

Abstimmung vom 23.11.1902

Bund darf ungenügende Primarschulen unterstüt- zen – aber dabei keine Bedingungen stellen

**Angenommen: Bundesbeschluss betreffend die
Unterstützung der öffentlichen Primarschulen
durch den Bund**

Yvan Rielle

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Bund darf ungenügende Primarschulen unterstützen – aber dabei keine Bedingungen stellen. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 99–100.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Nach dem wichtigen Nein von Volk und Ständen zur sogenannten Schulvogtvorlage 1882 (vgl. Vorlage 25) bleibt der Schulartikel der Bundesverfassung (Artikel 27) im ausklingenden 19. Jahrhundert auch weiterhin ohne Ausführungsgesetz. Die Verfassung schreibt damit den Kantonen zwar vor, dass sie für einen Primarschulunterricht zu sorgen haben, der zum einen «genügend» ist und zum anderen «unentgeltlich», indes: Dem Bund fehlen die nötigen gesetzlichen Grundlagen und politischen Instrumente, um diese Vorgaben kontrollieren und durchsetzen zu können. Tatsächlich erweist sich die Schulsituation zu jener Zeit aber in den meisten Kantonen als mangelhaft. Der Hauptgrund hierfür liegt weniger im fehlenden Willen der Kantone, die Verfassungsvorgaben zu erfüllen. Vielmehr fehlen in vielen ärmeren Regionen schlicht die finanziellen Mittel, um einen sowohl «genügenden» als auch unentgeltlichen Schulunterricht anbieten zu können. Zwar plant der Bund schon Ende der 1870er-Jahre (im Rahmen der Schulvogtvorlage) ein Ausführungsgesetz zum Schulartikel, das für die Kantone unter gewissen Bedingungen finanzielle Unterstützungen vorsieht – das Vorhaben geht aber im Sog der Schulvogtvorlage unter.

Gleichwohl überweisen die eidgenössischen Räte am 7. Juni 1893 eine Motion des radikal-demokratischen St.Galler Nationalrates Theodor Curti, der die Idee einer Volksschulsubvention neu lanciert und vom Bundesrat eine entsprechende Vorlage verlangt. Dieser begrüsst zwar das Anliegen und präsentiert bereits 1895 einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf, allerdings äussern die Kantone und die Katholisch-Konservativen plötzlich Zweifel, ob eine solche Subvention überhaupt eine ausreichende Verfassungsgrundlage hat, um auf dem Gesetzesweg eingeführt zu werden. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, Artikel 2 der Bundesverfassung über die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt lasse die Subventionen ohne Weiteres zu, im Parlament beharren die Konservativen und Liberal-konservativen dagegen darauf, die Unterstützung bedürfe einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung, zumal sie auch eine Kontrolle mit sich bringe. Nach einem entsprechenden Antrag von Josef Scherrer-Füllemann, St.Galler Nationalrat und Mitglied der Sozialpolitischen Fraktion, weisen die Räte den Gesetzesentwurf an den Bundesrat zurück und beauftragen diesen, zuerst eine ergänzende Verfassungsvorlage auszuarbeiten. Mit Botschaft vom 17. Mai 1902 kommt der Bundesrat diesem Wunsch nach und schlägt vor, den Schulartikel der Bundesverfassung durch einen Artikel 27bis zu ergänzen, der lautet: «Den Kantonen können zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge verabfolgt werden. Das Gesetz bestimmt die Bedingungen, unter denen diese Beiträge verabreicht werden» (BBI 1902 III 354).

Im Parlament ist dieser Vorschlag im Grundsatz zwar nicht bestritten, erfährt aber auf Antrag der konservativen Opposition noch zwei wesentliche Änderungen, denen die Mehrheit zustimmt und mit denen die letzten

föderalistischen Bedenken ausgeräumt werden: Erstens streichen die Räte die für das Gesetz vorgesehenen Bedingungen ersatzlos, und zweitens garantiert ein neuer Absatz ausdrücklich, dass die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung der Primarschulen Sache der Kantone bleibt. Beide Änderungen lassen erkennen, «wie scharf die Vertreter des Föderalismus darauf bedacht waren, jeden Eingriff des Bundes in das Unterrichtswesen abzuwehren und wie bloss eine auf die Verwendung der finanziellen Subventionierung beschränkte Kontrolle zulässig sein sollte» (His 1938: 1017). Ständerat und Nationalrat stimmen der Volksschulsubvention schliesslich ohne weitere Opposition bei einigen wenigen Enthaltungen einstimmig zu.

GEGENSTAND

Zur Abstimmung steht somit eine Ergänzung des Schulartikels der Bundesverfassung um einen neuen Artikel 27bis, der den Kantonen Bundessubventionen zur Sicherstellung eines genügenden Primarschulunterrichts zuspricht, ohne ihnen dafür Bedingungen zu stellen und ihre Souveränität zu beschränken. Der vorgeschlagene Artikel lautet: «Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet. Das Nähere bestimmt das Gesetz. Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Art. 27» (BBI 1902 IV 585).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Diese vom Parlament vorgenommenen Änderungen zerstreuen alle Befürchtungen über eine mit der Unterstützung verbundene Einmischung des Bundes und entkräften die Gegnerschaft von Anfang an, sodass die Vorlage schliesslich von keiner Seite bekämpft und von allen Parteien zur Annahme empfohlen wird. «Der Kampf um die Verfassungsvorlage ist erledigt», bilanziert die freisinnige NZZ am 19. November 1902 fast erleichtert, weil noch vor der Abstimmung «im Ratssaal der Friede unter den Parteigruppen zustande» gekommen sei – und wirbt einen Tag später kurz und knapp: «Für einen edleren Zweck sind nie öffentliche Gelder verwendet worden» (NZZ 20.11.1902). Eine gute Schulbildung, wirbt etwa auch der liberale Bund, sei «eine Hauptbedingung für jedermann; sie ist es nicht weniger im Hinblick auf die Pflichten und Rechte des freien Schweizerbürgers und die Erhaltung eines gesunden Volksstaates» (Bund 18.11.1902). Einzig die konfessionell-konservative Presse übt sich in Zurückhaltung: Sie bezieht keine Stellung und schenkt der Vorlage kaum Beachtung (NZZ 19.11.1902).

ERGEBNIS

Erwartungsgemäss findet die Verfassungsänderung bei Volk und Ständen sehr deutliche Zustimmung. Bei einer Beteiligung von 46,6% befürworteten 76,3% der Stimmenden und mit einer Ausnahme alle Stände die vorgeschlagene Subventionierung der Volksschulen. Einzig in Appenzell Innerrhoden lehnt bei einem Jastimmenanteil von nur 35,8% eine Mehrheit der Stimmenden die Vorlage ab. In den meisten anderen Kantonen fällt die Annahme dagegen überaus deutlich aus und liegt in Genf (92,7%),

Schaffhausen (91,5%) und im Tessin (94,0%) sogar bei über 90,0%. Weitere sechs Kantone weisen Jastimmenanteile von mehr als 80,0% aus, und selbst jene konservativen Innerschweizer Kantone, die die Schulvogtvorlage zwanzig Jahre zuvor wuchtig verworfen haben, stimmen der Verfassungsänderung klar zu.

QUELLEN

BBI 1902 III 351–354; BBI 1902 III 361; BBI 1902 IV 585. Bund vom 18.11.1902; NZZ vom 19./20.11.1902. Funk 1925: 102–103; His 1938: 1015–1017.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.