sehr sinnvollen – Dezentralisierung zu lokalen geleiteten Schulen verbundene Gefahr eines willkürlichen Auseinanderdriftens der Schulen kann und muss mittels kantonaler und überkantonaler Rahmenvorschriften gebannt werden. Zudem haben die übergeordneten Ebenen dafür zu sorgen, dass unter dem Postulat der Chancengleichheit die lokalen Schulen mit den jeweils zur Auftragserfüllung nach schweizerischen Standards benötigten Mittel ausgestattet werden.

Jede künftige Kompetenzregelung muss den Berufs-Dachverbänden der Lehrerschaft (LCH und SER) ein verbrieftes Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht sichern.

- Eine Besonderheit des Betriebs „Schule“ besteht darin, dass die Lehr- und Lernqualität durch die einzelne Lehrperson vor deren Klasse/n jeden Tag neu „erfunden“ werden muss. Keine Schulklasse ist gleich wie die andere. Die Umsetzung des Lehrplans verlangt ein sehr hohes Mass an lokaler Interpretation, an individueller und gruppenweiser Förderung in den Schulklassen. Die Lehrerschaft weiss sehr gut, was unter welchen Umständen in der Praxis funktioniert und was nicht. Die Berufsverbände bündeln – durchaus kritisch – dieses Umsetzungswissen und bringen es in die bildungspolitischen Diskussionen ein. Reformen über die Köpfe der Lehrerschaft hinweg können nie erfolgreich sein. Die Lehrerschaft will den Erfolg, und sie will deshalb mit ihrem Engagement und ihrem Wissen auch mitwirken in der Steuerung des Bildungswesens. Entsprechend fordern wir, dass bereits im Verfassungstext die Mitwirkung der Berufs-Dachverbände der Lehrerschaft erwähnt wird (z.B. in Abs. 2 des Art. 62).

2. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die vorgeschlagene Kompetenzausscheidung von Kantonen und Bund (insbesondere in den Artikeln 62 und 62 a)?

Die Formulierungen gehen in die richtige Richtung. Im Zweckartikel 62, Abs. 1 sind die „hohe Qualität und Durchlässigkeit“ zu erweitern um das Postulat der Chancengleichheit.

- Die Analyse der PISA-Resultate zeigt, dass erfolgreiche Länder explizit einer Bildungspolitik der Chancengleichheit (equality of opportunities) verpflichtet sind. Das Ziel einer hohen Qualität ist ohne Massnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit nicht zu erreichen. Das Schlimme am Schweizer Ergebnis ist, dass unser Bildungssystem viel schlechter als die PISA-Spitzenländer die milieubedingten Benachteiligungen aufzufangen vermag. Wenn auch Chancengleichheit ein idealtypisches Postulat ist, so sind doch heute die konkreten Umsetzungsmassnahmen bekannt: konsequente Sprachförderung, individualisierender Unterricht mit Sonderförderungsmöglichkeiten, familienergänzende Betreuungsstrukturen (Tagesschulen u.ä.) sowie wo nötig Schulsozialarbeit.

Bei der sich nun bietenden Gelegenheit sollten die Formulierungen in Abs. 2 des Art. 62a aktualisiert werden: Die Formel „ausreichender Unterricht“ passt schlecht zu den hohen Zielansprüchen in Abs. 1 des Art. 62. Und der Ausdruck „Grundschulunterricht“ hat sich definitiv nicht durchgesetzt, stösst in breiten Kreisen auf Unverständnis, wird eher mit den unteren Stufen der Primarschule assoziiert. Er ist zu ersetzen durch „obligatorische Schulzeit“ oder „Grundbildung in der Pflichtschulzeit“.

- Zudem ist der Titel „Schulwesen“ für den Art. 62a zu überdenken. Denn hier werden faktisch vor allem Steuerungsfragen im Bereich der obligatorischen Schulzeit abgehandelt. Dieser Eindruck wird verstärkt durch den nachfolgenden Titel „Berufsbildung“. Damit fallen das Gymnasium und andere allgemein bildende Schulformen der Sekundarstufe II durch die Maschen des Verfassungstextes. Oder dann müsste der Artikel 62 so abgefasst werden, dass auch diese Schulformen explizit erwähnt und in die neue Zuständigkeitsordnung integriert werden.

Ein Ausbau der Bundeskompetenzen bringt Vorteile, birgt aber auch Gefahren. Die Koordination sollte sich auf wenige wesentliche Punkte (Rahmenbedingungen) beschränken. Die Kompetenzbereiche zwischen Bund und Kanton müssen klar geregelt sein, damit Doppelspurigkeiten ausgeschlossen werden können.

- Trotz der Kompetenzausscheidung müssen Bund, Kantone, zuständige Verbände und weitere Institutionen eng miteinander zusammenarbeiten. Koordinationsbedarf zeigt sich beim Fremdsprachenkonzept, bei der Harmonisierung der Lehrpläne, den Qualitätsstandards sowie bei der Dauer einzelner Bildungsstufen und den Übergängen.

3. a) Welcher der beiden Varianten für Artikel 62 a geben Sie den Vorzug?

b) Sollten dabei weniger oder weitere Sachbereiche in der Kompetenz des Bunds liegen? Welche?

Für den LCH ist die Differenz zwischen Variante 1 und 2 marginal. Die Kann-Ermächtigung für den Bund dürfte in der Praxis auch als subsidiäre Kompetenz bei Ungenügen der EDK-Koordinationsfolge gehandhabt werden. In beiden Fälle muss der Bund Kriterien für die „Eingriffschwelle“ definieren. Der LCH gibt der Variante 2 den Vorzug, weil sie ohne die dramatisierende Drohgeste der Variante 1 auskommt. In beiden Varianten wäre der Katalog der möglichen Eingriffsthemen zu ergänzen um die Lehrplankoordination (einschliesslich Sprachenpolitik und Bildungsstandards) sowie die Festlegung von Qualitätsstandards der Ausrüstung von Schulen. Zudem sollte der Bund ausdrücklich die Kompetenz erhalten, Schulreformen bzw. -versuche von nationaler Bedeutung zu unterstützen.

- Angesichts der Erfahrungen mit dem heutigen System der EDK und ihrer zu geringen Koordinationskraft bzw. den wenig griffigen Instrumenten und den zu gering geschätzten Mitwirkungsmöglichkeiten der Berufsverbände der Lehrerinnen und Lehrer setzt der LCH auf grössere Bundes-Rahmenkompetenzen. Der vorliegende Entwurf eines neuen Bildungsrahmenartikels ist jedenfalls das absolute Minimum für eine Verbesserung der strategischen Koordinationsmöglichkeiten auf nationaler Ebene. Der LCH favorisiert deshalb in Art. 62a eher die Variante 2. Diese verspricht materiell eine bessere Koordination und Harmonisierung im Bildungswesen der gesamten Schweiz und zusätzliche finanzielle Mittel für absolut notwendige, anstehende Investitionen sowie eine gesetzlich besser auszugestaltende Mitwirkung der Akteure, der Berufsverbände, im Bildungswesen. „Der Bund“ wird zweifellos nicht das Allheilmittel sein, die Prozesse in den Parlamenten und Kommissionen sind aber immerhin einer demokratischeren Mitwirkung der Öffentlichkeit und der Verbände zugänglicher als die Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren der EDK, wie sie sich in den letzten Jahren etabliert haben.

Eine Mitgliedorganisation des LCH schlägt als institutionelle Form der Zusammenarbeit der Bildungspartner einen „eidgenössischen Bildungsrat“ vor, welcher paritätisch aus Vertretern der Bildungsbehörden (Bund und Kantone) und der Lehrerschaft (Berufs-Dachverbände) zusammensetzen sei. Der LCH hält solche Ideen für prüfenswert und verlangt, bei der institutionellen Umsetzung der in Art. 2, Abs. 2 schon erwähnten Zusammenarbeitsstrukturen einbezogen zu werden.

4. Haben Sie Bemerkungen und Vorschläge zu andern Punkten?

- Erlass und Vollzug der neuen Bildungsartikel sind dringlich. Nötigenfalls wäre der Art. 63a über die Hochschulen auszukoppeln, sofern dessen Diskussion eine Verzögerung der ganzen Vorlage absehen liesse.
- Wichtig sind uns zudem die Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (Art. 66) und deren Förderung. Logischerweise müsste aber auch die Kostenseite (Ausbildungskosten) einer Harmonisierung zugänglich gemacht werden.
- Willkommen und wichtig ist uns zudem der neue Artikel 67 Abs. 2, sofern er auch – in Ergänzung der kantonalen und kommunalen Massnahmen – als Auftrag zur Unterstützung und Förderung des Ausbaus von familien- bzw. schulergänzenden Betreuungsangeboten wie Tagesschulen, Horten etc. sowie von schulischer Sozialarbeit verstanden wird.

Verabschiedet von der Präsidentenkonferenz LCH am 24. Oktober 2004 in Altdorf.

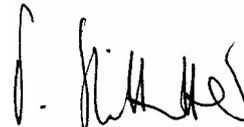
Freundliche Grüsse
Lehrerinnen und Lehrer Schweiz



Beat W. Zemp
Zentralpräsident



Urs Schildknecht
Zentralsekretär



Anton Strittmatter
Leiter Pädagogische Arbeitsstelle

Kopie an:
MO LCH
GL LCH