

Schuler, Berichterstatter: Das ist die letzte Differenz. Ich hoffe, wir brauchen zu ihrer Bereinigung resp. zur Beschlussfassung darüber nicht mehr allzuviel Zeit. Ich möchte das Meinige dazu beitragen. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen Festhalten am ursprünglichen Beschluss, nämlich Festhalten an den verschärften Bedingungen, um in den Genuss der gewöhnlichen Zeitungstaxe zu kommen. Wir hatten beschlossen, die Voraussetzung von einem Mindestumfang des Textteils von 25 Prozent, wie Bundesrat und Ständerat sie vorschlagen, auf ein Drittel zu erhöhen. Entsprechend wurde dann in Absatz 3 die Limite, welche zum Hinausfallen aus der Zeitungstaxe führt, auf ein Fünftel statt ein Achtel festgesetzt.

Neue Argumente sind in der Kommission eigentlich nicht mehr vorgebracht worden. Ich möchte deshalb lediglich nochmals festhalten: Es geht bei der erhöhten Anforderung an den Textumfang nicht darum, die auf- oder inseratenstarken Zeitungen zu bestrafen, sondern nur darum, die Vergünstigung nach Massgabe der Notwendigkeit zu verteilen. Wenn man davon ausgehen kann, dass eine Zeitung im Normalfall nicht mehr als ein Drittel oder 40 Prozent der Kosten der Postzustellung zu tragen vermag — in dieser Gegend liegt nämlich der neue Kostendeckungsgrad mit den erhöhten Tarifen —, so wird man deswegen nicht sagen können, dass überhaupt keine Zeitung in der Lage ist, mehr als 40 Prozent der Kosten zu decken. Um eine Unterscheidung zu treffen, sind wir auch schon bisher davon ausgegangen, dass Zeitungen, die im Verhältnis zum Text einen sehr hohen Inseratenumfang haben, die also mehr als zwei Drittel Inserate aufweisen, wirtschaftlich stärker sind, und dass man von ihnen deshalb verlangen darf, eine Zeitungstaxe zu bezahlen, die näher an die volle Kostendeckung herankommt. Wenn Sie dem Antrag der Kommissionmehrheit — allerdings hat die Kommission Festhalten nur mit 5:4 Stimmen beschlossen — zustimmen, bestrafen Sie niemanden. Sie verlangen allerdings von den Zeitungen, die mehr als zwei Drittel des Umfanges der Werbung zur Verfügung stellen, einen erhöhten Tarif, der vermutlich in die Nähe der vollen Kostendeckung kommt. Sie beschliessen damit, dass wir Zeitungen, die wirtschaftlich eine sehr gute Basis haben, nicht via Posttaxen im gleichen Umfang subventionieren wie die andern.

M. Felber, rapporteur: Nous en arrivons à la dernière divergence avec le Conseil des Etats, concernant l'article 20. Votre commission, par 5 voix contre 4, vous propose de maintenir la décision que nous avons prise la semaine dernière; il ne s'agit pas dans cette affaire de rediscuter la tarification, les taxes postales, mais uniquement les 2e et 3e alinéas et plus particulièrement à l'alinéa 2 de l'article 20, la lettre f. Le Conseil des Etats propose d'en rester à la première motion, c'est-à-dire que la partie rédactionnelle représente le 25 pour cent du journal, alors que le Conseil national avait voté en faveur d'une partie rédactionnelle qui devait être au moins de un tiers du journal. C'est là la différence réelle entre nos deux Conseils; la majorité de la commission estime qu'un journal qui amènerait plus de 75 pour cent de son volume, sous la forme de réclames, ne serait plus un véritable journal d'information, mais deviendrait tout simplement une feuille d'annonces. Par conséquent, il ne mériterait pas d'être taxé de la même manière que les journaux d'information que nous avons voulu soutenir.

C'est pourquoi notre commission, encore une fois, vous propose de maintenir la décision qui a été prise la semaine dernière.

Angenommen — Adopté

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

11 111. Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 19. Januar 1972
(BBI I, 375)

Message et projets d'arrêté du 19 janvier 1972
(FF I, 368)

Beschlüsse des Ständerates vom 8. März 1972
Décisions du Conseil des Etats du 8 mars 1972

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

Bericht des Bundesrates und Beschlussentwurf
vom 27. September 1971 (BBI II, 1001)

Rapport du Conseil fédéral et projet d'arrêté
du 27 septembre 1971 (FF II, 997)

Beschluss des Ständerates vom 8. März 1972
Décision du Conseil des Etats du 8 mars 1972

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Präsident: Wir kommen zum Verfassungsartikel über Bildung und Forschung sowie zum Bericht über das Volksbegehren betreffend die Schulkoordination.

Ich beantrage Ihnen, dass die Eintretensdebatte gemeinsam für beide Geschäfte geführt wird und dass wir in der Detailberatung zuerst den Verfassungsartikel behandeln und am Schluss zur Initiative Stellung beziehen.

Hofer-Bern: Gegenüber dem vom Präsidenten soeben vorgeschlagenen Prozedere möchte ich im Auftrag der SVP-Fraktion dem Rat beantragen, zuerst die Initiative und dann die Bildungsartikel zu behandeln, nachdem die Eintretensdebatte über beide Gegenstände gemeinsam stattgefunden hat, wogegen auch wir nichts einzuwenden haben.

Worum es uns dabei geht, das ist die Behandlung der Schulkoordinationsinitiative vor den Bildungsartikeln,

nachdem die gemeinsame Debatte über das Eintreten stattgefunden haben wird. Es ist uns bekannt, dass der Ständerat umgekehrt verfahren ist und soweit wir orientiert sind, dass die nationalrätliche Kommission dieses Verfahren mehr oder weniger diskussionslos übernommen hat. Wir sind der Auffassung, dass sich dieses Vorgehen im Fall des Ständerates nicht bewährt hat. Die Folge dieses Verfahrens, das der Ständerat angewandt hat, war nämlich, dass die Initiative kaum mehr hat behandelt werden können. Es ist ihr nicht die Aufmerksamkeit zugekommen, die sie verdient hätte. Die «Neue Zürcher Zeitung» schrieb nach der Beratung im Ständerat, ich zitiere: «Der Umstand, dass unser Parlament bisher nur wenige Volksbegehren in der Form der allgemeinen Anregung entgegenzunehmen hatte, macht sich bei der Behandlung der Schulkoordinationsinitiative als Mangel an Erfahrung bemerkbar.» Es heisst dann weiter noch: «So zeigte sich denn im auf juristische Korrektheit umsichtig bedachten Ständerat eine gewisse Unsicherheit, wie nun weiter zu verfahren sei.»

Ich glaube, wir sollten alles tun, um nicht in die gleiche Lage einer Unsicherheit zu geraten. In einem Zeitungsbericht über die ständerätliche Behandlung heisst es: «Mittag war bereits vorbei, als der Ständerat mit der Debatte über die Schulkoordination begann.» Es könnte bei unserem Tempo, bei dem wir uns ja überhaupt fragen müssen, wie lange wir es noch durchhalten, dann leicht heissen: Mitternacht war schon vorbei, als der Nationalrat zu der Initiative kam.

Man kann sich also leicht denken, welche Aufmerksamkeit der Initiative nach einer langen Debatte über die Bildungsartikel dann noch geschenkt würde.

Es erhebt sich wohl die grundsätzliche Frage, ob wir es uns leisten können, eine Volksinitiative im Parlament mehr oder weniger als «quantité négligeable» zu behandeln. Ich glaube, wir können es nicht, wenn wir die direkte Demokratie und die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung noch ernst nehmen wollen. Mit Recht haben die Initianten in einem Brief an den Bundesrat, der ziemlich genau zwei Jahre zurückliegt, am 22. Juni 1970 geschrieben, ich zitiere aus dem Brief des Schweizerischen Initiativkomitees für Schulkoordination an den Bundesrat: «Das Initiativkomitee ist der Meinung, dass mit dem Volksbegehren, gehalten in der Form der allgemeinen Anregung, eine Teilnahme aller interessierten Kreise bei der Ausarbeitung des Verfassungstextes möglich ist. Sollten die eidgenössischen Räte die Initiative entgegennehmen, so könnten auch die sprachlichen Minoritäten ihre konkreten Forderungen in den Text einbauen. Jedenfalls wird mit der Realisierung unseres Begehrens ein umfassender demokratischer Willensbildungsprozess ermöglicht, auf dessen Notwendigkeit nicht speziell hingewiesen werden muss.» Soweit aus dem Brief der Initianten an den Bundesrat.

Ich glaube, wir können uns das nicht leisten, am Schluss keine Zeit zu haben, um die grundsätzlichen Aspekte der Schulkoordinationsinitiative zu behandeln, einer Initiative, die ja doch letztlich in der ganzen Bewegung, die in die Bildungspolitik gekommen ist, in entscheidender Weise als Beschleunigungsfaktor gewirkt hat. Das kann niemand bestreiten.

Damit bin ich beim sachlichen Aspekt. Die entscheidende Frage — zumindest eine der entscheidenden Fragen —, über die wir uns in dieser Debatte schlüssig werden müssen, ist doch die Frage der Bundeskompetenz, bzw. der Neuumschreibung und Neuverteilung der Kom-

petenzen zwischen Bund und Kantonen in der ganzen Schul- und Bildungspolitik. Hier kann unserer Ansicht nach nur durch die Diskussion der Initiative eine klare Ausgangssituation für die Behandlung der Verfassungsartikel geschaffen werden. Nur hier kann sich herausstellen, wenn man es vielleicht einmal so ausdrücken darf, inwiefern wir koordinationsreif sind. Erst wenn über diese Grundfrage Klarheit herrscht, bzw. sich ein Mehrheitswille herauskristallisiert, scheint es uns sinnvoll, auf die Beratung der Bildungsartikel einzutreten. Wenn wir umgekehrt verfahren, dann besteht die Gefahr, wie eine Zeitung schrieb, dass die Probleme der Bundeskompetenzen überschattet sein werden von der zu erwartenden homerischen Redeschlacht über das Recht auf Bildung. Dieses Problem soll keineswegs bagatellisiert werden, aber der andere Pfeiler der gesamten Bildungskonzeption, nämlich die Frage der Bundeskompetenzen, sollte dadurch nicht einfach im Nebel verschwinden. Wir sollten nicht aus den Augen verlieren, dass die Frage der Schulkoordination und des besten Weges dahin im Zentrum der in Bewegung gekommenen Bildungs- und Schulpolitik stehen, und dem können wir nur Rechnung tragen, indem wir zuerst die Initiative behandeln.

Ich habe mich in den letzten Tagen mit zahlreichen Kollegen über diese Frage unterhalten, darunter auch mit Bildungsspezialisten der verschiedenen Fraktionen, soweit sie mir bekannt waren (vielleicht gibt es inzwischen neue Bildungsspezialisten). Dabei war immer wieder die Argumentation zu hören, man könne doch erst dann zur Initiative Stellung nehmen, wenn man wisse, was die Bildungsartikel enthalten, also müssten diese zuerst behandelt werden. Das mag, rein taktisch gesehen, nicht unvernünftig sein, doch wenn wir verfassungsrechtlich argumentieren, sieht die Sache unserer Ansicht nach etwas anders aus. Sie wissen: das Volksbegehren ist in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden. Der Artikel 121, Absatz 5, der Bundesverfassung sagt darüber wörtlich: «Wenn ein solches Begehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räte mit demselben einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselbe dem Volk und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten, und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizer Bürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.» Beachten Sie: Es würde dabei nicht ein Ständemehr, sondern nur ein Volksmehr notwendig sein.

Dem Absatz 6 des gleichen Artikels kann entnommen werden, dass die Bundesversammlung im Falle der Nichtzustimmung zu einem Initiativbegehren, das in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt wird, einen eigenen Entwurf ausarbeiten und Volk und Ständen zusammen mit der Initiative vorlegen kann. Daraus wiederum muss man schliessen, dass bei Initiativen, welche in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten sind — wie die vorliegende —, kein Gegenvorschlag gemacht werden darf.

Im Falle des Volksbegehrens für die Schulkoordination legt uns nun der Bundesrat einen sogenannten Alternativvorschlag vor. Dabei ist deutlich, dass bewusst von einer Alternative und eben nicht von einem Gegenvorschlag gesprochen wird. Man könnte sich nun

darüber unterhalten — ich will das hier nicht tun —, inwiefern das verfassungsrechtlich zulässig ist, ob es nicht mindestens umstritten ist, ob der Bundesrat überhaupt in diesem Fall eine Alternative hat vorlegen dürfen. Der Zweck der allgemeinen Anregung ist gerade der, dass wir — das Parlament — den Initiativtext nicht wörtlich zu übernehmen brauchen. Es gibt also die berühmte Bandbreite, von der jetzt schon mehrere Male in den Couloir-Gesprächen die Rede war und die uns eben eine Diskussion erlaubt. Der Absatz 5 sagt dazu klar, die Partialrevision sei «im Sinne der Initianten» auszuarbeiten, d. h. mit andern Worten, dass wir im Falle einer Annahme des Volksbegehrens die Postulate der Initiative in die Bildungsartikel einbauen können.

Lassen Sie mich zum Schluss kommen. Ich glaube nicht, dass wir es uns leisten können, die Rechte und Möglichkeiten eines Volksbegehrens, das in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht worden ist, auszuscheiden oder nicht gebührend zu berücksichtigen, und es muss ja schliesslich auch unsere Aufgabe sein, den Inhalt der Initiative nach Möglichkeit noch zu verbessern. Aus all diesen Gründen — wir behalten uns vor, in der Debatte noch einmal auf das eine oder andere zurückzukommen — empfehlen wir Ihnen, die Initiative zuerst zu behandeln und damit einen Grundsatzentscheid zu treffen, der für die gesamte anschliessende Bildungsdiskussion richtungweisend sein kann.

Präsident: Wir diskutieren jetzt über den Ordnungsantrag.

Weber-Arbon: Die Materie, mit der wir uns jetzt zu befassen haben, ist neben der bildungspolitischen Bedeutung auch unter verschiedenen staatsrechtlichen Gesichtspunkten höchst bemerkenswert. Eine dieser eher seltenen Situationen besteht darin, dass wir zusammen mit den neuen Bildungsartikeln für die Verfassung eine Volksinitiative zu behandeln haben, welche, politisch betrachtet, die gleiche Materie beschlägt, jedoch in die Form der allgemeinen Anregung gekleidet ist. Wie ich orientiert bin, sind in der Geschichte unseres Bundesstaates seit dem Bestehen des Rechts zur Volksinitiative, die 1891 eingeführt wurde, bis heute 104 derartige Initiativen eingereicht worden; von diesen wurden nur neun in die Form der allgemeinen Anregung eingereicht, vier davon allein in den letzten sechs Jahren. Von den sechs, die bisher von den eidgenössischen Räten zu behandeln waren, wurden drei verworfen, zwei wurden ungültig erklärt und eine wurde zurückgezogen. Bereits Herr Kollega Hofer hat Ihnen den Artikel 121 unserer Verfassung zitiert, insbesondere den Absatz 5, wonach die eidgenössischen Räte bei einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zunächst zu erklären haben, ob sie mit dieser Initiative einverstanden seien. Ist dies der Fall, haben die Räte eine Partialrevision auszuarbeiten, im Sinne der Initianten, wie die Verfassung sagt, und das Ergebnis Volk und Ständen vorzulegen. Stimmen die Räte diesem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volk, nicht aber den Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten; bei einer Volksmehrheit ist dann die Teilrevision der Verfassung durch die Bundesversammlung an die Hand zu nehmen.

Es gibt an und für sich drei Möglichkeiten des Vorgehens, wobei über diese Frage nicht die Bundesversammlung, sondern der Bundesrat zu entscheiden hat. Entweder findet die Volksabstimmung über die Initiative zuerst statt und nachher diejenige über die neuen Bil-

dungsartikel, oder umgekehrt, oder aber beide Abstimmungen werden gleichzeitig durchgeführt. Es ist dies ein zwar rechtlich zulässiges, politisch aber nicht empfehlenswertes Vorgehen.

Etwas anders stellt sich die Frage des Fahrplanes für unsern Rat. Rein chronologisch — darin gebe ich Herrn Kollega Hofer durchaus recht — müssen wir zunächst zur Initiative Stellung nehmen. Heissen wir sie gut — das ist das Besondere des Initiativrechts in der Form der allgemeinen Anregung — dann haben wir die Verpflichtung, im Sinne der Initianten einen Verfassungstext auszuarbeiten. Ein Textentwurf zu dieser Materie liegt bereits vor. Ein derartiges Vorgehen würde bei Gutheissung der Initiative die Pflicht für unsern Rat beinhalten, ein bestimmtes bildungspolitisches Konzept, vor allem in Artikel 27bis, auszuarbeiten, das dem Sinne der Initianten entspricht. Ich verweise hier schon auf das Konzept, welches im Antrag unserer Ratskollegin Uchtenhagen enthalten ist. Eine weitere Konsequenz, der sich die Initianten bei Gutheissung des Ordnungsantrages Hofer bewusst sein müssen: Wenn die Initiative von den Räten gutgeheissen wird, so findet darüber überhaupt keine Volksabstimmung mehr statt. Lehnen wir in diesem Stadium die Initiative ab, so bedeutet dies unter Umständen ein Bekenntnis zu einem andern Koordinationsprinzip als demjenigen, das der Auffassung der Initianten entspricht. Oder aber — das war ein Vorgehen, wie es im Ständerat entwickelt worden ist und, wie ich zugebe, auch von der nationalrätlichen Kommission praktiziert wurde — das Vorgehen besteht darin, dass wir zunächst den Entwurf des Bundesrates durchberaten und abschliessend Stellung nehmen zur Schulkoordinationsinitiative. Enthalten dann, nach Abschluss der Beratungen, die neuen Bildungsartikel in der Verfassung das, was im Sinne der Initianten gelegen hat, dann können wir uns nachträglich mit der Initiative einverstanden erklären.

Etwas ähnlich war das Vorgehen beispielsweise bei der Behandlung der Materie der Waffenausfuhr, da wir ebenfalls am Schluss der Gesetzberatung zur Initiative Stellung genommen haben. Die Situation ist immerhin staatsrechtlich hier eine etwas andere, müssen wir uns doch bewusst sein, dass die ganze Politik auf dem Bereich des Bildungswesens vor allem mit Bezug auf das Tempo wesentlich beeinflusst worden ist durch diese Schulkoordinationsinitiative. Ich habe alles Verständnis dafür, dass die Initianten den Wunsch haben, dass zunächst über diese ihre Initiative entschieden wird.

Ich würde Ihnen deshalb beantragen, diesem Ordnungsantrag von Herrn Hofer zuzustimmen; ich mache aber nochmals auf die Konsequenz aufmerksam, die einerseits für unsern Rat darin besteht, dann im Sinne der Initianten den Artikel 27bis auszugestalten, und die Konsequenz für die Initiative und ihre Vertreter (wenn die Initiative von unserm Rat gutgeheissen wird) wird sein, dass dann keine Volksabstimmung mehr darüber stattfinden wird.

Müller-Luzern: Herr Weber hat eben auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, eine Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung dadurch zu erledigen, dass man sie annimmt und dann trotzdem macht, was man will. Wir haben diese Möglichkeit in der Kommission diskutiert und uns gesagt, dass es eine Vergewaltigung der Initiative wäre, wenn wir ihr einfach zustimmen, ohne zu wissen, ob die Initianten auch die Meinung haben, wir hätten ganz in ihrem Sinne gehandelt.

Nun scheint sich eine etwas andere Lage zu ergeben, denn Leute, die den Initianten nahestehen, wie Herr Akeret, haben mich beruhigt durch die Erklärung, dass die Initianten durchaus bereit seien, dem Rat eine gewisse Bandbreite der Lösungen zuzugestehen. Wenn nun also der Rat sich grundsätzlich mit den Anliegen der Initiative einverstanden erklärt — ich glaube, es gibt keinen Punkt, dem man nicht zustimmen könnte —, und wenn es uns die Initianten überlassen wollen, die Kompetenz so zu verteilen, wie wir es für richtig erachten, dann gibt es keine Gründe gegen das Verfahren, das Herr Hofer vorgeschlagen hat. Wenn uns aber jetzt durch eine Abstimmung über die Initiative die Möglichkeit genommen würde, die verfeinerten Anträge vorzulegen, dann wäre das Vorgehen natürlich verfälscht. Es hätte kaum einen Sinn, die Initiative anzunehmen und damit die Diskussion über andere Anträge auszuschalten. Ich meine also, wenn der Antrag Hofer so zu verstehen ist, dass wir hier eine prinzipielle Erklärung über unseren Willen zur Koordination abgeben und dadurch bekräftigen, dass wir mit der Initiative einverstanden sind, dass wir aber die Freiheit haben, die Kompetenzen im Sinne der Kommission oder anderer Anträge zu regeln, könnte dem Antrag Hofer zugestimmt werden. Hier wäre aber noch eine Präzisierung notwendig.

Sauser, Berichterstatter: Ohne der Eintretensdebatte vorgreifen zu wollen, möchte ich mich doch als Kommissionspräsident zum Ordnungsantrag Hofer jetzt äussern.

Ich bin froh, dass Herr Hofer wenigstens nicht den Antrag gestellt hat, die Eintretensdebatte aufzuteilen und zuerst über die Initiative eine Eintretensdebatte durchzuführen und nachher erst über die Bildungsartikel. Sonst hätten wir praktisch zweimal eine lange Eintretensdebatte. Schon dieser Ordnungsantrag droht ja nun bereits in eine ziemlich breite Diskussion auszuarten. So wie der Ordnungsantrag Hofer gestellt ist, müsste eigentlich erst beim Beginn der Detailberatung darüber entschieden werden; denn es ist ja unbestritten, dass die Eintretensdebatte über beide Geschäfte gemeinsam durchgeführt werden soll. Der Streit geht nur darum: Soll dann in der Detailberatung zuerst die Initiative drankommen oder zuerst die Bildungs- und Forschungsartikel?

Wie bereits gesagt worden ist, hat der Ständerat — in einem ausdrücklichen Entscheid — beschlossen, dass zuerst über die Bildungsartikel diskutiert werden solle und dann erst über die Initiative. In der Kommission wurde stillschweigend auch dieses Verfahren gewählt, weil es uns sinnvoller schien, zuerst zu wissen, was nun das Parlament schlussendlich dem Stimmbürger vorschläge und uns ferner die Möglichkeit gegeben schien, dass aufgrund des Resultates die Initianten dazu gelangen könnten, die Initiative zurückzuziehen. Ich glaube, diese Aussicht ist hier in unserem Rat eher noch grösser, weil ja einige Ergänzungsanträge zum Vorschlag des Bundesrates vorliegen, die es den Initianten erleichtern sollten, ihren Vorstoss zurückzuziehen.

Ich glaube, die Bemerkung von Kollege Hofer, dass die Initiative erst nach Mitternacht zur Behandlung kommen könnte, geht doch etwas weit; denn unser Präsident hat sicher nicht den Ehrgeiz, das Geschäft heute, koste es, was es wolle, in einer Nachtsitzung zu Ende zu bringen. Wir werden auf alle Fälle den morgigen Tag noch dazu in Anspruch nehmen müssen und die nötige Zeit aufwenden können, über die Initiative in

Kenntnis des Beratungsergebnisses der Bildungsartikel zu entscheiden.

Ich möchte Ihnen also in meinem persönlichen Namen — die Kommission hat sich mit dieser Frage nicht befasst, weil ganz selbstverständlich so vorgegangen worden ist wie beim Ständerat — vorschlagen, die andere Reihenfolge, wie sie ursprünglich auf der Traktandenliste vorgesehen war, zu wählen und zuerst über die Bildungs- und Forschungsartikel zu entscheiden, und sich nachher mit der Initiative zu befassen.

M. Barchi, rapporteur: Par une motion d'ordre, M. Hofer nous propose d'entrer en matière, tout d'abord sur l'initiative populaire pour la coordination scolaire.

Comme M. Hofer ne conteste pas l'opportunité de tenir un seul débat sur l'entrée en matière des deux objets, à savoir les articles constitutionnels et l'initiative, il m'aurait paru judicieux de nous prononcer sur la motion d'ordre après le débat d'entrée en matière et avant de passer à la discussion de détail. A l'instar de M. Hofer, il faut rappeler qu'il s'agit d'une initiative conçue en termes généraux, selon l'article 121, 5e alinéa, de la constitution. Dans ces conditions, nous ne pouvons pas élaborer un projet distinct, de telle sorte que la revision adoptée par votre commission selon le message 11.111 du Conseil fédéral n'a pas la valeur d'un contreprojet, mais est un acte tout à fait indépendant.

Personnellement et au nom de la commission, je dois m'opposer à la motion d'ordre. Logiquement, il n'est pas concevable d'examiner l'initiative avant d'avoir pris une décision à propos des nouveaux articles de la constitution proposés par le Conseil fédéral avec le message 11.111, c'est-à-dire approuver les articles selon le texte adopté par votre commission ou les approuver avec des amendements ou les rejeter. Seule la décision finale du plénum à propos des articles constitutionnels sur l'enseignement et sur l'encouragement de la recherche scientifique pourra nous dire si les buts de l'initiative ont été atteints ou non par la revision constitutionnelle. En d'autres termes, cette décision finale nous permettra de déterminer, si l'initiative peut être acceptée au cas où la revision devrait être approuvée dans le sens de l'initiative ou doit être rejetée du fait que les articles constitutionnels ne concrétisent pas complètement les termes généraux dont fait état l'initiative. J'ajoute que la proposition de M. Alfons Müller ne peut également pas être acceptée, car elle rejoint celle faite par M. Wenk au Conseil des Etats. A ce propos, je m'exprimerai dans le débat d'entrée en matière.

Akeret: Herr Kollege Müller stellt eine interessante Frage, die ich gleich beantworten kann. Es ist nicht der Sinn des Antrages Hofer, den Weg zu einer Ausgestaltung der Bildungsartikel zu verbauen oder irgendwie zu präjudizieren bzw. Verfeinerungsanträge, wie sie Herr Müller antönte, im Sinne der Initiative nicht in den Verfassungsartikel einzubauen.

Allerdings — das ist zu betonen — nehmen die Initianten dabei ein gewisses Risiko in Kauf, dass nämlich das Resultat ihren Wünschen nicht ganz entspricht. Wir hoffen aber, dass der Rat, wenn auch nicht allen gestellten Anfragen im Sinne der Koordination oder des weiteren Ausbaues — im Sinne einer Rahmenkompetenz des Bundes —, doch dem einen oder anderen dieser Artikel entsprechen werde, damit sich die Initianten unter Umständen befriedigt erklären können.

Präsident: Herr Hofer hat einen Ordnungsantrag gestellt. Die Abstimmung darüber kann nicht verschoben werden, denn gemäss Geschäftsreglement müssen Ordnungsanträge sofort erledigt werden. Herr Hofer ist damit einverstanden, dass die Eintretensdebatte über beide Geschäfte gemeinsam geführt wird. Er beantragt aber, nach abgeschlossener Eintretensdebatte in der Detailberatung dann zuerst den Bericht über das Volksbegehren zu behandeln und erst in zweiter Linie den Verfassungsartikel über Bildung und Forschung.

Abstimmung — Vote

Für den Ordnungsantrag Hofer	44 Stimmen
Dagegen	56 Stimmen

Präsident: Wir werden also nach unserer Traktandenliste verfahren und in der Detailberatung zunächst den Verfassungsartikel über Bildung und Forschung beraten, anschliessend den Bericht über das Volksbegehren betreffend die Schulkoordination.

Es sind 7 Fraktionssprecher und 12 weitere Redner eingeschrieben. Gemäss Geschäftsreglement beantrage ich Ihnen, nach den Fraktionssprechern die Redezeit auf 10 Minuten zu beschränken. (*Zustimmung — Adhésion.*)

Sauser, Berichterstatter: Obschon in diesem Vorgeplänkel um den Ordnungsantrag Hofer die rechtlichen Fragen bereits angeschnitten worden sind, möchte ich doch noch einmal mit einigen Bemerkungen über die politische Situation beginnen, in der wir uns mit diesen beiden Vorlagen befinden.

Am 1. Oktober 1969 ist von der Jugendfraktion der Schweizerischen Bauern-, Gewerbe- und Bürger-Partei ein Volksbegehren mit 87 577 gültigen Unterschriften eingereicht worden, das eine Koordination auf dem Gebiete des schweizerischen Schulwesens anstrebt. Wie es bereits Kollege Weber-Arbon darlegte, ist diese Initiative in der seltenen, aber in Artikel 121, Absatz 5, der Bundesverfassung vorgesehenen Form der allgemeinen Anregung abgefasst. In diesem Falle hat die Bundesversammlung gemäss Artikel 26 des Geschäftsverkehrsgesetzes innert zwei Jahren nach Einreichung darüber Beschluss zu fassen, ob sie mit dem Begehren einverstanden sei oder nicht. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung Bericht und Antrag zu einer Volksinitiative gemäss Artikel 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes spätestens ein Jahr vor Ablauf der zur parlamentarischen Behandlung vorgeschriebenen Frist zu unterbreiten. Die Bundesversammlung kann aber auf Antrag des Bundesrates den Endtermin für die parlamentarische Erledigung um höchstens ein Jahr hinausschieben.

Im vorliegenden Fall ist von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht worden. Die Frist für die Verabschiedung der Schulkoordinationsinitiative durch die Bundesversammlung läuft nun aber endgültig am 1. Oktober 1972 ab. Aus den dargelegten Gründen stehen wir mit den beiden heutigen Vorlagen unter einem gewissen Zeitdruck. Die neuen Bildungsartikel, die uns der Bundesrat vorschlägt, sind zwar theoretisch — wie das bereits betont worden ist — von der Initiative unabhängig; für ihre parlamentarische Behandlung gilt keine derartige Frist wie für das Volksbegehren. Politisch besteht aber natürlich zwischen beiden Geschäften ein enger Zusammenhang, weshalb es durchaus richtig war, für deren Vorberatung nicht nur die gleiche Kommission

zu bestimmen, sondern auch die Behandlung im Plenum gemeinsam durchzuführen.

Die neuen Verfassungsartikel stellen praktisch — nicht verfassungsrechtlich — einen Gegenvorschlag zur Initiative dar. Je nach dem Ausgang der parlamentarischen Beratung wird das Initiativkomitee entscheiden müssen, ob es das eingereichte Begehren zurückziehen oder daran festhalten will. Sollte die Initiative gemäss dem Antrag unserer Kommission auch vom Nationalrat abgelehnt werden — der Ständerat hat bereits in diesem Sinne entschieden —, das Initiativkomitee aber dennoch daran festhalten, so müsste darüber in einer Volksabstimmung entschieden werden. Gemäss Artikel 121, Absatz 5, der Bundesverfassung wäre dabei — weil es sich um eine allgemeine Anregung handelt — nur das Volksmehr und nicht auch das Ständemehr massgebend. Sollte sich die Mehrheit der Stimmenden bejahend aussprechen, so hätte die Bundesversammlung die Revision der einschlägigen Artikel im Sinne der Initianten an die Hand zu nehmen.

Es gäbe nun allerdings theoretisch noch eine Möglichkeit, um eine Volksabstimmung über die Initiative herumzukommen, ohne dass das Initiativkomitee einen Rückzugsbeschluss zu fassen hätte. Diese Möglichkeit ist bereits in der Vordebatte dargelegt worden. Eine starke Minderheit im Ständerat wollte diesen Weg gehen, der darin bestehen würde, dem Volksbegehren in den eidgenössischen Räten zuzustimmen, es aber gleichzeitig durch die neuen Verfassungsartikel über Bildung und Forschung als erfüllt zu bezeichnen. Damit könnte dem Initiativkomitee sein Vorstoss auf eine zwar elegante, aber nach unserer Meinung politisch offensichtlich unfaire Art abgekauft werden. In unserer Kommission hat niemand einen derartigen Antrag gestellt, so dass von diesem zwar verfassungsmässig möglichen, aber doch eher unsympathischen Ausweg weiter nicht die Rede zu sein brauchte.

Auch wenn die Schulkoordinationsinitiative schliesslich doch zurückgezogen werden sollte — ich möchte jedenfalls die Verlautbarung des Initiativkomitees nach den beiden Volksabstimmungen in den Kantonen Zürich und Bern vom 4. Juni dieses Jahres lieber nicht als dessen letztes Wort betrachten —, so könnten dem Vorstoss der Jugendfraktion der BGB wertvolle Wirkungen auf dem Gebiet unseres Bildungswesens nicht abgesprochen werden. Der Bundesrat anerkennt das ebenfalls in seiner Botschaft zur Schulkoordinationsinitiative. Die Koordinationsanstrengungen der Kantone haben erst unter dem Druck der Initiative eine raschere Gangart angenommen. Ausserdem hat eine erfreuliche öffentliche Diskussion über unser Bildungswesen eingesetzt. Auch die Vorlage des Bundesrates über die neuen Verfassungsartikel dürfte durch das Volksbegehren befruchtet und beschleunigt worden sein.

Wie wir in der Detailberatung sehen werden, ist unsere Kommission durch ihre Beschlüsse in Spiez den Anliegen der Initianten etwas weiter entgegengekommen als der Ständerat. Sollte die Vorlage über die neuen Bildungsartikel in der von der Kommissionmehrheit gebilligten Form über die parlamentarischen Runden kommen, so könnte das Initiativkomitee das Volksbegehren unseres Erachtens doch schliesslich zurückziehen und damit eine Volksabstimmung darüber vermeiden. Sollte entgegen unseren Erwartungen doch kein Rückzug der Initiative erfolgen, so erhebt sich die Frage nach dem richtigen Abstimmungsmodus. Wir haben darüber auch

in unserer Kommissionssitzung in Spiez gesprochen, wobei wir uns selbstverständlich darüber im klaren gewesen sind, dass die Kompetenz für die Ansetzung der Abstimmungstermine beim Bundesrat liegt. Wir konnten im Rahmen der Kommissionsberatungen nur Meinungen äussern.

Aus der Aussprache ergab sich, dass die grosse Mehrheit der Kommission die Auffassung vertritt, es seien womöglich nicht beide Vorlagen gleichzeitig den Stimmbürgern zur Entscheidung zu unterbreiten. Bei einer formulierten Initiative wäre ein solches Vorgehen eher zu empfehlen, weil dort in der Regel zwei definitive Texte vorliegen, die als Alternativlösungen zu betrachten sind und die sich gegenseitig ausschliessen. In unserer heutigen Situation dagegen würde im Falle einer Aufrechterhaltung der Initiative und bei gleichzeitiger Abstimmung über beide Vorlagen einer allgemeinen Anregung ein formulierter Verfassungstext gegenüberstehen, der teilweise die Anliegen der Initiative bereits berücksichtigt. Eine unerfreuliche und unklare Situation ergäbe sich sowohl bei gleichzeitiger Annahme wie bei gleichzeitiger Verwerfung beider Vorlagen. Ob zuerst die Schulkoordinationsinitiative oder die neuen Verfassungsartikel über Bildung und Forschung den Stimmberechtigten zu unterbreiten seien, darüber gingen die Meinungen im Schosse unserer Kommission auseinander. Herr Bundesrat Tschudi konnte selbstverständlich ohne Rücksprache mit seinen Kollegen darüber auch noch keine verbindlichen Angaben machen. Es wurde der Wunsch geäussert, der Chef des Departements des Innern möchte zu dieser Frage anlässlich der Beratung im Plenum des Nationalrates nochmals Stellung nehmen. Ich gestatte mir deshalb, Herrn Bundesrat Tschudi um eine entsprechende Erklärung zu ersuchen.

Ich ergreife die Gelegenheit, dem Herrn Departementschef für seine wertvolle und sachkundige Mitwirkung an unseren Kommissionsberatungen den besten Dank auszusprechen.

Nach diesen Bemerkungen zur politischen Situation, in der wir uns mit den beiden Vorlagen befinden, möchte ich noch einige allgemeine Angaben zum Inhalt der neuen Verfassungsartikel und der Schulkoordinationsinitiative beifügen. Es soll aber weder der Detailberatung vorgegriffen noch allzuviel von dem wiederholt werden, was schon in der Botschaft steht.

Warum schlägt uns überhaupt der Bundesrat die neuen Bildungs- und Forschungsartikel vor? Bei der Lektüre der beiden bisherigen Artikel 27 und 27bis der Bundesverfassung können wohl kaum Zweifel darüber aufkommen, dass diese Texte reformbedürftig sind. Die darin festgelegten Kompetenzen des Bundes entsprechen den heutigen Bedürfnissen nicht mehr. Auch ohne den Druck der Schulkoordinationsinitiative hätte deshalb eine Revision angestrebt werden müssen. Die Verhältnisse im Bildungswesen haben sich namentlich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges grundlegend verändert. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung fehlt überhaupt noch. Es darf allerdings nicht behauptet werden, unser Schulsystem sei wegen der veralteten Verfassungsgrundlage in einen hoffnungslosen Rückstand geraten. Kantone und Gemeinden haben bemerkenswerte Anstrengungen gemacht, es auf der Höhe der Zeit zu halten, so dass es im internationalen Vergleich sicher nicht schlecht abschneidet. Der Bund hat übrigens im Rahmen seiner begrenzten Kompetenzen schon bisher

mitgeholfen, unser Bildungswesen den heutigen Erfordernissen anzupassen. Im Voranschlag für das Jahr 1972 sind beispielsweise für Bildung und Forschung 910 Millionen Franken oder 9,3 Prozent der gesamten Budgetsumme vorgesehen. Die Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung steigen rascher als diejenigen für alle andern öffentlichen Aufgaben, nämlich vom Voranschlag 1971 bis zu demjenigen von 1972 allein um 28 Prozent. Kantone und Gemeinden tragen aber noch immer die Hauptlast für das Bildungswesen, nämlich je über eine Milliarde Franken pro Jahr. Durch die Verfassungsrevision sollen Ausbau, Modernisierung und Koordination unserer Bildungseinrichtungen erleichtert werden. Dabei empfiehlt es sich, die künftige Entwicklung nicht durch eine zu starre Formulierung der neuen Artikel zu behindern und möglichst von Detailregelungen abzusehen. Der Bundesrat schlägt uns vor, drei neue Grundsätze in die Bundesverfassung aufzunehmen. Der erste findet sich im Artikel 27, wo das Recht auf eine eignungsgemässe Ausbildung postuliert wird, das die Kommissionsmehrheit zu einem Recht auf Bildung erweitern möchte. Wir werden darauf in der Detailberatung noch eingehend zurückkommen.

Die zweite grundsätzliche Neuerung betrifft den Artikel 27bis, wo die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für das gesamte Bildungswesen festgelegt wird. Schliesslich wird im neuen Artikel 27quater dem Bund die umfassende Kompetenz zur Förderung der Forschung erteilt. Im Vorentwurf des eidgenössischen Departements des Innern war auch ein sogenannter Zweckartikel enthalten, in dem eine Umschreibung der Bildungsziele versucht wurde. Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurde jedoch in der definitiven Vorlage des Bundesrates darauf verzichtet, weil es einfach schwierig ist, eine derartige Aussage kurz und doch in allgemein einleuchtender Art und Weise zu formulieren. Der Bundesrat gedenkt, den Versuch der Umschreibung von Zielvorstellungen auf der Gesetzesstufe weiterzuführen. Dass im Verfassungstext schliesslich darauf verzichtet worden ist, dürfte sowohl für die Beratungen im Parlament wie auch für die Volksabstimmung eine Entlastung bedeuten. Es liegt in der Natur verfassungsrechtlicher Bestimmungen, dass sie in der Regel noch keine unmittelbaren Wirkungen erzeugen. Erst die Ausführungsgesetzgebung wird im vorliegenden Falle direkte Einflüsse auf das schweizerische Bildungswesen ausüben können. Ihre Vorbereitung soll im Sinne eines kooperativen Föderalismus in Verbindung mit den Kantonen erfolgen. Es wird nötig sein, Prioritäten zu setzen und zuerst für diejenigen Sachgebiete nach neuen Bundesregelungen zu suchen, für die bereits Erfahrungen vorliegen. Im Vordergrund stehen das berufliche Bildungswesen, die Hochschulen, die Maturitätsvorschriften und Ausbildungsbeihilfen aller Art. Auch bei der Forschung dürfte sich ein schrittweiser Ausbau der Gesetzgebung eher aufdrängen als der sofortige Erlass eines allgemeinen Forschungsgesetzes. Der neue Artikel 27bis stellt den im Ständerat und auch in unserer Kommission unbestritten gebliebenen Grundsatz auf, dass das Bildungswesen eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sei. Nach der Konzeption des Bundesrates soll die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit im Kompetenzbereich der Kantone bleiben. Darüber gingen schon im Vernehmlassungsverfahren die Meinungen auseinander. Es verhielt sich damit ebenso in unseren Kommis-

sionverhandlungen, und wir werden nachher auch in der Detailberatung der gleichen Verschiedenheit der Auffassungen begegnen. Immerhin ist nach der Meinung des Bundesrates das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen auch für das Vorschulalter und die obligatorische Schulzeit massgebend. Diese Mitverantwortung findet in Subventionskompetenzen und Koordinationsvorschriften ihren konkreten Ausdruck. Die Vorlage schliesst also nicht jeden Einfluss des Bundes auf die unteren Stufen aus. Die Berufsbildung ist bewusst in den neuen Bildungsartikeln verankert worden, um darzutun, dass es sich um einen vollwertigen Bildungszweig handelt. Zugleich soll sich die Bundeskompetenz auf das gesamte Berufsbildungswesen unter Einschluss der bisher ausgeklammerten Pflegeberufe erstrecken. Der bisherige Buchstabe g von Absatz 1 des Artikels 34ter der Bundesverfassung muss unter diesen Umständen aufgehoben werden.

Der Forschungsartikel läuft gewissermassen im Windschatten der beiden Bildungsartikel mit. Er entspricht aber einem offensichtlichen Bedürfnis und ist bisher von keiner Seite ernstlich angefochten worden. Da zwischen den rasch ansteigenden Forschungsbedürfnissen und den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Mitteln ein offensichtlicher Gegensatz besteht, werden auch hier Prioritäten festgelegt werden müssen. Dabei soll nach wie vor in erster Linie auf die wissenschaftliche Qualität der Forschungsprojekte abgestellt werden. Der Apparat muss aber beweglich bleiben, so dass auch kurzfristig Kräfte für neue wichtige Aufgaben freigemacht werden können.

Die verfassungsmässige Grundlage für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung durch den Bund muss gegenwärtig noch etwas mühsam zusammengesucht werden, obschon die Aktivität der Eidgenossenschaft auf diesem Gebiet in der öffentlichen Meinung als notwendig betrachtet wird. Der neue Forschungsartikel wird hier eine einwandfreie Basis schaffen, auf die auch zur gegebenen Zeit ein Bundesgesetz über die Forschung abgestützt werden kann.

Was schliesslich die Schulkoordinationsinitiative anbelangt, so haben wir bereits festgestellt, dass diesem Vorstoss wertvolle Verdienste zukommen. Es fragt sich natürlich, ob nach dem negativen Ausgang der Volksabstimmungen in den Kantonen Zürich und Bern das interkantonale Konkordat noch zu wesentlichen Fortschritten auf dem Gebiet der Schulkoordination führen kann. Unsere Kommission tagte vor den beiden kantonalen Abstimmungen, sie konnte deshalb die Situation noch nicht im Lichte der Volksentscheide in den beiden bevölkerungsreichsten Kantonen betrachten. Nach meiner persönlichen Ueberzeugung braucht aber das Konkordat deswegen keineswegs als tot erklärt zu werden. Auch wenn es vorläufig nicht gelungen ist, den Termin für den Beginn des Schuljahres einheitlich festzulegen, so gibt es noch andere Gebiete des Schulwesens, wo eine Vereinheitlichung sogar vom Standpunkte der Schüler und ihrer Eltern als noch dringender erwünscht wäre als beim Beginn des Schuljahres. Auch bei einem positiven Ausgang der Volksabstimmungen in Zürich und Bern hätte man ehrlicher Weise nicht von einer Gleichschaltung des Schuljahresanfanges sprechen können, weil sich ja die einzelnen kantonalen Termine zwischen Mitte August und Ende Oktober bewegt hätten. Als wesentliche Fortschritte würden wir dagegen die Vereinheitlichung der Lehrpläne und Lehrmittel betrachten. Hier

hat das Konkordat auf alle Fälle noch ein weites Betätigungsfeld, wo konkrete Beschlüsse auch auf ein dankbares Echo bei Eltern und Schülern stossen dürften. Der Ruf: «Das Konkordat ist tot, es lebe die Schulkoordinationsinitiative!» ist also wohl verständlich, aber zum mindesten heute noch nicht berechtigt. Es muss schliesslich auch danach gefragt werden, was sich in unserer direkten Demokratie politisch realisieren lässt. Die Forderungen des Initiativkomitees gehen nun aber hinsichtlich der Einschränkung der kantonalen Schulhoheit doch ziemlich weit. Die Mehrheit unserer Kommission möchte ihnen zwar noch etwas weiter entgegenkommen, als es Bundesrat und Ständerat zu tun gewillt waren. Die Kommissionsminderheit — wir werden darauf in der Detailberatung noch zurückkommen — ist bereit, dem Bunde umfassende Kompetenzen für alle Bereiche des Bildungswesens einzuräumen. Die Mehrheit der Kommission glaubt jedoch nicht, dass eine so weitgehende Einschränkung der kantonalen Schulhoheit ernsthafte Chancen hätte, von Volk und Ständen angenommen zu werden.

Es ist verständlich, dass die Initianten ihren Vorstoss keinesfalls zurückziehen wollen, bevor die endgültige Form der neuen Verfassungsbestimmungen aus den Beratungen der eidgenössischen Räte hervorgegangen ist. Es kann aber schon heute festgestellt werden, dass die neuen Bildungsartikel, obschon sie die kantonale Schulhoheit weniger beschränken, weiter als die Initiative gefasst sind. Sie berücksichtigen auch die Gebiete der Hochschulen, Erwachsenenbildung und Ausbildungsbeihilfen, ohne einem mit unserem föderalistischen Staatsaufbau nicht zu vereinbarenden Zentralismus zu huldigen. Der Hauptakzent der Verfassungsrevision liegt auf einer Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Das interkantonale Konkordat kann im Rahmen dieser Neuordnung eine nützliche Rolle spielen, und es ist zu hoffen, dass die Kantone beweisen werden, dass sie auf dem Gebiet des Bildungswesens zu der von ihnen erwarteten Zusammenarbeit fähig sind.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen, auf die beiden Vorlagen betreffend Bildung und Forschung und betreffend das Volksbegehren für Schulkoordination einzutreten.

M. Barchi, rapporteur: Dans mon intervention sur l'entrée en matière, comme rapporteur de langue française, je me bornerai à examiner les problèmes capitaux que pose l'adoption des deux arrêtés et qui méritent une attention particulière de la part du plénum, en raison des effets que les dispositions constitutionnelles exerceront sur le contenu de la législation d'exécution et sur la jurisprudence. C'est donc sur ces points que je concentrerai mes remarques.

Je m'abstiendrai, par contre, de résumer le contenu du rapport du Conseil fédéral, qui est censé être connu de tous les députés, en ce qui concerne les questions qui n'ont donné lieu à aucune objection ou remarque particulière dans votre commission.

A l'article 27, 1er alinéa, de la constitution, le Conseil fédéral nous a proposé d'établir le principe selon lequel chaque habitant a le droit d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes. Le Conseil des Etats a accepté ce texte par 26 voix contre 10, ces dernières étant favorables à la proposition de minorité de rejeter la disposition concernant le droit à la formation et de la remplacer par le 1er alinéa de l'article 27bis. La majorité

de votre commission a adopté au 1er alinéa de l'article 27 un texte amendé: «Le droit d'acquérir une formation est garanti.» En plus, pour le terme allemand correspondant à «formation», on a choisi le mot «Bildung» au lieu de «Ausbildung».

Nous voilà face à la *vexata quaestio* des droits fondamentaux à caractère social. Il a été dit qu'il s'agit d'une nouveauté en droit constitutionnel suisse. Cette affirmation n'est pas complètement exacte. En effet, la jurisprudence du Tribunal fédéral a déjà reconnu, d'après l'article 4 de la constitution (égalité des citoyens devant la loi), un droit individuel qui, sans aucun doute, a toutes les qualités d'un droit social: je pense au droit à l'assistance judiciaire.

Evidemment, il s'agit ici d'une «hirondelle qui ne fait pas le printemps», d'un droit social qui a été établi pragmatiquement sans être encadré dans un schéma doctrinal, sans que l'on ait eu la conscience de l'avoir reconnu comme tel. Il s'ensuit que l'affirmation susdite: «il s'agit d'une nouveauté en droit constitutionnel suisse» est en principe sûrement justifiée. Précisément parce qu'il s'agit d'un *novum* très important, il est d'autant plus nécessaire de procéder à un examen approfondi de la question, déjà dans le débat d'entrée en matière, afin de donner quelques indications utiles pour la future interprétation.

Il convient de considérer tout d'abord le contenu non controversé du droit social à la formation, les aspects qui ne donnent lieu à aucune divergence essentielle, fondamentale.

Le droit à la formation comporte, premièrement, un droit de liberté, notamment dans l'accès à l'instruction, en général. Cela signifie, entre autres choses, l'interdiction générale de toute discrimination, interdiction excluant notamment des inégalités juridiques, selon le sexe, la race, la nationalité, l'indigénat cantonal et la situation sociale.

De cette liberté découle aussi l'interdiction de toute contrainte exercée par l'Etat pour obliger un individu à suivre une formation ne correspondant pas à ses aptitudes et à ses inclinations. Sur ce point-là se situe la différence essentielle, comparativement aux dispositions en vigueur dans les Etats de l'Est, voir Peter Saladin, *Das Recht auf Bildung*, Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1971, 2e cahier, pages 130-132.

Comme le principe de l'interdiction de toute discrimination est immanent, implicite dans le droit fondamental à la formation, la commission a renoncé à établir un article séparé sur cette question. En effet, on aurait pu concevoir la disposition suivante: «Toute discrimination, en particulier selon le sexe, l'origine sociale ou régionale, la race, la langue, l'appartenance confessionnelle, les opinions religieuses ou politiques est interdite dans l'ensemble du domaine de la formation.»

Pour les raisons précitées, on y a renoncé. Pour les mêmes motifs, on aurait dû logiquement abroger l'alinéa 2 de l'article 27 qui a été repris tel quel des dispositions constitutionnelles en vigueur: «Les écoles publiques doivent pouvoir être suivies par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'il soit porté atteinte, d'aucune façon, à leur liberté de conscience ou de croyance. Toutefois, votre commission a préféré le maintenir non pas pour des considérations juridiques — cela est, en effet, sûrement superflu — mais pour des raisons historiques et politiques, suivant le principe *Quieta non movere*.

En abrogeant cet article, on aurait pu, en effet, donner l'impression que quelque chose a été pourtant changé et provoquer ainsi dans l'opinion publique des discussions inutiles ou même des controverses.

Enfin, en ce qui concerne l'interdiction de toute discrimination, on estime qu'elle devrait s'appliquer non seulement aux écoles publiques mais aussi aux établissements privés, qui sont subventionnés dans une large mesure par les pouvoirs publics.

J'en viens maintenant au contenu du droit à la formation qui va au-delà de l'aspect négatif de la pure abstention requise de l'Etat, c'est-à-dire au contenu à caractère proprement social, qui consiste dans une intervention positive des pouvoirs publics et permet au citoyen, le cas échéant, de faire valoir une prétention en justice. Il se pose ici la question fondamentale de la «concevabilité dogmatique» des droits sociaux, en général, et du droit social à la formation en particulier. L'on admet, aujourd'hui, que les libertés garanties par les droits individuels de la constitution ne peuvent pas *de facto* se concrétiser pour tout le monde.

Jean-François Aubert dit dans ses *Considérations générales sur les droits individuels*: «Au scandale visible des engagements rompus s'ajoute la faiblesse mieux cachée des libertés inégales.» A ce propos, je renvoie à l'ouvrage le plus récent en la matière: *Grundrechte im Wandel* de Peter Saladin, qui a paru en 1970.

Les seuls buts libertaires d'un développement autonome de l'individu comme «Grundidee», comme idée de base des droits fondamentaux de la constitution, ne suffisent plus. La conception selon laquelle les droits individuels ne tendent en principe qu'à une abstention de l'Etat n'est plus satisfaisante. Dans la doctrine, certains auteurs souhaitent aussi que les droits individuels puissent avoir une «Drittwirkung» sur un plan horizontal, c'est-à-dire des effets envers les particuliers qui menacent les libertés, et non seulement être dirigés contre l'Etat. Cet aspect du problème nous intéresse toutefois moins dans notre analyse.

Les considérations précitées qui impliquent que les pouvoirs publics doivent non seulement s'abstenir mais aussi intervenir pour que les libertés ne soient plus un simple *status negativus*, et parfois une pure forme, conduisent à reconnaître les droits sociaux.

La concevabilité des droits fondamentaux à caractère social est acceptée aujourd'hui presque unanimement, *de constitutione ferenda* — pour ainsi dire — dans la doctrine suisse.

Le groupe de travail pour l'étude d'une révision totale de la constitution, dit «groupe Wahlen», distingue trois catégories de droits sociaux: une première comprend les droits subjectifs bien déterminés. En principe, il s'agit des droits sociaux desquels peuvent découler des prestations en argent, par exemple les assurances sociales. Une deuxième catégorie inclut les droits sociaux qui prévoient la création d'institutions juridiques, par exemple le droit à des négociations collectives visant la conclusion d'un contrat collectif. Une troisième catégorie est celle où le législateur est appelé à promouvoir la réalisation des conditions indispensables pour que le destinataire puisse bénéficier de la prestation sociale qui est l'objet du droit constitutionnel, par exemple le droit au travail, au logement, à la formation.

Le groupe de travail Wahlen estime que, pour concevoir les droits sociaux selon le droit suisse, il convient avant tout de les «dédogmatiser» — «entdogmatisieren», comme dit l'allemand. Il s'agit notamment de renoncer à

croire que, par exemple, les droits au travail, au logement, à la formation, peuvent, du point de vue conceptuel, signifier un droit subjectif ayant comme objet l'obligation, pour les pouvoirs publics, de procurer du travail, des logements, de la culture.

Il est aussi nécessaire de «dédogmatiser» les droits sociaux dans le sens que le législateur appelé à les concrétiser doit proportionner le pas à la longueur de ses jambes.

La réalisation des droits sociaux dépendra en effet du degré de développement social et économique du pays, de l'importance du produit social aussi bien que des moyens (structure, instruments, personnes) à disposition. Ainsi conçus, les droits sociaux ne pourront plus être considérés comme une simple utopie ou des déclamations illusoirs. Le groupe de travail Wahlen n'est toutefois pas allé jusqu'à concevoir les droits sociaux comme des droits individuels fondamentaux au sens propre, parce qu'il ne leur accorde ni des effets juridiques immédiats, ni la qualité de droits subjectifs. Dans la mesure où les droits sociaux imposent une intervention de l'Etat, une prestation positive, leur violation résulte d'un défaut d'exécution et non pas de leur inobservation. C'est le législateur et non pas le juge constitutionnel qui devra établir les conditions de l'exécution.

Le Conseil fédéral va au-delà des conclusions prévues de *constitutione ferenda* par le groupe de travail Wahlen. A la page 4 du message, il dit ce qui suit: «Des nouvelles dispositions constitutionnelles, seul l'article 27, 1er alinéa, concernant le droit de chacun d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes, produira des effets immédiats.»

Il y a d'ailleurs une raison primordiale pour que le Conseil fédéral n'ait pas choisi la formulation «le droit à la formation est reconnu», d'après le schéma adopté pour les droits sociaux par le groupe de travail Wahlen. Le Conseil fédéral, contrairement aux conclusions du groupe de travail Wahlen, admet explicitement, à la page 50 de son message, que le droit à une formation conforme aux aptitudes doit être qualifié de droit constitutionnel au sens de l'article 113, 1er alinéa, chiffre 3, de la constitution. Sa violation peut faire l'objet d'un recours de droit public au Tribunal fédéral. Dans la mesure où le droit à la formation est un droit de liberté (interdiction de toute discrimination, etc.), aucun problème ne se pose. Par contre, dans la mesure où ce droit consiste dans une intervention positive des pouvoirs publics, il se pose la question des effets juridiques, notamment des conditions qui doivent être remplies pour que la violation soit admise. Un arrêt du juge constitutionnel suisse peut être cassatoire ou faire une constatation de droit ou encore donner des instructions à l'autorité compétente. (Voir Hans Marti, *Die staatsrechtliche Beschwerde*, Basel 1967).

Exceptionnellement, le juge pourra, dans les limites de ses facultés, trouver un remède dans le cas concret et concrétiser les idées qui sont à la base du droit social, au moins dans les grandes lignes, («wenigstens in den Grundzügen», comme dit Peter Saladin). Ce sera le cas lorsque le législateur sera en demeure ou aura déformé la conception qui est à la base du droit social et, je le répète, d'une façon tout à fait exceptionnelle.

Il est certain que la première tâche incombe au législateur. Il devra concrétiser les idées directrices et former les structures juridiques selon les critères contenus dans les articles constitutionnels dans le cadre du système d'enseignement existant et suivant les besoins de

la société et de l'économie. Cela ne signifie pas cependant que l'Etat — Confédération et cantons — ne doive pas renforcer sensiblement ses efforts dans le domaine de l'enseignement avec une certaine largeur de vues — «grosszügig», comme dit Peter Saladin. Le même auteur mentionne comme cas possible d'intervention du juge le fait que le citoyen pourra demander l'annulation d'un arrêté ou d'une ordonnance qui viole les conceptions qui sont à la base du droit à la formation, par exemple parce que les bourses prévues sont trop modestes, même s'il n'était pas possible de justifier une violation formelle de la loi. De toute façon, la garantie constitutionnelle renforcera la position juridique du citoyen parce qu'il pourra, le cas échéant, former un recours de droit public au Tribunal fédéral contre de simples violations de loi adoptées d'après les dispositions constitutionnelles.

Il est évidemment impossible de fixer tous les aspects de l'extension du droit à la formation considéré du point de vue de l'intervention du juge. Nous trouvons aux pages 48 à 52 du message du Conseil fédéral quelques indications utiles qui se réfèrent à l'analyse faite par Peter Saladin dans l'étude déjà citée, *Das Recht auf Bildung*.

Dans la mesure où le droit à la formation est soit un droit de liberté, soit un droit social, il est soumis à des limitations; nous nous bornons sur ce point à vous renvoyer au message et à l'étude précitée.

La majorité de votre commission a décidé de formuler, dans la constitution, le droit à la formation sans préciser explicitement qu'il s'agit du droit à la formation «conforme à ses aptitudes». Il est opportun d'observer que, selon le message du Conseil fédéral, il faut entendre par aptitudes les capacités potentielles plutôt que les connaissances proprement dites. On reconnaît ainsi la nécessité de promouvoir les aptitudes en ayant conscience du fait qu'elles dépendent pour une très large part de l'éducation. Un défaut d'aptitudes peut résulter d'un manque d'éducation, surtout dans les premières années, et chaque individu doit pouvoir développer ses aptitudes sans aucune discrimination. Avec cette mise au point, il aurait peut-être été inutile de biffer la limitation précitée. L'auteur de cette proposition, M. Weber, d'Arbon, n'a d'ailleurs pas contesté que les aptitudes et les inclinations peuvent avoir une certaine importance. Il a cependant estimé qu'il n'est pas indispensable de les mentionner *expressis verbis* dans la constitution. Il s'ensuit que, sur ce point-là, la différence entre le texte du Conseil fédéral et celui de la majorité de votre commission est plus formelle que substantielle. On peut en dire autant de la différence entre les diverses formulations adoptées pour définir le droit à la formation.

Nous avons vu que la formulation choisie par la majorité de votre commission suit le schéma établi par le groupe de travail Wahlen, tout en observant que les droits sociaux tels que les conçoit ce groupe devraient avoir des effets juridiques plus faibles comparativement au droit à la formation tel qu'il a été défini par le Conseil fédéral. Or l'intention du député qui a proposé la formulation adoptée par la majorité de la commission n'était sûrement pas tant d'affaiblir ce droit à la formation que de trouver une formulation plus simple qui ait notamment l'avantage d'éviter le terme «habitant» employé pour désigner le titulaire du droit individuel, qui ne figure nulle part ailleurs dans la constitution. Par contre, la différence entre le texte du Conseil fédéral et celui de la majorité de votre commission est substantielle du fait que le terme allemand «Ausbildung» a été remplacé par «Bildung».

Selon certains auteurs, «Bildung» désigne un *status* qui correspond à «gebildet sein». «Ausbildung» serait par contre le moyen, le processus, qui amène à obtenir la «Bildung», (voir Hans Peter, *Grundrechte*, Berlin 1960). D'autres sont d'avis que soit dans «Bildung», soit dans «Ausbildung», il y a une double signification qui a trait à l'état final et au processus de formation. L'opinion de la majorité de la commission est que «Ausbildung» peut paraître avoir un sens trop restreint et se référer à la formation devant permettre d'acquiescer, à un moment donné, une profession. En choisissant «Bildung», on a voulu souligner que l'enseignement doit aussi viser à la culture. Le Conseil fédéral, dans son message, observe que dispenser la culture à chacun représente une tâche beaucoup plus étendue que celle qui vise à garantir simplement une formation. Il est certain que ni «Bildung» ni «Ausbildung» sont en soi suffisamment précis en tant que notions juridiques à l'usage pour ainsi dire du législateur. Soit l'un, soit l'autre terme devrait être concrétisé. C'est précisément cette remarque qui a été faite par le groupe de travail Wahlen qui a mis en évidence les points faibles de chacun des termes précités. Il est peut-être regrettable que le Conseil fédéral ait renoncé à définir les buts de l'enseignement comme cela était prévu dans l'avant-projet du Département de l'intérieur. Une définition des buts de l'enseignement aurait pu faciliter la tâche de concrétiser la notion de formation tout en ne préjugant pas le choix entre les mots allemands «Ausbildung» et «Bildung».

Le droit à la formation n'implique pas la liberté de l'enseignement, contrairement à l'opinion soutenue par exemple dans l'article de Thomas Fleiner, chapitre 2.1, qui a été distribué par notre collègue Alfons Müller. La liberté de l'enseignement a été considérée jusqu'ici comme appartenant à la compétence des cantons. (Jean-François Aubert, *Droit constitutionnel*, p. 632; Peter Saladin, *œuvre citée*, p. 144; Giacometti, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, p. 157). Il est absolument étranger au message du Conseil fédéral de vouloir la régler par l'article 27. L'article 27bis, 2e alinéa, prévoit que la formation relève des cantons avant et pendant la scolarité obligatoire, sous réserve du 4e alinéa et de l'article 27quinquies, 1er alinéa. En outre, le Conseil fédéral a établi le principe que les cantons veillent à coordonner leurs activités en matière d'enseignement. Cet alinéa est le fruit d'un accord général sur la nécessité d'un enseignement scolaire obligatoire pour chacun. Les cantons sont déclarés responsables de la formation durant la scolarité obligatoire mais leur compétence n'est plus totale. Elle trouve des limites surtout dans l'obligation de coordonner l'enseignement et dans la disposition selon laquelle la Confédération peut fixer la durée de la scolarité obligatoire, étant entendu que cette possibilité comprend non seulement la fixation du nombre des années d'école, mais également celui des semaines de scolarité par année. Cette formule tient compte de la nécessité politique de respecter l'autonomie et les prérogatives des minorités, surtout linguistiques, et pour une certaine part, de la nécessité de coordonner l'action des cantons, surtout dans le cadre du concordat sur la coordination scolaire.

Pour donner satisfaction au désir des députés qui soutiennent l'initiative populaire sur la coordination scolaire, la majorité de la commission a été d'accord de modifier la dernière phrase du 2e alinéa de l'article 27bis en prescrivant de façon impérative que les cantons sont tenus de coordonner leurs activités en matière d'ensei-

gnement et que la même tâche incombe à la Confédération. Cela est d'ailleurs dans l'esprit du message du Conseil fédéral qui précise que, de toute façon, la Confédération aurait la possibilité de mesurer parcimonieusement ses contributions dans le cas où des cantons prendraient des mesures manifestement contraires à la coordination. Par contre, la proposition de la minorité va manifestement trop loin. La disposition soutenue par la minorité selon laquelle la Confédération peut, avec la collaboration des cantons, établir par la voie législative des principes s'appliquant à l'organisation et au développement de tous les domaines de l'enseignement, comporte une intervention trop centralisatrice dans le domaine de la scolarité obligatoire. Cette intervention serait mal supportée par les minorités et serait en tout cas prématurée. Surtout dans le domaine de l'école primaire, il faut respecter le *genius loci* et les caractéristiques ethniques.

Les récentes votations de Zurich et de Berne nous ont appris que, dans le domaine scolaire, une consultation populaire peut être parfois déterminée par des facteurs émotifs et par des opinions occasionnelles. Quelqu'un a tiré de ces votations la conclusion que le seul remède permettant d'obtenir une coordination scolaire au niveau de la scolarité obligatoire, consisterait à renforcer les compétences de la Confédération. Un tel avis méconnaît l'esprit de fédéralisme et les subtilités de la politique. Je comprends les bonnes intentions de ceux qui désirent mettre de l'ordre en harmonisant ou même en égalisant les structures scolaires dans les écoles primaires, surtout pour faciliter la perméabilité, c'est-à-dire le libre passage des élèves d'un canton à l'autre. Mais il ne faut pas oublier que le «meglio è nemico del bene», que le mieux est ennemi du bien, et qu'en forçant une solution centralisatrice on pourrait faire échouer une réforme qui, pour plusieurs raisons, peut être considérée comme très importante, la plus importante qui ait jamais été proposée dans le domaine de l'enseignement, et très urgente surtout. Mises à part les modifications dont j'ai parlé et une petite question relative à l'article 27bis, 6e alinéa, où l'on a prévu que les groupements intéressés et non seulement les groupements économiques seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution, votre commission a approuvé les propositions et les intentions du Conseil fédéral, ainsi que les amendements apportés par le Conseil des Etats.

Je vous invite donc, au nom de la commission, à entrer en matière. Par contre, je vous invite à rejeter l'initiative et j'en justifierai les raisons dans le débat sur les articles.

Stahelin: Im Jahre 1848 wurde unser Bundesstaat geschaffen, weil es ohne verbindliche Bundesbeschlüsse einfach nicht mehr ging und weil sich viele gemeinsame Probleme durch die Tagsatzung, das heisst im Grund nichts anderes als durch eine reine Konkordatslösung, nicht mehr befriedigend lösen liessen. Ein rein zentralistischer Staat ist die Schweiz deswegen nicht geworden. Der Bund hat den Kantonen in den verschiedensten Belangen immer einen möglichst grossen Spielraum gelassen, indem sie ihr eigenes Ermessen bewahren und ihre Eigenart und auch ihre Eigenarten pflegen konnten. Allerdings sind im Laufe der Jahre dem Bund und seinen Behörden immer mehr Aufgaben und Kompetenzen übertragen worden, was notgedrungen eine Einschränkung der Selbständigkeit der Kantone nach sich ziehen musste. Man mag diese Entwicklung bedauern, aufhalten

konnte man sie indessen nicht und kann man sie wohl auch heute nicht, wo es darum geht, das Schul- und Bildungswesen aus der fast alleinigen Zuständigkeit der Kantone in einem kleineren oder grösseren Ausmass unter die Obhut des Bundes zu stellen.

Der für unsere Verfassung neue Grundsatz, dass Bund und Kantone die Verantwortung für das Bildungswesen gemeinsam zu übernehmen und zu tragen haben, ist zu begrüssen und wird wohl von niemandem rundweg abgelehnt werden. Der Zwiespalt bricht aber auf bei der Frage, ob eine Konkordatslösung für die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit oder eine generelle Bundeslösung vorzuziehen sei. Wir von der Fraktion des Landesringes der Unabhängigen gehören zu den Schweizern, die einer Konkordatslösung skeptisch und misstrauisch gegenüberstehen, dies schon vor den letzten Volksabstimmungen in den Kantonen Zürich und Bern, nach diesen Abstimmungen aber erst recht. Die Erfahrung auf den verschiedensten anderen Gebieten zeigt doch zur Genüge, dass der Weg von Verständigungslösungen unter selbständigen Partnern, wo unter Umständen ein einziges Mitglied durch sein Veto eine gesunde Lösung blockieren kann, allzuoft zu keinem Ziele führt. Um 25 Kantone unter einen Hut zu bringen, braucht es in der Regel einen gewissen Zwang gegenüber den Widerstrebenden, die sich der Mehrheit nach gut demokratischer Art zu fügen haben. Wir werden also auch im Bildungswesen den Schritt zum Bundesstaat vollziehen müssen, wie wir es seit 1848 in so vielen anderen Gebieten schon getan haben.

Das heisst nun allerdings keineswegs, dass wir einem sturen Zentralismus huldigen. Viele Mitbürgerinnen und Mitbürger, besonders in der welschen Schweiz und im Tessin, wollen keine zentrale Bundeskompetenz für das gesamte Bildungswesen guthessen, weil sie den eidgenössischen Schulvogt fürchten und ihn als Gespenst an die Wand malen. Ich möchte indessen unsere lieben Miteidgenossen beruhigen. Kein vernünftiger Deutschschweizer denkt daran, den sprachlichen Minderheiten Lösungen aufzuzwingen, die ihnen nicht genehm sind. Schweizerische Lösungen ja, aber doch mit soviel Flexibilität und Varianten, dass wir den verschiedenen Landesteilen vollauf gerecht werden. Das sollte selbstverständlich sein.

Nach diesen Ausführungen werden Sie es verstehen, dass die Fraktion des Landesringes beim Schicksalsartikel der Vorlage, Artikel 27bis, Absatz 2, wo die Befugnisse von Bund und Kantonen geregelt werden, grundsätzlich dem Antrag der Minderheit zustimmt. Der Rahmen der Bundeskompetenzen soll weit gesteckt sein. Ich bitte Sie aber zu beachten: Auch der Weg von Konkordatslösungen hat in diesem Rahmen durchaus Platz. Der Bund muss ja nicht eingreifen. Er ist nur befugt, einzugreifen, und wird es tun, wenn sonst keine befriedigenden Lösungen erzielt werden können. Mit der Fassung des Bundesrates und der Kommissionmehrheit aber müssen wir befürchten, dass wir in einen Leerlauf hineinkommen, der zu keinem Ziele führt, und dies bis in viele Detailfragen unseres Schulwesens hinein, deren gemeinsame Lösungen nachgerade überfällig geworden sind.

Im übrigen möchte ich zur Vorlage des Bundesrates nur noch wenige Bemerkungen machen. Sie ist im ganzen gut ausgewogen und enthält alles Wichtige, was in die Verfassung gehört. Wie Sie wissen, ist in der Oeffentlichkeit unendlich viel darüber diskutiert und geschrieben worden, wie wir uns das Bildungsziel vor-

stellen sollen und wie es zu umschreiben sei. Der Bundesrat schlug im Vorentwurf vor, das Ziel sei, «den Menschen zur harmonischen Entfaltung seiner Persönlichkeit zu bringen», geriet dann aber in ein derart diffuses Kreuzfeuer der verschiedensten Meinungen, dass er es schliesslich vorzog, auf jegliche Formulierung des Bildungszieles zu verzichten. Man mag das bedauern, aber es wird aussichtslos sein, diese Diskussion hier neu entfachen zu wollen. In der Kommission wurde dann über den fundamentalen Grundsatz von Artikel 27, Absatz 1, und im besonderen über die Ausdrücke «Bildung» oder «Ausbildung» gestritten. Um es kurz zu machen, möchte ich nur sagen, dass wir von allen Vorschlägen denjenigen der Kommissionmehrheit «das Recht auf Bildung ist gewährleistet» für den einfachsten, klarsten und besten halten. Er genügt trotz seiner Kürze und ist im Wortlaut andern entsprechenden Artikeln der Bundesverfassung angepasst. Eindeutig klar ist der Begriff «Bildung» allerdings nicht von vorneherein, «Ausbildung» oder andere Ausdrücke aber offenbar noch weniger. Wie wir auch schliesslich den Artikel formulieren werden, so wird es in jedem Falle für die Gesetzesmaterialien von wesentlicher Bedeutung sein, welche Interpretation aus unserer Diskussion, besonders aus den Voten der Referenten und des Bundesrates abzulesen sein wird.

Ich komme zum Schluss. Ich empfehle Ihnen im Namen meiner Fraktion, auf die Vorlage einzutreten und ihr so, wie die Kommission sie bereinigt hat, mit Ausnahme von Artikel 27bis, Absatz 2, wo wir der Minderheit den Vorzug geben, zuzustimmen.

Zum zweiten Bundesbeschluss, der die Förderung der wissenschaftlichen Forschung durch den Bund betrifft, habe ich keine Bemerkungen zu machen. Ich empfehle Ihnen, ihn ohne Abänderungen gutzuheissen.

Gut: Namens der freisinnigen Fraktion empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage und auf die Koordinationsinitiative. Ich werde mich zu drei Fragen äussern.

Erstens zu den Begriffen «Bildung» und «Ausbildung», zweitens zu einem Stilwandel im Verfassungsrecht und drittens zu etwas Neuem in unserer Verfassungsvorlage: der Förderung der ausserschulischen Jugendbildung.

Bildung und Ausbildung: darüber wurde schon vor 2400 Jahren in Athen diskutiert. Im Dialog Protagoras ist das verzeichnet. Da hat Sokrates einem jungen Mann entgegengehalten, dass er doch Sprache, Musik und Gymnastik nicht «um des Faches willen gelernt habe, um darin Meister zu werden», sondern: zur eigenen Bildung, so wie es sich für einen unabhängigen und freien Menschen geziemt.» Stellen wir uns nun vor, dass unser Freund Alfons Müller in dieser Athletenrunde gewesen und zur Stellungnahme aufgefordert worden wäre. Er hätte nicht anders als sagen können: «So ist es, Sokrates. Ausbildung ist offenbar nur ein Baustein zum Ganzen, eben der Bildung.» «Jedoch», hätte Alfons Müller unzweifelhaft auch gefragt, «entdecke ich in deiner Aussage, Sokrates, nicht auch etwas Elitäres, wenn du nun sagst, dass Bildung sich für einen unabhängigen und freien Mann geziemt?» Hier hätte Sokrates — und da müssen wir den Dialog nicht mehr nachvollziehen, das kommt im ganzen Werk zum Ausdruck — gewiss repliziert: «Natürlich ziemt Bildung dem unabhängigen und freien Mann, Bildung ist es aber auch, das erst den unabhängigen und freien Mann macht.» Nachdem unsere Gesellschaft aus unabhängigen und freien

Menschen bestehen soll, muss allen im Sinne der Chancengleichheit diese Bildung zugänglich sein. Diese gesellschaftliche Dimension, auf die Plato immer wieder hingewiesen hat und an die unser Freund Walter Allgöwer kürzlich in einem beachtenswerten Vortrag im Gottlieb-Duttweiler-Institut erinnert hat, wird für unsere Erwägungen wichtig sein. Bevor ich mich aber den Problemen und Möglichkeiten des Sozialrechts zuwende, möchte ich noch etwas zu den Bildungsinhalten sagen.

Wenn wir Bildung begreifen als allseitige Entfaltung, dann sollten wir absehen von dem etwas schmalpurigen Spott neuer Bildungspolitiker über die belächelte Herzensbildung, notabene nicht Herzensausbildung. Sie wird belächelt, man begnügt sich mit dem berühmten, etwas viel berufenen kritischen Bewusstsein. Aber auch dieses kritische Bewusstsein sollte allseitig sein und sich nicht nur auf eine etwas diffus begriffene Veränderung im Äusseren und im Gesellschaftlichen richten, sondern den Veränderungshobel vielleicht auch etwas näher noch ansetzen. Ich zitiere keinen verschwommenen Romantiker oder apolitischen Menschen, wenn ich an Jaspers und sein Buch «Die Atombombe und die Zukunft des Menschen» erinnere. Jaspers spricht genau zur Bildungsdiskussion, genau auch zum Postulat des kritischen Bewusstseins, wenn er fordert: «Ich soll Tatsachen zur Kenntnis nehmen, aber kritisch; ich soll die Möglichkeiten durchdenken, um den Raum zu gewinnen, innerhalb dessen ich wissen kann, was ich will... Die Wahrheit verlangt das Misstrauen, um die Akte der Selbsttäuschung zu entdecken, aber dieses aus dem Vertrauen in die Möglichkeit der Freiheit.» Und dann, sehr brutal, sagt er: «Ich soll mein Leben ändern. Ohne Umwendung werde ich nicht zum rückhaltlos kommunikationsfähigen, verlässlichen Menschen. Ohne diese Umwendung in zahllosen einzelnen ist auch die Rettung der Menschheit nicht möglich.» Soweit Jaspers. Ich glaube, das Zitat war kein Abweg, sondern eine Schilderung dessen, was Bildung auch, vielleicht was sie vor allem bedeutet.

Ich sehe nun auf einigen Gesichtern die Frage: Wenn Ihr Freisinnigen so viel aus der Bildung macht und aus ihrem Wert für die Gesellschaft und für den einzelnen, warum wollt Ihr dann nicht das Recht auf diese Bildung in der Verfassung gewährleistet haben? Das führt mich nun zum zweiten, das ich Ihnen kurz vortragen möchte, eben zum Stilwandel in der Verfassung. Ich finde, Verfassungstexte sollten nicht Enttäuschungen erzeugen. Der Bürger sollte aus ihnen in guten Treuen nicht mehr herauslesen, als was wir in ebenso guten Treuen haben geben wollen. So glaube ich in Übereinstimmung mit der Botschaft, dass Bildung eben etwas höchst Persönliches ist, das der Staat nicht gewährleisten kann. Der Staat soll die Bildung als Prozess und als Resultat fördern, ihr keine Hemmnisse in den Weg legen. Gegenstand des klagbaren Anspruchs sollte aber unseres Erachtens der engere, aber schärfer konturierte Begriff der Ausbildung sein. In diesem Sinne wird Herr Eng Festhalten am Beschluss des Ständerates beantragen.

Nun stellt sich freilich auch bei dem gewollt engeren Begriff der Ausbildung die Frage, was damit an Konkretem, an rechtlich Durchsetzbarem eigentlich geboten werde. Wir sind der Meinung, dass man hier und heute zuhänden der Abstimmung offen reden soll und klare Grenzen zu ziehen hätte.

Ein an diesen Problemen sehr interessierter Publizist — er ist in diesem Saal — vertrat die Meinung, dass das Bundesgericht z. B. dem Kanton Zürich auf die Klage eines Studenten hin, der keinen Laborplatz mehr findet,

befehlen könnte, in Schnellbauweise ein Labor aufzustellen. Damit geraten wir freilich in eine Kollisionszone zwischen eidgenössisch garantiertem, verfassungsmässigem Recht und kantonal mit der Volksabstimmung zu schaffender praktischer Ermöglichung. In eine ähnliche Kollisionszone hinein könnte uns auch der sympathische Begriff des Bildungsurlaubs führen. Wer übernimmt während des Bildungsurlaubs den Unterhalt der Familie? Unser Wunsch geht deshalb an Herrn Bundesrat Tschudi, an dieser Stelle nochmals sehr konkret zu sagen, was das neue Sozialrecht an klagbaren Ansprüchen enthält. Eine Verweisung bloss auf Seite 48 der trefflichen Botschaft käme diesem Wunsch nicht vollkommen nach, heisst es dort doch, es sollen «vor allem» 4 Punkte statuiert werden. Uns interessiert, was über die Enumeration hinaus, nach dem «vor allem» beispielweise noch gewährleistet werden könnte. Wie ist es insbesondere mit der Unentgeltlichkeit der Ausbildung, die gemäss Seite 47 der Botschaft zum Rechtsgehalt des Sozialrechtes gehört, in der Schweiz aber nicht durchgängig verwirklicht ist? Vor kurzem hat der Kanton Zürich recht überraschend, aber auch recht deutlich die Abschaffung der Studiengelder an der Universität verworfen.

Grundsätzlich scheint mir — Herr Barchi hat schon darauf hingewiesen, allerdings mit etwas mehr Optimismus, als er bei mir zu finden ist —, dass die heutige Vorlage das Problem des Stilwandels im Verfassungsvorlage bringt. Wir haben das sehr interessante Exposé von Herrn Professor Fleiner erhalten. Dort wird von der Verfassung als Leitbild gesprochen. Andere Autoren reden von geschichtsgestaltender Kraft und wollen dem Gesetzgeber und dem Richter die Konkretisierung überlassen. Professor Fleiner sagt z. B. auf Seite 8, Ziffer 8, ausdrücklich: «Seinem, d. h. des Richters, Entscheid darf in der Diskussion um die Verfassungsnorm nicht vorgegriffen werden; insbesondere lässt sich auch nicht sagen, ob er, der Richter, bei einem statuierten Recht auf Ausbildung zum gleichen Ergebnis käme wie beim Recht auf Bildung.» Das sollten wir aber sagen können, wenn wir hier legiferieren. Bisher hat die Verfassung ganz konkrete, manchmal in peinliche Details — lesen Sie die Artikel 30ff — gehende Organisationsnormen, Rechte und Pflichten gegeben. Es ist durchaus wünschbar, dass materiell Neues in die Verfassung kommt. Wir sollten aber die Tonart und den Stil beibehalten, solange wir Partialrevisionen haben. Wenn wir Totalrevisionen vornehmen — Herr Barchi hat vielfach auf die Arbeitsgruppe Wahlen verwiesen —, dann können wir die Tonart grundsätzlich ändern. Wir müssen also den konkreten Stil jetzt durchhalten.

Man spricht von Wegzeichen. Wir haben nichts gegen Wegzeichen des staatlichen Lebens. Darum haben wir die Richtliniendebatte ernst genommen. Wenn wir den Richtlinien folgend zum Erlass von Rechtssätzen kommen, so sollten wir uns zu wissen bemühen, was unsere Rechtssätze für den einzelnen und den Staat für Folgen haben. Dies zum vornherein dem Richter zu überlassen, wie es in der Stufe 3 der Aufzählung, die uns Herr Barchi gegeben hat, eigentlich gedacht ist, könnte doch geradezu unseriös anmuten.

Noch etwas ganz Kurzes, Konkretes: Es ist eine erfreuliche Verbesserung der Vorlage, dass die Kommission im Artikel 27bis, Absatz 4, lit. b, dem Bund auch die Befugnis einräumt, Grundsätze für die Gestaltung und den Ausbau nicht nur der Erwachsenenbildung, sondern der ausserschulischen Jugendbildung aufzustellen. In einem Ausführungsgesetz wird der Bund die Vorausset-

zungen zu nennen haben, unter denen er Tätigkeiten von Kantonen und Privaten auf dem Gebiete der ausserschulischen Jugendarbeit unterstützen wird: beispielsweise durch Subventionierung der Ausbildung von Leitern von Jugendorganisationen. Ich möchte Herrn Bundesrat Tschudi bitten, wenn er ein Ausführungsgesetz über die Erwachsenenbildung ausarbeitet — es scheint schon auf dem kleinen Feuer zu sein —, dann gleichzeitig im gleichen Gesetz auch die ausserschulische Jugendarbeit zu behandeln, denn diese beiden Gebiete gehen ineinander über. So werden zum Beispiel die Ferienkurse, die Volksbibliotheken und die Volkshochschulen als typische Träger der Erwachsenenbildung auch von den Jugendlichen benutzt. Andererseits wirkt sich die Elternschulung oder die Ausbildung von Jugendleitern direkt auch auf die Jugend aus, jene Jugend — und damit schlage ich den Bogen zum Anfang zurück —, von der wir hoffen, dass sie zu der allseitigen Entfaltung kommt, die auch uns so not tut, und jene Bildung gewinnt, die dem unabhängigen, freien Bürger geziemt.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um: 12.35 Uhr.
Le séance est levée à 12 h 35*

Zwölfte Sitzung — Douzième séance

Dienstag, 20. Juni 1972, Nachmittag

Mardi 20 juin 1972, après-midi

16.30 h

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

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

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

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 1014 hiervor — Voir page 1014 ci-devant

M. Bonnard: Les difficultés que connaissent aujourd'hui l'enseignement et la recherche tiennent essentiellement à l'explosion des coûts et à la diversité de nos systèmes cantonaux. Les articles constitutionnels qui nous sont soumis tendent à promouvoir la formation de tous nos concitoyens, d'une part en accroissant les ressources disponibles, d'autre part en instituant une meilleure coordination. Le groupe libéral et évangélique souscrit à cet objectif et aux moyens mis en œuvre pour le réaliser. Il votera donc l'entrée en matière sur l'ensemble des projets qui nous sont présentés. Il estime cependant nécessaire de faire au préalable quatre remarques, qui se rapportent toutes aux articles constitutionnels sur l'enseignement.

La première concerne le droit à la formation. La définition même de ce droit prête à discussion. Le message est relativement clair; il parle du droit à la formation par opposition au droit à la culture et il précise que ce droit est un droit à une formation conforme aux aptitudes. Cette définition-là rencontre notre agrément. Nous considérons que le droit à la formation est le droit pour le bénéficiaire d'obtenir une formation générale et spéciale qui lui permette ensuite d'exercer au mieux de ses possibilités une activité utile au sein de la communauté et d'y assumer ses responsabilités. Nous ne saurions, en revanche, nous rallier à la définition contenue dans le texte du professeur Fleiner que notre collègue Müller nous a fait distribuer et selon laquelle «Das Recht auf Bildung gibt dem Einzelnen die Möglichkeit, sich entsprechend seiner Neigung und Eignung im Rahmen der staatlichen Rechtsordnung zu entfalten». Notre commission semble se rallier à cette définition. Et pourtant celle-ci est trop large. Elle englobe la culture, ce qui nous paraît faux, car la culture est une chose éminemment personnelle. Elle fait intervenir les goûts du bénéficiaire, ce qui est aussi une exigence excessive. Nous souhaitons que le Conseil fédéral s'en tienne à sa propre définition du droit à la

Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11111
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.06.1972 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1014-1026
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 053

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.

zungen zu nennen haben, unter denen er Tätigkeiten von Kantonen und Privaten auf dem Gebiete der ausserschulischen Jugendarbeit unterstützen wird: beispielsweise durch Subventionierung der Ausbildung von Leitern von Jugendorganisationen. Ich möchte Herrn Bundesrat Tschudi bitten, wenn er ein Ausführungsgesetz über die Erwachsenenbildung ausarbeitet — es scheint schon auf dem kleinen Feuer zu sein —, dann gleichzeitig im gleichen Gesetz auch die ausserschulische Jugendarbeit zu behandeln, denn diese beiden Gebiete gehen ineinander über. So werden zum Beispiel die Ferienkurse, die Volksbibliotheken und die Volkshochschulen als typische Träger der Erwachsenenbildung auch von den Jugendlichen benutzt. Andererseits wirkt sich die Elternschulung oder die Ausbildung von Jugendleitern direkt auch auf die Jugend aus, jene Jugend — und damit schlage ich den Bogen zum Anfang zurück —, von der wir hoffen, dass sie zu der allseitigen Entfaltung kommt, die auch uns so not tut, und jene Bildung gewinnt, die dem unabhängigen, freien Bürger geziemt.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um: 12.35 Uhr.
Le séance est levée à 12 h 35*

Zwölfte Sitzung — Douzième séance

Dienstag, 20. Juni 1972, Nachmittag

Mardi 20 juin 1972, après-midi

16.30 h

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

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

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

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 1014 hiervor — Voir page 1014 ci-devant

M. Bonnard: Les difficultés que connaissent aujourd'hui l'enseignement et la recherche tiennent essentiellement à l'explosion des coûts et à la diversité de nos systèmes cantonaux. Les articles constitutionnels qui nous sont soumis tendent à promouvoir la formation de tous nos concitoyens, d'une part en accroissant les ressources disponibles, d'autre part en instituant une meilleure coordination. Le groupe libéral et évangélique souscrit à cet objectif et aux moyens mis en œuvre pour le réaliser. Il votera donc l'entrée en matière sur l'ensemble des projets qui nous sont présentés. Il estime cependant nécessaire de faire au préalable quatre remarques, qui se rapportent toutes aux articles constitutionnels sur l'enseignement.

La première concerne le droit à la formation. La définition même de ce droit prête à discussion. Le message est relativement clair; il parle du droit à la formation par opposition au droit à la culture et il précise que ce droit est un droit à une formation conforme aux aptitudes. Cette définition-là rencontre notre agrément. Nous considérons que le droit à la formation est le droit pour le bénéficiaire d'obtenir une formation générale et spéciale qui lui permette ensuite d'exercer au mieux de ses possibilités une activité utile au sein de la communauté et d'y assumer ses responsabilités. Nous ne saurions, en revanche, nous rallier à la définition contenue dans le texte du professeur Fleiner que notre collègue Müller nous a fait distribuer et selon laquelle «Das Recht auf Bildung gibt dem Einzelnen die Möglichkeit, sich entsprechend seiner Neigung und Eignung im Rahmen der staatlichen Rechtsordnung zu entfalten». Notre commission semble se rallier à cette définition. Et pourtant celle-ci est trop large. Elle englobe la culture, ce qui nous paraît faux, car la culture est une chose éminemment personnelle. Elle fait intervenir les goûts du bénéficiaire, ce qui est aussi une exigence excessive. Nous souhaitons que le Conseil fédéral s'en tienne à sa propre définition du droit à la

formation. Et cela doit être possible même avec le texte de notre commission et même s'il eût été préférable de parler en allemand de «Recht auf Ausbildung» plutôt que de «Recht auf Bildung».

On peut se demander d'ailleurs s'il était vraiment nécessaire d'inscrire ce droit dans la constitution. Sans doute, le Conseil fédéral admet que la violation du droit à la formation peut faire l'objet d'un recours de droit public. Cependant, dans la mesure où ce droit comporte l'interdiction de toute discrimination, les garanties découlant de l'article 4 de la constitution sur l'égalité de traitement et leur sauvegarde par le Tribunal fédéral eussent largement suffi. Il en va de même en ce qui concerne le système des bourses. En pratique, s'agissant de droit cantonal, le Tribunal fédéral ne pourra contrôler ce système que sous l'angle de l'arbitraire, c'est-à-dire du point de vue de l'article 4 de la constitution. Quant à la formation des handicapés et d'une façon générale au développement de l'enseignement, on ne voit pas comment notre juridiction suprême pourrait intervenir efficacement dans la solution de problèmes qui toucheront en définitive l'organisation et les moyens financiers. Nous nous demandons donc en définitive si ce droit à la formation, dont nous ne contestons pas l'inspiration généreuse, ne risque pas aux yeux du simple citoyen d'être un leurre et une innovation sans effet réel.

Ce qui pourrait être plus grave en revanche, c'est à quoi pourrait nous conduire ce droit à la formation si nous n'y prenons pas garde. Le Conseil fédéral affirme dans son message que la façon dont nos systèmes d'enseignement doivent être développés ne dépend pas seulement des souhaits de ceux qui veulent s'instruire mais aussi des besoins de la société. Dans la mesure où ces deux facteurs sont réellement considérés d'une manière égale, l'opinion du Conseil fédéral nous paraît juste. En revanche, si un jour les besoins de la société devaient devenir déterminants, voire seuls déterminants, alors nous aboutirions à un système incompatible avec nos institutions. Car le citoyen, dont les intérêts seraient alors subordonnés à ceux de l'Etat, n'aurait plus une liberté de choix suffisante quant à la formation qu'il entend acquérir. Il pourrait se voir conduit par l'Etat vers une formation déterminée. Nous voudrions avoir l'assurance que le Conseil fédéral refusera un tel système et tiendra toujours la balance égale entre les différents facteurs à considérer pour développer l'enseignement.

La deuxième remarque concerne le fédéralisme coopératif qui inspire l'ensemble de l'article 27bis du projet. Le fédéralisme coopératif est devenu depuis quelques années très à la mode. Il est prôné un peu à tort et à travers, comme le remède aux maux dont nos institutions souffrent dans la mesure où elles sont tiraillées entre un cantonalisme dépassé et une centralisation que nous ne voulons pas. Le fédéralisme coopératif présente sans doute de sérieux avantages. Il est d'ailleurs conforme à l'idée du travail de groupe et du travail en équipe qui inspire de plus en plus toutes les méthodes de gestion. Il comporte cependant certains risques, qu'il faut voir clairement pour prendre à temps les mesures qui permettront à cette nouvelle forme de fédéralisme de sortir ses effets bénéfiques.

Le fédéralisme coopératif suppose par définition que les partenaires, à savoir les cantons et la Confédération, soient sinon dotés des mêmes moyens organiques ou financiers, du moins doués d'un même dynamisme, d'une même volonté d'agir et d'une même soif de progrès.

Alors, mais alors seulement, la coopération devient réalité car chacun des partenaires apporte alors sa pierre à la construction de l'édifice. On peut se demander si les cantons sont actuellement dans une position favorable pour entamer ce jeu de la coopération. Aujourd'hui, en matière d'enseignement, la Confédération fait preuve de dynamisme. Elle est dans une situation financière plus saine que les cantons. Les cantons sont plus réservés. Leurs difficultés financières sont plus graves. S'ils veulent être de vrais partenaires dans ce jeu de la coopération, il importe qu'ils fassent preuve dorénavant tous du même dynamisme que la Confédération. Cela dépend, pour une bonne part, de leurs moyens financiers, qui sont eux-mêmes fonction du partage des charges financières entre cantons et Confédération. Ce partage doit être revu de manière à promouvoir la souveraineté cantonale et non pas à l'étouffer. De ce point de vue, il est par exemple sans importance pour la souveraineté cantonale que la Confédération reprenne entièrement à sa charge toutes les assurances sociales ou la totalité du coût de construction et d'entretien des routes nationales. Les cantons récupéreraient ainsi un nombre important de millions qu'ils pourraient alors consacrer à l'enseignement, qui est, lui, décisif pour le développement de leur génie propre et partant pour le développement de leur souveraineté au sens le plus large.

Si les cantons n'ont pas cette volonté d'être des partenaires à part entière dans le fédéralisme coopératif, celui-ci ne sera finalement qu'une tromperie. Il aboutira à une confusion des pouvoirs et des compétences, car les engagements que la Confédération assume dans les nouveaux articles constitutionnels qui nous sont soumis l'obligeront à faire ce que les cantons se seront révélés incapables de faire eux-mêmes. Dans la meilleure des hypothèses, nous passerions du régime fédéraliste à un régime de simple décentralisation administrative.

Ma troisième remarque concerne les pouvoirs de la Confédération dans le domaine de l'enseignement primaire. Aujourd'hui, la Confédération impose, par l'article 27, quatre règles à l'enseignement primaire. Celui-ci doit être obligatoire, gratuit, suffisant et professionnellement neutre. Pour le surplus, les cantons sont entièrement libres.

Certaines propositions nous sont faites qui visent à bouleverser ce système et à confier à la Confédération le pouvoir d'établir par voie législative des principes sur l'organisation et le développement de l'enseignement primaire. En ce qui le concerne et sous réserve des pouvoirs de coordination qui doivent être confiés à la Confédération, notre groupe demeure un partisan convaincu de la souveraineté cantonale en matière d'enseignement primaire.

L'enseignement primaire, plus que les autres niveaux de l'enseignement, est étroitement lié aux conditions et aux besoins locaux. C'est toute la population qui est intéressée et qui, effectivement, s'intéresse à l'école primaire. C'est dans cette population, dans les communautés locales et auprès de leurs autorités que l'école primaire trouve appui. Le corps enseignant participe souvent, dans une mesure importante, à la vie de ces communautés locales; il est profondément influencé par les mœurs de la région où il vit et il y adapte son enseignement.

Ainsi que le Conseil fédéral l'a souligné, les cantons doivent conserver la responsabilité de la politique culturelle. Or c'est à l'école primaire que les enfants acquièrent l'essentiel des outils et des méthodes qui leur

permettront, plus tard, d'accéder à la culture. Les cantons doivent donc aussi conserver la responsabilité de l'école primaire. Le fait que les cantons ont aujourd'hui cette responsabilité est d'ailleurs un élément important de leur vitalité, si nécessaire dans le cadre du fédéralisme coopératif; il en va de même pour les communes qui ont souvent de larges prérogatives en matière d'enseignement primaire.

Sans doute, la diversité des écoles primaires cantonales présente de sérieux inconvénients. Cependant, il faut le souligner, elle offre aussi des avantages importants. Le Conseil fédéral le rappelle lui-même dans son message. Notre système décentralisé a permis de produire une série de manuels remarquables. Il a donné la possibilité de faire sur un territoire restreint des expériences dont il aurait fallu s'abstenir dans un régime centralisé. Si importants que soient ces avantages, ils ne nous conduisent pas à mettre en cause le principe même de la coordination. Nous considérons celle-ci comme indispensable, mais nous voulons que cette coordination soit la responsabilité commune des cantons en liaison avec la Confédération et non l'affaire de la Confédération agissant par le moyen d'une loi fédérale.

A nos yeux, la voie suivie jusqu'ici du concordat intercantonal est la bonne. Je rappelle que ce concordat date du 29 octobre 1970 et que quatorze mois plus tard, déjà, au moment où le Conseil fédéral lâchait son message, 18 cantons avaient adhéré au concordat. Dans l'histoire des accords intercantonaux, un tel nombre d'adhésions en un temps si bref doit être considéré comme un succès remarquable. Sans doute, à la suite de récentes votations, les cantons de Berne et de Zurich, soit un tiers de la population suisse — et non la moitié comme on l'a dit — restent actuellement et provisoirement en dehors du concordat. On a voulu voir dans ce fait, certes regrettable, la démonstration de la faillite d'une politique de coordination des cantons. Nous nous inscrivons en faux contre cette affirmation. La coordination par la voie de la loi fédérale représente l'uniformisation brutale, le nivellement par la contrainte, sans égard au degré de maturité plus ou moins avancée du problème à traiter suivant les régions. Le concordat c'est, au contraire, l'harmonisation progressive, adaptée dans son rythme de développement aux nécessités de chaque région. Au niveau des autorités, la volonté de coordination est indiscutable. Les arguments sont solides. C'est encore, ici ou là, le peuple qu'il faut convaincre. C'est une affaire de temps. Les responsables s'y emploieront et y parviendront. Les cantons auront alors conservé cette part active de responsabilité qui est nécessaire à leur vitalité.

Le fédéralisme n'est pas une voie politique facile. Il est même une sorte de porte étroite. Il faut admettre qu'il y ait des retards. Notre histoire en est farcie. Il ne faudrait pas que, cédant à un mouvement de mauvaise humeur, notre Conseil, face aux récentes votations de Berne et de Zurich, se livre à une sorte de constat d'échec et adopte la solution de la loi fédérale, qui est en définitive la solution de facilité.

Ma quatrième et dernière remarque concerne l'aide aux universités. J'aurai l'occasion, dans la discussion de détail, de développer la proposition d'amendement que je vous ai présentée à l'article 27bis, alinéa 4, lettre c. Pour l'instant, notre groupe tient à souligner le rôle essentiel des universités pour notre communauté nationale et pour sa place dans le monde. Dans la mesure où le projet veut promouvoir l'université, il a notre appui,

mais cette promotion de l'université ne saurait se faire à n'importe quel prix. L'essence même de l'université, l'*Universitas scientiarum*, son esprit, ont au moins autant d'importance que les moyens financiers dont elle dispose ou les nécessités de la coordination. Nous devons donc bannir du projet toutes solutions qui ne tiendraient pas un compte suffisant de ces différents éléments. C'est ce que je vous proposerai à propos de l'article 27bis.

Sous réserve de ces différents points, notre groupe votera l'entrée en matière sur les deux projets qui nous sont présentés.

Mme Wicky: Le Parti du travail se félicite de l'insertion dans la constitution de ces droits à la formation.

Nous sommes pour l'insertion de ce principe, mais lorsque l'on fixe un droit, il faut fixer les moyens de l'assurer. Tout dépendra des lois d'application de cet article constitutionnel.

L'accès de tous à l'éducation et à la culture n'est pas seulement un droit conforme à la justice sociale. Il répond à la fois aux intérêts de chaque individu et aux impératifs du développement du pays.

Le siècle où nous vivons est celui de l'avancement accéléré des sciences, de l'essor des créations artistiques et littéraires, de l'extension des besoins et du développement des moyens de culture. Une véritable éducation démocratique n'aura pas pour but la sélection précoce et impitoyable d'une prétendue élite, rejetant la masse vers des enseignements courts, en fonction des inégalités sociales.

L'orientation s'effectuera selon les capacités des individus et non selon leurs origines sociales ou la fortune de leurs parents. Elle donnera à chacun toutes les chances d'entreprendre ou de reprendre des études et de changer d'activité au cours de sa vie. J'aimerais, à ce propos, vous citer un passage des textes sur la politique du Parti suisse du travail, adoptés par sa conférence nationale de juin 1971. Je cite: «Le Parti du travail réclame l'élévation du niveau général d'instruction et l'égalisation des chances de tous devant l'enseignement, c'est-à-dire une véritable démocratisation de celui-ci, permettant aux enfants de la classe ouvrière et de la paysannerie d'avoir autant de chances que ceux de la classe privilégiée d'accéder à un niveau de formation élevé, ce qui implique non seulement des mesures d'ordre financier, mais un renouvellement profond du contenu de l'enseignement, de ses structures et de ses méthodes, l'étude du marxisme et son utilisation pour trouver des solutions nouvelles. Le but d'un enseignement démocratique est de former des hommes qui soient en mesure de maîtriser les grandes tâches auxquelles ils auront à faire face et qui soient conscients de leur responsabilité à l'égard de la société.

Le Parti suisse du travail souhaite aussi la promotion d'une véritable politique de la culture, visant à favoriser sa diffusion dans tout le peuple par un soutien financier accru des diverses entreprises artistiques et par la création de centres culturels, et à soustraire aux lois du profit les domaines de la culture qui y sont soumis.»

Nous pensons que l'égalité des chances commence déjà aux degrés préscolaires actuels. Il sera donc nécessaire d'intégrer ces degrés dans la scolarité obligatoire. Les nombreux retards décelés dans les premières années primaires démontrent la nécessité de cette décision.

En ce qui concerne l'école primaire, les votes négatifs des cantons de Zurich et de Berne remettent en question le concordat sur la coordination scolaire, ce que nous regrettons profondément. Il ne fait aucun doute que devant cette situation, la Confédération devra légiférer pour assurer cette coordination. Il va de soi que l'aide financière aux cantons devra être plus importante qu'actuellement. A Genève, par exemple, en 1971, sur des dépenses de plus de 40 millions, la subvention n'atteint pas 100 000 francs. Quant à la formation professionnelle, nous nous félicitons de ce que sa base constitutionnelle soit inscrite dans les articles concernant l'enseignement et soit de ce fait retirée de l'article 34^{ter} qui fait partie des articles économiques. Nous pensons alors que la formation professionnelle relèvera du Département de l'intérieur. Nous espérons ainsi que les apprentis dépendant actuellement de l'OFIAMT seront moins soumis à la dépendance du patronat. Notre économie capitaliste qui recherche le profit maximum ne se soucie guère d'une véritable formation. Son seul but est de payer au plus bas la force de travail que lui fournit l'apprenti.

C'est pourquoi, nous pensons que l'apprentissage devrait être vraiment l'apprentissage du métier choisi et non l'accomplissement de travaux de manœuvres. L'apprenti devrait avoir autant de vacances et d'heures de travail qu'un étudiant.

En ce qui concerne les articles proprement dits, si nous acceptons l'alinéa 1 de l'article 27, nous devons être conséquents avec nous-mêmes et ajouter la formation continue. Nous proposons donc d'ajouter à l'alinéa 5 de l'article 27 «et à la formation continue». Nous estimons que tout travailleur, manuel ou intellectuel, a droit à une formation continue. La Confédération, par son aide financière, permettra l'organisation de cours pendant le temps de travail, sans perte d'emploi.

En conclusion, permettez-moi de vous rappeler quelques lignes du message du directeur général de l'UNESCO à l'occasion de l'année internationale des droits de l'homme: «L'exercice pratique d'une liberté consciente et responsable exige aussi que l'être humain ait pu acquérir dans toute la mesure de ses capacités la formation culturelle, les instruments intellectuels et les connaissances nécessaires à la compréhension du monde qui l'entoure. L'être humain a donc droit à une éducation qui lui permette d'atteindre le plein développement de sa personnalité et de participer par son travail et ses choix à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la communauté à laquelle il appartient et aux décisions qui en déterminent l'avenir.»

Je vous remercie de votre attention.

Müller-Luzern: Es ist erstaunlich, dass sich die Bildungsartikel unserer Bundesverfassung in ihrer ganzen Dürftigkeit bis in unsere Tage halten konnten. Noch erstaunlicher ist freilich, dass sich rund um diese kümmerliche Stütze ein Bildungswesen zu entfalten vermochte, das in verschiedener Hinsicht imponierende Leistungen erbracht hat. Die Schweiz schneidet zwar in manchen internationalen Vergleichen über die Bildungs- und Hochschulpolitik alarmierend schlecht ab, und es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass dem Staat Schweiz die notwendigen Instrumente für eine moderne Bildungspolitik fehlen. Aber wir müssen doch festhalten, dass unser Schulwesen trotz allem immer wieder bemerkenswerte Resultate erzielt hat. Aus diesem Grunde hat ja vor kaum 10 Jahren der amerikanische Admiral

Rickover das schweizerische Bildungssystem als das schlechthin beste der Welt gelobt und seinen Mitbürgern zur sofortigen Nachahmung empfohlen.

Diese Feststellung ist unerlässlich; denn wir werden in der Debatte ein so grosses Mass an Kritik und so gewichtige Wünsche vorzubringen haben, dass leicht ein Zerrbild der Verhältnisse entstehen könnte. Die Tatsache, dass die Bildungsartikel so lange einer Revision zu trotz vermochten, ist nur historisch zu erklären. Die Schulartikel gehörten zu den Tabus der helvetischen Politik, und sie tragen noch heute penetrant die Duftnote der Kulturkampfzeit. Um so revolutionärer wirkt daher der zentrale Satz des Entwurfs: «Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.» Das ist eine klare Absage an das bisherige, rein föderalistische System, in dem man sich den Bund nur in der Rolle eines Vogtes oder allenfalls eines Finanzgebers vorstellen konnte. Aber wie die meisten revolutionären Deklarationen enthält auch dieser Satz überhaupt nichts Konkretes. Er gehört zu den interpretationsbedürftigsten Aeusserungen der Verfassung. Deshalb haben wir nun zu bestimmen, in welcher Weise sich die Zusammenarbeit zu vollziehen hat.

Vor allem der Bereich des Volksschulwesens wird intensiv zu erörtern sein, denn es fordert den Widerspruch heraus, wenn gleich nach der Proklamation des neuen Grundsatzes «Bund und Kantone» die Einschränkung folgt, der Unterricht vor und während der obligatorischen Schulzeit falle in die Zuständigkeit der Kantone. Dieser Widerspruch wird aber durch die Verpflichtung, die kantonalen Schulsysteme seien einander anzugleichen, ganz wesentlich gemildert. Durch die Einschränkung der Bundeskompetenz im Volksschulwesen wird ja nicht einfach der bisherige Zustand verewigt, sondern man verpflichtet die Kantone, gesamtschweizerische Lösungen zu erarbeiten und zu verwirklichen.

Der Gegenvorschlag, dem Bund auch für die Volksschulen die Gesetzgebungskompetenz zu überlassen, ist zwar weder unlogisch noch sittenwidrig, aber er erinnert an die Strassenplaner, die auf der Landkarte die kürzeste Verbindung zwischen zwei Punkten suchen, ohne sich um die konkreten Gegebenheiten des Ortes zu kümmern. Wer abstrakt denkt, kommt auf die zentralistische Lösung. Aber Abstraktionen sind wesensgemäss das Ergebnis eines Denkprozesses, der bewusst auf die Realitäten verzichtet. Da uns trotz der vehementen Bejahung einer wirksamen Schulkoordination die Einzelheiten, nämlich die örtlichen Gegebenheiten und die Mitwirkung der Kantone, wichtig sind, geben wir dem Konkordat den Vorzug. Wir halten eine Konkordatslösung, die aber den Bund nicht ausschliesst, sondern einbezieht, für den chancenreicheren und letztlich auch für den schnelleren Weg.

Es ist hier anzuerkennen, dass die Gesetzgeber, also die Mitarbeiter des Departementes des Innern, nicht versucht haben, in die alten Reviere der Kantone einzudringen. Sie sind so behutsam zu Werk gegangen, dass nun dem Parlament die Möglichkeit gegeben ist, die Bundeskompetenz zu verstärken. Dieses Vorgehen ist politisch richtig, denn der Artikel wäre im voraus verloren gewesen, wenn die Meinung hätte aufkommen können, das Departement des Innern wolle die Kantone entmachten. Der Artikel wird aber auch verloren sein, wenn das Parlament eine zu zentralistische Lösung wählt.

Zum Glück hat sich um den neuen Bildungsartikel eine breite Diskussion angebahnt. Eine Analyse der

vielen Stimmen zeigt unter anderem, dass der Begriff «Bildung» nach wie vor schillernd ist. Das hat verschiedene Ursachen. Man übersieht, dass die Begriffe «Bildung» und «Bildungswesen» nicht zu dem Zwecke in die Verfassung eingeführt werden, das gesamte Bildungskonzept zu umschreiben, sondern um dem Staat die Kompetenz zu geben, organisatorische oder finanzielle Massnahmen zu treffen. Da aber das eine mit dem andern in einem Zusammenhang stehen kann, ist es doch notwendig, sich darüber Rechenschaft zu geben, dass das Wort «Bildung» durch die Auseinandersetzungen der früheren und der heutigen Zeit belastet ist. Seit die Philosophen und die Bildungstheoretiker — man hat heute morgen bereits Plato und Sokrates erwähnt, ich denke eher an Humboldt — die Bildung erörtert haben, ist es ihnen nur selten um den psychologischen und den organisatorischen Aspekt gegangen, sondern stets um ein Menschenbild. So leiten die Theoretiker viele ihrer Ideale aus dem Menschenbild ab, das die Aufklärung und die Klassik geprägt haben. «Der menschliche Mensch», «der harmonische Mensch», der «souverän über den Bedürfnissen des Alltags stehende Mensch» sind Leitbilder der humanistischen Bildung. Heute stehen neben diesen andere Menschenbilder zur Diskussion: der Gleichberechtigte, der Mündige, der Autonome oder Autarke; der autarke Mensch, der die Probleme der Gesellschaft kritisch bewältigt, der sich der Gemeinschaft zur Verfügung stellt.

Aus diesem Grunde haben — wie heute schon erwähnt worden ist — die Väter des neuen Bildungsartikels zunächst versucht, die Ziele des Bildungswesens, aber nicht etwa das Wesen der Bildung zu definieren. Sie haben zwar den richtigen Ansatzpunkt gefunden, indem sie die harmonische Entwicklung des Individuums im Hinblick auf die Bedürfnisse der Gesellschaft forderten, also die beiden Pole Individuum und Gesellschaft. Aber sie sind mit ihrer Formulierung weder bei den Stilisten noch bei den Pädagogen auf ungeteilte Gegenliebe gestossen. Das ist begrifflich; denn es gibt eine Vielfalt von Bildungszielen, die je nach Standpunkt und Ideologie variieren. So verlangen reine Technokraten kapitalistischer oder marxistischer Prägung vom Bildungswesen vor allem Rendite. Der sogenannte «Manpower approach» versucht, ein möglichst reibungsloses Wirtschaftswachstum zu erwirken oder wirtschaftliche Engpässe zu vermeiden. In autoritären Staaten zielt man auf die Stärkung des Staatssystems. Von den engagierten Theoretikern werden aber vor allem höhere Ziele genannt: Gerechtigkeit, Chancengleichheit, Gleichstellung von Minderheiten, soziale Mobilität, Weitergabe von Kulturgütern, mündige Bürger, Verringerung der Aggressivität, internationale Verständigung und Friede, technischer und menschlicher Fortschritt usw. In der Erwachsenenbildung stehen die Hilfe zur Selbsthilfe, das Transparentmachen der Welt, das kritische Denken, die Bewältigung des Daseins usw. im Vordergrund.

Wenn wir nun den Bildungsbegriff auf der Ebene der Gesetzgebung anwenden, müssen wir zwar die Vielfalt der Ziele im Auge behalten, aber wir müssen gleichzeitig den Begriff Bildung als das nehmen, was er im eigentlichen engeren Sinne ist. Bildung lässt sich im engeren Sinne als Entfaltung definieren. Ebenso wie andere Verbalsubstantive — denken Sie an die Schilderung —, kann auch dieses sowohl einen Prozess wie das Resultat dieses Prozesses meinen. Wo nun von der Schule oder im gesetzgeberischen Sinne vom Bildungswesen die Rede ist, steht natürlich der Prozess der

Entfaltung zur Diskussion, und zwar der institutionalisierte Entfaltungsprozess. Es geht also nicht im Gesetz, sondern erst bei der Formulierung der Lehrpläne und Lehrziele um das Resultat des Prozesses, um das, was man meint, wenn man sagt: er hat Bildung; denn sonst wären wir ja gezwungen, in der Verfassung und im Gesetz die Inhalte und die Ziele der Bildung abschliessend zu definieren, was gar nicht möglich ist. Recht auf Bildung heisst also Recht, an den Entfaltungsprozessen teilzunehmen, welche die Öffentlichkeit durch ihre Institutionen ermöglicht, und die Pflicht, diejenigen Einrichtungen zu schaffen, die dieser Entfaltung dienen. Dabei sind natürlich nicht nur die Bedürfnisse der einzelnen massgebend, sondern sie sind im Hinblick auf die Gesellschaft zu sehen. Wenn wir Bildung als Entfaltung definieren, rücken wir bewusst vom traditionellen Bildungsbegriff ab; denn wir denken ja nicht nur an den Intellekt und allenfalls an den Charakter, sondern wir denken auch an manuelle, an praktische, spielerische, kreative Fähigkeiten, wir betrachten letztlich jede sinnvolle Tätigkeit, also auch die Arbeit, als einen Bildungsvorgang und schliessen also weder den Arbeiter noch zum Beispiel die Hausfrau von der Bildung aus.

Wir müssen also in der Diskussion auseinanderhalten: erstens das eigentliche Wesen der Bildung, das wir als Entfaltung definiert haben, zweitens den Inhalt der Bildung, der als Ergebnis des Prozesses zu betrachten ist, drittens die Ziele, die sehr verschiedenartig sind. Wir sprechen hier vom Entfaltungsprozess. Den Romands, besonders Herrn Bonnard, möchte ich entgegenhalten, dass Bildung nicht gleichbedeutend ist mit «accès à la culture». «Accès à la culture» geht weiter als Bildung. Es handelt sich hier um einen humanistisch überspitzten Bildungsbegriff, den wir ja gerade ablehnen. Wir müssen aber festhalten, dass Ausbildung den französischen Begriff «formation» reduziert, und zwar in Richtung auf «formation professionnelle». Auch Ausbildung ist Entfaltung, aber zweckgerichtete Entfaltung bestimmter Eigenschaften. Sie ist also zwar Teil des Bildungsprozesses, aber sie kann niemals Ziel des Bildungswesens sein. Mit Recht spricht denn auch der Verfassungsentwurf nicht vom Ausbildungs-, sondern vom Bildungswesen; denn der Staat darf seine Bemühungen nicht einfach darauf richten, der Wirtschaft Arbeitskräfte zuzuführen, sondern er muss dem Menschen Gelegenheit geben, sich in einer umfassenderen harmonischen Art zu entfalten. Zu dieser Ueberzeugung führt uns der Glaube an die Würde des Menschen.

Die Vorschläge, welche die Stiftung Pro Juventute und andere Vereinigungen eingereicht haben, geben uns Anlass zu ein paar weiteren Feststellungen, die nicht vergessen werden dürfen. Bildung kann nicht ausschliesslich Aufgabe des Staates sein, sie ist nach wie vor eine eminent wichtige Aufgabe der Eltern; aber auch die Kirchen und die gesellschaftlichen Institutionen haben sich um sie zu kümmern. Der Satz, das Bildungswesen sei eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, darf daher auf keinen Fall einengend aufgefasst werden, als ob neben dem Staat kein Platz mehr wäre für andere Bemühungen um die Bildung. Wir sind, wie bereits erwähnt, der Meinung, es könne nicht der Zweck eines Verfassungsartikels sein, ein vollständiges Bildungskonzept zu entwerfen, sondern ein Verfassungsartikel habe einfach die Kompetenzen festzulegen. Die vorgeschlagene Formulierung genügt uns deshalb, aber wir bitten Herrn Bundesrat Tschudi um eine sozusagen authentische Erklärung in dieser Frage.

Zur Stellung und zu den Leistungen der Privatschulen werden wir in der Detailberatung etwas beizufügen haben. Dem wohlgemeinten und sicher fortschrittlichen Antrag, den Abschnitt über den Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit in der Schule abzuschaffen, haben unsere Fraktionsmitglieder in der Kommission nicht zugestimmt. Wir haben natürlich gar keine prinzipiellen Einwände gegen den Ersatz durch einen allgemeinen Diskriminierungsartikel; aber da wir die neutrale Staatsschule bejahen, möchten wir jedes Missverständnis vermeiden, das durch die Streichung dieses Abschnittes entstehen könnte.

Im übrigen freuen wir uns, dass der neue Artikel die Voraussetzungen für den Aufbau einer wirklichen «*éducation permanente*» schafft. Er gibt Gesetzgebungskompetenzen von der Vorschule bis zur Erwachsenenbildung, er zielt ebenso auf die Berufsbildung wie auf die wissenschaftliche Bildung, und er gibt auch Raum für eine grosszügige Regelung der Studienfinanzierung. Persönlich hoffe ich sehr, der Rat folge der Kommission und spreche also von einem Recht auf Bildung. Die Formulierung des Bundesrates widerspricht so sehr einer zeitgemässen Bildungskonzeption, dass man sie als Beinträchtigung des gesamten Anliegens bezeichnen muss.

Mein verehrter Kollege Gut hat mir heute grosse Ehre erwiesen, als er mich an der Seite von Sokrates und Plato auftreten liess. Es war mir leider nicht möglich, über den Mittag die Stelle aus Plato nachzuprüfen. Aber es ist mir die Weisheit eines römischen Zeitgenossen Platos in den Sinn gekommen, der gesagt hat: *Age quod agis* — was du tust, das tue recht! Das gilt auch hinsichtlich des Rechts auf Bildung. Sokrates hätte dem beigespflichtet, und so bedaure ich, Freund Theodor Gut, die Meinung kundtun zu müssen, dass Sokrates aufgrund der Bildungsdebatte kaum um Aufnahme in die radikal-demokratische Fraktion nachgesucht hätte. Aber er hätte vielleicht das erreicht, was mir nicht gelungen ist: Theodor Gut durch geschickte Fragen von der Ausbildung zur Bildung zu bekehren.

Ich hoffe immerhin, dass der Rat der Kommissionenmehrheit folgen wird.

König-Bern: Ich beackere nur ein sehr kleines Gebiet dieses ganzen Komplexes, quasi einen Ausschnitt darüber; ich rede nur über die Wissenschaft und möchte sie in einem gewissen Sinn etwas klimatisieren und etwas in die Praxis überführen. Ich rede dann auch hauptsächlich über das Recht auf Bildung oder Ausbildung. Ich bin Freund der Bildung und der Ausbildung, wie Sie alle in diesem Saal, aber ich bin nicht gerade Freund des Rechtes auf Bildung oder Ausbildung.

Die Demokratie ist zum Leistungsstaat geworden, gewollt und ungewollt; Berufene und Unberufene und die weltweite Konkurrenz sind daran beteiligt. Die Gesetzgebung muss folgen nach dem Gebot, einen Mittelweg, zugleich den des Masses, einzuschlagen: den Weg der Evolution. Um legiferierend einzugreifen, sollte die Materie zu zwei Dritteln überfällig geworden sein. Sie hat dadurch eine Bewährungsfrist, eine Vernehmlassung, ein Telexperiment und damit eine Art Garantie der Tauglichkeit durchlaufen. So erst ist ein solches Geschäft zur Behandlung spruchreif. Ein sicherer demokratischer Weg mit breitspektraler Zielsetzung für alle Fälle.

Ein anderer Weg ist der des emphatischen Befehls an die Nation: In zehn Jahren sind wir auf dem Mond. Kennedy erfasste die Zeit und die Vigilanz seiner

Nation, durch Führungskraft den äusseren Druck ausnützend, zur Fructifizierung latenter Werte seines Volkes.

Von dieser Grundwelle sind wir auch etwas bespült worden. Unsere Eigenständigkeit und ein zeitgemässes Fortkommen scheinen von aussen, wenn auch nicht bedroht, so doch zur Diskussion gestellt.

Unsere Stärke waren bis heute unter anderem das bienenfleissige Völklein, wie uns Bundesrat Schaffner einst benannte, der Arbeitsfriede mit seiner Geborgenheit und die nie versiegende Eigeninitiative der Führungskräfte in Schulen, Wissenschaft und Produktion und nicht zuletzt die Loyalität der Arbeitnehmer den Arbeitgebern und dem System gegenüber. Kurz und modern gesagt also ein systemorientiertes Management nach kybernetischen Grundsätzen.

Im Bewusstsein, dass jeder gross ist an seinem eigenen Platze, aber die Arbeit des einen nicht die Arbeit des andern ist, sind wir gross geworden. Wir müssen uns hüten, diese schweizerische Idylle und Maxime, die uns so sehr zu Erfolg und Ansehen geführt hat, zu stören durch einen falschen Standortbezug und unbedachte Gewichtsverteilung in kommenden Gesetzen.

Wir wissen, dass heute eine Welle der Skepsis sich gegenüber der Wissenschaft erhebt. Die Wissenschaftler sind die Väter der Umweltverschmutzung «*par excellence*». Der stete Drang, Neues zu konzipieren, gibt dem Leben eine Rastlosigkeit und Unzufriedenheit, die zu körperlicher und geistiger Ueberforderung gereichen, wenn nicht zu Krankheiten und sogar Erbkrankheiten der Zukunft führen. Es gibt Wissenschaftler, die in schlaflosen Nächten sich quälen, in hundert Jahren einmal als wissenschaftliche Verbrecher demaskiert zu werden. «Das eben ist der Fluch der bösen Tat, dass sie forzeugend immer Böses muss gebären!» Das muss ihnen Alpträume machen.

Wir befinden uns auf einem Weg jenseits von Eden, der nicht mehr zurückführen kann, auch nicht soll, aber wir können das Tempo des Vormarsches reglieren und Irrwege vermeiden, um jedermann Gelegenheit, folgen zu können, zu bieten. Wir dürfen uns dabei nicht unnötig in fremde Abhängigkeit begeben. Nicht so sehr der auf allen Märkten der Welt vertretene Schweizer im Gewande des Krämers, ausgestattet mit wissenschaftlichem Nimbus, ist erwünscht, als der, welcher bestrebt ist, die innern Werte zu mehren. Denn hier haben wir viel mehr Verpflichtungen als wir denken. Hier muss die Grundwelle, die sich über die Erde ausbreitet, anbränden. Für Generationen müssen wir feurige Kohlen auf unser Schweizerhaupt sammeln. Und wenn wir das sollen und auch tun, gewinnen wir den nötigen Abstand zu den aktuellen Eingespurtheiten in den intellektualisierten Zwang der Zeit. Zuweilen ist Wissenschaftlichkeit nicht zuständig; sie ist höchstens ein überwertiger Aspekt von zeitbedingter Qualität. Wir müssen uns hüten, alles verwissenschaftlichen zu wollen und uns einmal wieder erholen wollen von der Impfung mit dem Imbodenschen Malaise; er war ja nicht Kennedy (*de mortuis nihil nisi bene*). Man muss sich auch Rechenschaft geben, in welchem Mass man wissenschaftshörig geworden ist und somit das Mass verloren hat. Es würde zu weit führen, aufzuzählen, wie viele sensationelle Ergebnisse in der Medizin zum Beispiel nicht der Forschung, sondern der Auswertung von Zufallsvorkommnissen zu verdanken sind, bei welchen der durchschnittliche gesunde Menschenverstand und der Fleiss die

Wenn wir solches bedenken, können wir in einer solcher zugeschrieben werden. Die NASA-Erfolge sind monstruöser und perfektionierter Anwendung von Alt-bekanntem — so ein amerikanischer Gewährsmann — zu verdanken, allerdings unter rigorosester Herabsetzung der Versagerquote an Millionen von Einzelteilen.

Wenn wir solches bedenken, können wir mit einer gewissen Nüchternheit an die vorliegenden Probleme herangehen. Das Ungeheuer Wissenschaft und seine schulischen Vorläufer lassen sich mit allem, was der ganze Komplex beinhaltet, mit wenig Artikelworten bezähmen. Es wäre höchst unwissenschaftlich, sich allzu breitspurig zu äussern.

Wir können keinesfalls annehmen, dass, wenn unsere Bestrebungen Gesetzeskraft erlangt haben, dann jeder Schweizer die wissenschaftliche Laufbahn beschreiten könnte und sollte, quasi nach dem Slogan: «Jedermann fährt Ski!» So wird es nicht sein, so darf es auch nicht sein. Es werden nur ganz wenige zum Zuge kommen; ja, damit sie es tun können, müssen sehr viele zurücktreten, und der *Numerus clausus* muss weitergeführt werden. Sie haben gut gehört: muss weiterhin erhalten werden. Wenn man an der Sache rührt, gewahrt man plötzlich den Ernst derselben. Der Weg, der zum erwarteten Erfolg des Einzelnen und des Staates führt, ist sehr schmal, wenn wir der Idee der Wissenschaft und Forschung in Zukunft leben wollen. Wenn wir hierin riesige Bundesgelder investieren, dann müssen wir wissen, dass sie immer nur für die Sache weniger bestimmt sein werden. Das gilt auch für die Kantone. Das Gesetz tut gut, sich dementsprechend restriktiv zu verhalten. Wir müssen uns bewusst sein, dass die Wissenschaft nicht die Gesetze der Demokratie und des Föderalismus kennt, geschweige die der Landesgrenzen oder die schweizerischen Bürgerrechte anerkennt. Wir ahnen die der Demokratie und der Unabhängigkeit der Schweiz entgegenlaufenden Aspekte, ja das Brecheisen am demokratisch-föderalistischen Einvernehmen. Gleiches Recht käme auch Ausländern zu, die in Konkurrenz zu Schweizern, die auf gleiche Eignung pochen könnten, aber das Rennen, worum es geht, verlieren. Neben dem Massenproblem besteht also das Problem der Gleichbehandlung der Ausländer. Ein ernsthaftes «Cave» ist hier angebracht.

Das Recht auf Ausbildung wird auch in einem weiteren Sinn über die Grenzen führen. Es gibt gewisse Schulen in der Schweiz nicht, die bei zeitgemässer Ausbildung besucht werden müssen: Goldschmiedeschulen, Schule für Akupunktur, Lehranstalt für Marxismus-Leninismus, Ballettschulen, und wenn wir den Katalog der gebotenen Forschungszweige von Ständerat Reverdin einbeziehen: Archäologie, Ozeanographie, Limnogeologie, Orientalistik, Sinologie, usw. usw. Demnach verschlägt uns die Grundwelle der Begeisterung oder der Ernüchterung in alle Welt. Stipendien oder dergleichen ohne Kontrolle noch und noch ist die Folge. Die Wissenschaft und ihre Jünger nehmen uns dann beim Wort und beim Recht. Man verweist in solchen Fällen auf die Ausführungsbestimmungen und darauf, dass gewisse Ausnahmen nicht die Regel sein können; ein schwacher Trost, wenn man den Aufwand rechnet, der nötig ist, um einen querliegenden Fall zu reparieren.

Es wird dann auch ausserordentlich heikel sein, Schwerpunkte in der Forschung zu setzen, ob der Vielfalt der mit dem verliehenen Recht geforderten Diversifikation. Dann kommt erst noch der Alpdruck der mit Recht geforderten Arbeitsplätze auf der Berufs-

stufe. Eine neugeschaffene Bürokratie müsste die vielen Wünsche und Rechtsunsicherheiten in unproduktivem Gesamteinsatz zu entwirren versuchen. Das Phänomen eines noch nie dagewesenen Konsums an Weg zur Wissenschaft und an Wissenschaft selber würde auferstehen. Die Lehrkräfte würden nicht vorhanden sein, auch nicht die Einrichtungen. Die Ansprüche der einzelnen würden (sich auf das verliehene Recht berufend) exorbitant sein, wobei die postulierte Eignung im Engpass der Bewertungsmaschinerie vernachlässigt werden müsste.

Ferner sind wir unbedacht daran, einen der verschwommensten Begriffe, den es bei der Charakterisierung des Menschen gibt, in die Verfassung einzubauen, den der «Eignung» und gar noch der «Neigung». «Viele sind berufen, wenige sind auserwählt», klingt uns in den Ohren. Die Eigenschaft «Eignung» ist mit dem Faktor «Zeit» belastet, mit dem der Zukunftsdeutung, der Erbfaktoren, des Alters, der Umwelteinflüsse, die wahrscheinlich nicht gering sind, mit dem des Charakters, der Gesundheit, der gesamten Soziologie, der Politik und anderem mehr. Wie könnte man zum Beispiel «Eignung» erklären für Wissenschaftszweige, die im Moment dieser Erklärung noch gar nicht bestehen?

Forschung und Lehre sind frei oder sollten es sein. Die heutige Jugend ist sehr sensibilisiert auf Beschränkung der Freiheit. Wir Ältern sind es auch, sind aber härter geworden im Ertragen der Unfreiheiten. Zaccaria Giacometti — um ihn noch einmal hier zu zitieren — **hatte sich über Freiheitsrechte so geäußert: Diesen Freiheitsrechten sei rechtlicher Ewigkeitscharakter zuzusprechen, und sie seien als absolutes Verfassungsrecht zu qualifizieren; unsere liberal-rechtsstaatlichen Verfassungen sollen jede individuelle Freiheit, die überhaupt einmal rechtlich relevant werden kann, gewährleisten. Das Bundesgericht sei dieser Auffassung im letzten Jahrzehnt nach anfänglichem Zögern gefolgt. Wir, die wir an solche Massstäbe gewöhnt sind, sollen uns nun wieder durch Rückschritte in der Gesetzgebung an minderes, sozusagen «geköpft» Recht gewöhnen, wie es uns in einem Sozialrecht geboten wird, im sogenannten Recht auf Bildung oder Ausbildung, einem Recht in verengten Grenzen, das nur soweit taugt, als es der Staat freizugeben gewillt ist. Ich habe also nur soweit Recht auf Ausbildung, als der Staat Lehrer, Platz und Geld dafür auszugeben gewillt oder in der Lage ist, es zu tun.**

Sub lege libertas, lautet ein altes Wort: Unter dem Gesetz die Freiheit. Ja, das Gesetz im wahren Sinne sollte Räume der Freiheit aufzeigen und ermöglichen, quasi den Rahmen, in welchem im geordneten Staate noch Freiheit möglich ist für alle. Diese Räume unangetastet benützen zu dürfen, bewacht von der Autorität des Staates, der sie anweist, ist höchstes Gut des Bürgers. Es zeugt von wenig Freiheitsgefühl der Studenten, wenn im VSS dieser Raum durchorganisiert werden will mit Requisiten aus der gegenwärtigen Sozialbildungskiste, wahrscheinlich aus Angst vor dem atavistischen *Horror vacui*.

Die Problematik ist für die Jungen offensichtlich. Bei mangelndem Vermögen der Definierung ist die Erfassung des Problems Bildung und Ausbildung ihnen verbal nicht möglich, und trotzdem werden Forderungen gestellt. Es besteht dazu die Glaubens- und Gewissensfreiheit, es tun zu können. Sie ist garantiert — wir reden davon in Artikel 27, Alinea 2 —; Glaube ist heute meist ideologischer Glaube, Gewissensfreiheit kann bis zur Gewissenlosigkeit interpretiert werden. Mit dem zu

beschliessenden Recht auf Bildung sind wir verpflichtet, in beiden auszubilden, mit der Konsequenz bis zur Kollision mit den Grundfesten des Staates. Wollen wir das?

Hören wir einen Mitverfasser der helvetischen Alternativen, Ullin Streiff, über die Sozialrechte. Er sagt: «Könnte nicht passieren, dass der Kampf um die Aufnahme der Sozialrechte von den viel wichtigeren praktischen Massnahmen eher ablenken würde als sie zu beschleunigen, nämlich der Herstellung der grösstmöglichen Freiheit für alle seine Einwohner? Sie sei das vornehmste Ziel des Staates.» Sind da nicht die kleinen Rechte, die als Sozialrechte oder Grundrechte dahingemäusert, die eigentlichen Totengräber der genannten Freiheitsrechte, die uns den Staat, der sie gewährleistet, eigentlich erst lebenswert und verteidigungswürdig machen? Jeder Bürger hat den Staat, den er verdient, den mit den Räumen der Freiheit oder denjenigen, in dem diese Räume reglementiert sind.

Seien wir misstrauisch. Wer viel Recht haben will, entpuppt sich oft als rechthaberisch. Recht wird im heutigen Sprachgebrauch oft für Forderung eingesetzt. Recht erzwingen ist heute oft: Forderung durchsetzen. So wie wir heute eine doppelte Moral haben oder mit ihr rechnen, müssen wir mit dem Recht rechnen und rechten, das Maske der rücksichtslosen Forderung und des kalten Egoismus ist. Man hüte sich beizeiten; einige wenige werden usurpieren, was für viele gedacht ist. Andere werden dargebotenes Recht missachten, noch andere bedürfen seiner nicht — des Rechts auf Bildung und Ausbildung —, nämlich nicht die Dummen und nicht die Gebildeten. Den erstern gehört — wie gesagt ist — das Königreich des Himmels, den Gebildeten aber ist an wenigem gelegen.

Zum Schluss: Eine gewisse Selbstbescheidenheit ist am Platze. Wir können nicht alles wollen, und wir wollen nicht alles können. Ich danke Ihnen.

Schmid Arthur: Nicht zu Unrecht ist diese das Bildungswesen betreffende Revision als die bedeutsamste Verfassungsänderung des Jahrhunderts bezeichnet worden. Die sozialdemokratische Fraktion, in deren Auftrag ich sprechen darf, betrachtet den Ausbau und die Demokratisierung unseres gesamten Bildungswesens als zentrale Aufgabe unserer Zeit. Der einzelne wie die Gesellschaft sind an ihrer Lösung gleichermassen vital interessiert. Ebenso direkt aber hängt die Existenz unseres demokratischen Staates von der Bewältigung dieser Aufgabe ab.

Es kommt nicht von ungefähr, dass die Bildung immer mehr ins Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt ist und unter den staatlichen Verantwortlichkeiten einen immer wichtigeren Stellenwert einnimmt. Zunächst ist wohl unbestritten, dass eine hochspezialisierte und durchtechnisierte Wirtschaft nicht ohne sehr gut ausgebildete Kräfte auf allen Stufen auskommen kann. Wenn wir wirtschaftlich den Existenzkampf der Zukunft bestehen wollen, sind wir immer mehr auf Menschen angewiesen, die bereit sind, sich dauernd auf neue Begebenheiten umzustellen. Auch wir Sozialdemokraten anerkennen durchaus diese wirtschaftliche Komponente der Bildung. Für uns stehen aber zwei weitere Faktoren noch mehr im Vordergrund.

Zunächst hat nach unserer Auffassung jeder Mensch Anspruch auf eine harmonische Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit. Jedem Menschen soll die Möglichkeit zur Selbstentwicklung gegeben werden. Es

geht um die Fähigkeit, sich selbst und die Gesellschaft sowie die eigene Position in dieser Gesellschaft kritisch zu erkennen. Und es geht darum, den Menschen in den Stand zu versetzen, die Spannungen und Konfliktsituationen unserer Zeit und der Zukunft auszuhalten und zu bewältigen. Das führt denn auch zur weiteren wesentlichen Komponente der Bildung, die sie untrennbar mit der Idee der Demokratie verknüpft. Wer die Zusammenhänge unserer Wirtschaft und Gesellschaft nicht überblickt, wer die daraus resultierenden Konflikte nicht bewältigen kann, findet sich in der Welt nicht mehr zurecht und beginnt diese zurückzuweisen. Die Folge mangelnder Bildung ist schliesslich eine Haltung, die von der Demokratie wegführt. Die Demokratie ist nämlich jene Staatsform, die dringend darauf angewiesen ist, dass ihre Glieder über jenes Mass an Bildung verfügen, das sie in die Lage versetzt, politische Entscheidungen treffen zu können. Bildung muss demnach zur Mündigkeit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger führen. Je komplizierter und verflochtener die Verhältnisse werden, um so klarere Voraussetzungen müssen für jeden einzelnen durch die Bildung, die ihm vermittelt wird, geschaffen werden.

Von diesem grundsätzlichen Hintergrund aus möchte ich nun namens der sozialdemokratischen Fraktion meine Bemerkungen zum Eintreten machen und versuchen, einige Akzente zu setzen:

1. Der Vorentwurf des Departementes hat versucht, die Bildungsziele zu definieren. Im Vernehmlassungsverfahren ist dieser Versuch auf wenig Gegenliebe gestossen. Auch die Sozialdemokratische Partei hat davor gewarnt, im jetzigen Zeitpunkt ein detailliertes Bildungskonzept verfassungsmässig zu verankern, da noch zu wenig gesicherte Erkenntnisse der Bildungsforschung vorliegen. Wir haben verlangt, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen so flexibel wie möglich gehalten werden, damit sie weitgehende Verbesserungen im Bildungswesen erlauben, jedoch keine Entwicklungen verbauen. Deshalb haben wir die Aufnahme des Rechts auf Bildung verlangt.

Der Bundesrat hat in seinem Entwurf nun ebenfalls an Stelle der Formulierung von Bildungszielen die grundsätzliche Aufnahme eines Sozialrechts vorgeschlagen. Er hat dieses Recht aber durch die Beschränkung auf eine der Eignung entsprechende Ausbildung derart relativiert, dass es praktisch nicht über die bestehenden Möglichkeiten hinausführt. Die sozialdemokratische Fraktion steht nachdrücklich und geschlossen hinter dem Antrag der Kommissionsmehrheit, der das Recht auf Bildung gewährleisten will. Es geht uns dabei nicht um Wortklauberei, sondern um das bildungspolitische Konzept. Der bundesrätliche Entwurf bedeutet gegenüber dem Vorentwurf einen Rückschritt; denn pädagogisch wie bildungspolitisch zentrale Positionen wie «harmonische Entwicklung der Persönlichkeit» und «politische und soziale Verantwortung» sind aufgegeben worden und der umfassende Bereich der Bildung ist auf einen ungenügenden Sektor reduziert worden.

Bildung bedeutet umfassende Entfaltung der Persönlichkeit in einer sozialen Gemeinschaft. Bildung bedeutet Formung zur autonomen und freien Person, zur Individualität. Bildung zielt auf die ganze Person ab, auf die Gesamtheit von Fähigkeiten und Fertigkeiten, mit denen ein Mensch sich in seiner Umwelt zurechtfinden und diese Umwelt mitverändern kann. Ausbildung dagegen ist nur ein Teil davon: die im Produktionsprozess

verwertbaren Fertigkeiten, die Anpassung an die bestehenden Verhältnisse. Oder wie Professor Fleiner sagt: «Ausbildung dagegen ist die Anpassung, ‚Konditionierung‘ eines Menschen auf ein bestimmtes gesellschaftliches Niveau.» Stellt das Recht auf Bildung einen Teil des Persönlichkeitsrechtes dar, so können beim Recht auf Ausbildung die Bedürfnisse der Person bis zu einem gewissen Grade sogar unterdrückt werden.

Die Botschaft auf Seite 3 und Seite 49 macht deutlich, dass der Entwurf zu Artikel 27, Absatz 1, von einer überholten und damit gefährlich rückschrittlichen Ideologie beherrscht wird. Es wird offen erklärt, dem Staat könne nicht aufgetragen werden, dem einzelnen zur Bildung zu verhelfen. Damit wird die Verantwortung der staatlichen Schulen für Bildung, Selbstverwirklichung, Emanzipation der Menschen rundweg abgelehnt. Das neue Grundrecht würde so darauf beschränkt, dass die Einwohner unseres Landes den Anspruch haben, sich zu gut funktionierenden Gesellschaftswesen prägen zu lassen. Ueberlässt man aber eine umfassende Bildung dem Zufall oder der Familie, so werden grobe Diskriminierungen fortgesetzt und verschärft. Es lässt sich heute schon zuverlässig nachweisen, dass nur obere und mittlere sozioökonomische Schichten noch in der Lage sind, ihren Kindern Bildung zu vermitteln.

2. Der Aufnahme eines «Rechts auf Bildung» in der Verfassung wird entgegengehalten, es sei zu wenig klar und eindeutig, welche Rechtsfolgen daraus abzuleiten seien. Ich muss mich nachdrücklich gegen dieses Argument wenden. Die staatsrechtliche Lehre hat sich in jüngster Zeit intensiver mit den Sozialrechten zu befassen begonnen. Es besteht Einigkeit und Klarheit darüber, dass ein verfassungsmässig garantiertes Sozialrecht keinen unbeschränkten individuellen Rechtsanspruch gegenüber dem Staat statuiert. Das Recht auf Bildung hat beispielsweise nicht zur Folge, dass der einzelne einen klagbaren Anspruch gegenüber dem Staat auf jede beliebige Bildungsmöglichkeit hat. Professor Saladin hat in der Zeitschrift für «Schweizerisches Recht», Jahrgang 1971, deutlich gemacht, nach welcher Richtung ein verfassungsmässiges Recht auf Bildung Wirkungen auslösen würden: als umfassendes Diskriminierungsverbot, als umfassende Verpflichtung für den Staat, Ausbildungsgänge und Ausbildungsstätten in genügender Diversifikation und in genügender Zahl für Handikapierte zu schaffen, als umfassende Verpflichtung für den Staat, hinreichende finanzielle Hilfe an unbemittelte fähige Bildungswillige zu leisten, als Verpflichtung für den Staat schliesslich, das Bildungswesen grosszügig auszubauen. Ebenso ist im Recht auf Bildung eine Lehr-, Unterrichts- und Forschungsfreiheit und die schon heute garantierte Freiheit der Ausbildungswahl enthalten. Im übrigen scheint mir völlig klar zu sein, dass auch bei diesem Verfassungsrecht der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt, der verhindert, dass unbegrenzte und unvernünftige Ansprüche gestellt oder durchgesetzt werden können.

Das gegen die Sozialrechte vorgebrachte Argument, sie stünden im Widerspruch zu den Freiheitsrechten, wird in einem noch nicht veröffentlichten Aufsatz von Professor Wildhaber klar widerlegt. Ich möchte lediglich beifügen, dass beim Recht auf Bildung eine Gegensätzlichkeit zum vornherein ausgeschlossen werden muss. Dieses Sozialrecht ist im Gegenteil dazu angetan, die Freiheit des einzelnen zu stärken, denn nur der mündi-

ge Mensch ist überhaupt in der Lage, von den durch die Verfassung gewährten Freiheitsrechten praktischen Gebrauch zu machen.

3. Ein weiterer zentraler Punkt der Vorlage ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete des Bildungswesens. Die sozialdemokratische Fraktion ist mit dem Bundesrat der Meinung, dass das Bildungswesen gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sein müsse. Wenn sie sich eindeutig für den Antrag der Minderheit ausspricht, so aus zwei wesentlichen Gründen:

Zunächst legt sie grossen Wert auf die organisatorisch-strukturelle Einheit des Bildungswesens. Diese Einheit allein garantiert eine kontinuierliche, umfassende Förderung der Schüler. Wird beispielsweise ein Grundsatz für die Chancengleichheit bloss für die Mittel- und Hochschulen garantiert, bleibt das nutzlose Deklamation, wenn in den ausschlaggebenden vorangehenden Bildungs- und Ausbildungsphasen nicht jegliche Diskriminierung ausgeschaltet wird. Der Bundesrat selber schreibt auf Seite 43 oben der Botschaft, dass die gegenwärtige Kompetenzverteilung die Möglichkeit ausschliesse, unser Bildungswesen zu einem horizontal und vertikal geschlossenen System zu entwickeln. Sodann möchte die sozialdemokratische Fraktion wirksame Sicherungen für die notwendige Koordination der kantonalen Schulsysteme in der Verfassung einbauen. Ich möchte klarstellen, dass auch die sozialdemokratische Fraktion keinen Zentralismus im Bildungswesen anstrebt. Sie ist im Gegenteil der Auffassung, dass eine weitgehende kantonale Autonomie die beste Garantie darstellt, dass unser Bildungswesen laufend entwickelt und verbessert werden kann. So ist der Minderheitsantrag denn auch als subsidiäre Kompetenz des Bundes zu verstehen, Grundsätze aufzustellen und einen minimalen Rahmen abzustecken. Diese Konzeption richtet sich nicht gegen die Konkordatslösung. Mehr- und Minderheit gehen davon aus, dass Bund und Kantone die Aufgabe gemeinsam lösen. So gibt auch der Antrag der Minderheit dem Konkordat weiterhin eine Chance. Ob sie genutzt werden kann, ist eine Frage für sich. Die Minderheit schafft aber klare Rechtsverhältnisse für den Fall, dass notwendige Angleichungen auf dem Wege des Konkordats nicht innert nützlicher Frist realisiert werden können. Dann hat der Bund die Kompetenz, subsidiär auf dem Wege der Grundsatzgesetzgebung korrigierend einzugreifen. Beim Antrag der Kommissionsmehrheit dagegen ist juristisch völlig unklar, wie der Bund seiner Verpflichtung für die Koordination des Bildungswesens nachkommen kann, wenn die Kantone ihre diesbezügliche Verpflichtung nicht erfüllt haben.

4. Mit Befriedigung hat die sozialdemokratische Fraktion zur Kenntnis genommen, dass die Bundeskompetenz für die Berufsbildung nun in den Bildungsartikeln eingeordnet werden soll. Sie wehrt sich aber dagegen, dass im übrigen alles beim alten bleiben soll. Wenn in der Botschaft auf Seite 3 unten steht: «Die jetzige Zuständigkeitsordnung für die Berufsbildung wird nicht verändert», und wenn auf Seite 53 der Botschaft nachgedoppelt wird: «Ob die Bundeskompetenz in den Wirtschafts- oder Bildungsartikeln geregelt ist, ist rechtlich irrelevant, und es wird dadurch die Gestaltung der Berufsbildung nicht beeinflusst. Das System der betrieblichen Ausbildung, die ihre Ergänzung im Berufsschulunterricht findet, hat sich grundsätzlich bewährt und soll beibehalten werden», dann haben wir ernsthafte

Zweifel, ob in der Zukunft auch den Lehrlingen eine umfassende Bildung und Ausbildung zuteil werden kann. Die Verknüpfung der Berufsbildung mit dem übrigen Bildungssystem ist nicht nur in organisatorisch-technischer Hinsicht anzugehen, sondern die Berufsbildung ist materiell in ein umfassendes Bildungssystem zu integrieren. Gerade in diesem Bereich wird sich entscheiden, ob das Recht auf Bildung für alle in optimaler Weise Geltung haben wird.

5. Die sozialdemokratische Fraktion dankt dem Bundesrat, dass er in seinen Entwurf die Bestimmungen aufgenommen hat, die einerseits eine Harmonisierung der kantonalen Vorschriften über die Ausbildungsbeihilfen gewährleisten und den Bund selber in die Lage versetzen, seinerseits Ausbildungsbeihilfen zu gewähren. Damit ist ein ganz wesentlicher Schritt für den Abbau finanzieller Bildungsschranken getan.

6. Die sozialdemokratische Fraktion nimmt schliesslich den vom Arbeitnehmer-Radio- und Fernseh-Bund der Schweiz entwickelten Gedanken auf, dass dem Bund auch die Kompetenzen gegeben werden sollen, Bildungsangebote der Massenmedien, vor allem von Radio und Fernsehen, zu fördern. Bildungsprogramme, die mittels Radio und Fernsehen oder in Zukunft mittels Kasette oder Videorekorder vermittelt werden, haben insbesondere für Spätberufene und in der Erwachsenenbildung eine grosse Bedeutung. Wir glauben, dass dieser Entwicklung Rechnung getragen werden muss, und zwar im Rahmen der Bildungsartikel. Der Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen wird sich richtigerweise nicht mit den Inhalten der beiden Medien zu befassen haben. Zudem glauben wir, dass die Förderungskompetenz des Bundes nicht auf Radio und Fernsehen allein beschränkt sein soll, sondern so weit gespannt werden muss, dass sie schlussendlich wertvolle ausserschulische Unterrichtsprogramme schlechthin erfassen kann. Wir unterstützen daher den Antrag Haller, der eine Weiterentwicklung des Minderheitsantrages zu Artikel 27bis, Absatz 44, Buchstabe e, darstellt.

Zu der Vorlage der Artikel, die die Forschung betreffen, habe ich keine Bemerkungen im Eintreten zu machen. Die sozialdemokratische Fraktion ist hier mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden. Ich bitte Sie, auf beide Vorlagen einzutreten.

Akeret: Im Namen der SVP-Fraktion empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage. Wir betrachten den neuen Bildungsartikel, sofern er noch mit einer Rahmenkompetenz des Bundes für alle Stufen des Bildungswesens ergänzt wird, als eine gute Ausgangsbasis für den Weiterausbau und die Koordination unseres Bildungswesen. Dabei sollte die Bedeutung des vorliegenden Entwurfes für das Hochschulwesen nicht übersehen werden. Im Interesse einer besseren Koordination und gezielteren Schwerpunktbildung bedarf dies unbedingt einer verfassungsmässigen Grundlage und verstärkter Bundeskompetenzen. Ebenso begrüssen wir die Schaffung einer verfassungsmässigen Basis, um die Forschung von Bundes wegen zu fördern.

Gestatten Sie, dass ich in meinem Votum vor allem das Hauptziel der Initiative der Jungen Mitte, die Schulkoordination und die Rahmenkompetenz des Bundes, anvisiere. Trotzdem dieser Bildungsartikel sehr viel und fast jedem etwas bringt, bedauern wir eine gewisse mangelnde Geschlossenheit der uns vorgelegten Kon-

zeption. Diese trägt typisch das Zeichen des Kompromisses zwischen Föderalismus und Zentralismus. Es gibt glückliche und weniger glückliche Kompromisse auf dem eidgenössischen Fechtboden. In der heutigen Ausgestaltung können wir die vorliegende Konzeption, vor allem was den Einbau des Konkordates — eines doch etwas schwerfälligen Instrumentes für die Regelung der Volksschulstufe — betrifft, als nicht sehr glücklich bezeichnen.

Staatsrechtlich zu wenig klar und nicht ganz befriedigend ist nach unserer Auffassung auch die Deklaration, das Bildungswesen sei eine gemeinsame Sache von Bund und Kantonen. So schön sich diese Institutionalisierung des kooperativen Föderalismus auch ausnimmt, lässt sie doch eine eindeutige Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen vermissen. Ähnliches ist von andern Formulierungen zu sagen, die zu Interpretationsschwierigkeiten führen dürften.

Vorab halten wir die Ausklammerung des Volksschulwesens aus der Bundeskompetenz für einen Strukturangel der Vorlage. Wir verstehen an sich die föderalistischen Bedenken, die gegen den Einbezug des Volksschulwesens in die bundesrechtliche Regelung erhoben werden. Aber seit dem 4. Juni hat sich doch einiges geändert, präsentiert sich das Paradeferd des Föderalismus, das Konkordat, in einem etwas andern Lichte. Eine Rahmenkompetenz des Bundes sollte, nachdem sich die Funktionsfähigkeit des Konkordates an zwei praktischen Beispielen erwiesen hat, im Sinne einer Auffangstellung subsidiär in die Verfassung eingefügt werden, und in jedem Falle sollte der Bund in die Lage versetzt werden, von sich aus Koordinationsvorschriften zu erlassen. Mit dieser Forderung ist das Minimum an Ergänzungsvorschriften anvisiert.

Zur sogenannten Rahmenkompetenz des Bundes noch einige Bemerkungen. Wir sind der Auffassung, dass ein hochentwickelter Staat wie die Schweiz seine Strukturen der Dynamik der Zeit und der Zukunft anpassen muss. Wenn wir weiterhin an führender Stelle der Industrienationen stehen und unsere Eigenständigkeit erhalten wollen, so ist der Bildungspolitik und der Anpassung unserer Schulsysteme an die Erfordernisse der Zeit hohe Priorität einzuräumen. Eine grösstmögliche Entfaltung des geistigen Potentials werden wir aber nur über ein optimales Schulsystem erreichen.

Neben dem Hauptziel der Gewährleistung und Hebung des Bildungsniveaus sind zwei wesentliche Ziele ins Auge zu fassen: erstens die Chancengleichheit und zweitens die Koordination der Schulsysteme. Voraussetzung für die Chancengleichheit ist aber die Koordination, denn ohne diese ist ein gerechtes Bildungssystem nicht möglich.

Die Notwendigkeit der Schulkoordination darf daher nicht allein aus der Sicht der Binnenwanderung gesehen, sondern muss in einen grösseren Zusammenhang gestellt werden. Es geht vor allem auch um die Beseitigung des Bildungsgefälles zwischen Stadt und Land sowie zwischen ärmeren und reicheren Regionen unserer Eidgenossenschaft.

Wir stellen im übrigen eine erfreuliche Einigkeit fest, dass eine vermehrte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im gesamten Bildungsbereich unumgänglich ist. Es gilt, daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und dem Bund vermehrte Kompetenzen einzuräumen, ohne in einen uniformierenden Zentralismus zu verfallen. Auf keinen Fall darf der Bund lediglich zur finanziellen Mithilfe verpflichtet werden, ohne für diese

Verpflichtungen auch die entsprechenden Rechte zu erhalten.

Wir glauben, dass den Kantonen auch bei Schaffung einer Rahmenkompetenz des Bundes und bei Erlass gewisser Grundsatzvorschriften noch ein sehr weites Feld der Betätigung auf dem Gebiete des Schulwesens eingeräumt ist, sei es bei der Ausgestaltung der Grundsätze im einzelnen, sei es beim Vollzug des gesamten Schul- und Bildungswesens.

Als wichtig und unerlässlich scheint es uns, dass bei der Festlegung der Grundsätze für das Bildungswesen auf die sprachlichen Regionen Rücksicht genommen wird. Daher fordert die Initiative die besondere Berücksichtigung der Sprachregionen.

Die Beachtung dieser Forderung der Initiative wird nicht zu einem zentral geleiteten Volksschulwesen führen, und es wäre abwegig, den berichtigten Schulvogt aus der Rumpelkammer zu holen. Wir stellen uns selbständige Koordinationszentren in den einzelnen Sprachregionen vor, die im Rahmen des Bundes eng zusammenarbeiten, so etwa zu Realisierung der «école romande».

Wir gestatten uns, Sie darauf aufmerksam zu machen, dass nicht nur das Initiativkomitee und die Schweizerische Volkspartei eine Rahmenkompetenz des Bundes auf dem Gebiete des gesamten Bildungswesens fordern. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens haben sich auch der Wissenschaftsrat, die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, der Landesring, der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der Schweizerische Bauernverband für eine solche ausgesprochen. Nach den beiden Volksabstimmungen in Zürich und Bern, die als Mahnmahl für eine fortschrittliche Lösung gelten können, haben sich, wie ich gesprächsweise feststellen konnte, führende Persönlichkeiten im Schulwesen und in kantonalen Regierungen, die «vor Tisch» auf das Konkordat setzten, für eine Rahmenkompetenz des Bundes ausgesprochen. Im übrigen heisst es in den Legislaturzwecken der vier Bundesratsparteien, denen wir das Schicksal einer blossen Schubladisierung ersparen wollen, wörtlich: «Sofern auf dem Konkordatsweg keine rechtzeitige und befriedigende Lösung gefunden werden kann, hat der Bund ein Rahmengesetz zu erlassen.» Dieser Forderung habe ich nichts mehr beizufügen, sie sollte von unserem Rat beherzigt werden.

Gestatten Sie mir noch ein Wort zu einem andern Hauptpunkt dieses Bildungsartikels, zum Recht auf Bildung. Die SVP-Fraktion schliesst sich der Fassung des Bundesrates und des Ständerates mehrheitlich an, weil sie glaubt, dass mit der Beschränkung auf die Begriffe Ausbildung und Eignung das neue Sozialrecht der Bundesverfassung seine tunliche, praktikable Begrenzung und Uberschaubarkeit erhalte. Persönlich halte ich allerdings dafür, dass sich diejenigen, die glauben, dass die Fassung Bundesrat/Ständerat einen weniger starken Anspruch auf Klagbarkeit eines Rechts auf Bildung gäbe, sich in einem Irrtum befinden. Bei der engeren Fassung sind die Kriterien der Klagbarkeit, Ausbildung und Eignung genauer bestimmt; die Klagbarkeit ist also eher realisierbar. Andererseits ist der Begriff «Eignung» schwer fassbar und sicher nicht sehr glücklich. Auch die Botschaft gibt zu, dass objektive Kriterien zu ihrer Feststellung fehlen und dass solche durch die Bildungsforschung erst erarbeitet werden müssen. Wir stehen hier also vor einer sehr problematischen Aufgabe.

Ich möchte Ihnen empfehlen, den Hauptakzent beim Recht auf Bildung oder Ausbildung, wie Sie wollen,

nicht auf die sogenannte Klagbarkeit, sondern auf seine allgemeine staatspolitische, schöpferische Strahlungskraft, auf seine gesetzgeberische Funktion zu legen, im Sinne eines Auftrages an Behörden und Volk, das Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit auf dem gesamten Gebiete des Bildungswesen zu fördern und zu sichern und damit ein Stück Freiheit für jeden einzelnen zu verwirklichen.

Im Sinne dieser Erwägungen beantrage ich Ihnen Eintreten auf die gesamte Vorlage.

M. Kohler Simon: Si l'on sait que, des heures durant, vos commissaires se sont ingénies à donner une définition de la «Bildung» et de l'«Ausbildung» sans aboutir pour autant à un résultat entièrement satisfaisant, on se rend compte combien gratuites sont les critiques qui ont été adressées aux auteurs du concordat et aux promoteurs de la coordination, auxquels on a reproché de ne pas avoir défini avec assez de précision une politique de la formation. Je voudrais rendre hommage à ceux qui ont reconnu leurs prestations; elles représentent, quoi qu'on en dise, une telle somme d'études, de pourparlers et d'échanges de vues qu'il serait prétentieux de vouloir les reprendre ici par le menu. C'est pourquoi je me bornerai à quelques réflexions tendant à cerner le projet et en particulier ses ressorts d'efficacité et ses chances de succès à la lumière des faits nouveaux.

Les décisions des cantons de Berne et de Zurich n'étaient pas connues lorsque le Conseil des Etats a examiné le projet et lorsque notre commission a siégé les 18 et 19 mai à Spiez, ce qui nous faisait dire alors que l'attitude de la commission dépendrait des résultats des consultations populaires de Berne et de Zurich. Or le souverain s'est prononcé négativement dans les deux plus grands cantons de Suisse et ce verdict renforce le projet du Conseil fédéral.

En fait, l'intervention de la Confédération ne saurait être contestée. Grâce la nouvelle loi, le droit à la formation est garanti. L'enseignement ne sera plus l'affaire des seuls Etats confédérés mais sera du domaine commun de la Confédération et des cantons, la première étant désormais mise au bénéfice de compétences allant de l'enseignement secondaire à la formation supérieure jusqu'à l'éducation des adultes, tout en ayant la possibilité d'encourager la coordination entre les cantons. Le tout est de savoir, après les refus du peuple bernois et du peuple zurichois, si les compétences que le Conseil fédéral ou la commission entend donner à la Confédération sont suffisantes. Et la tentation serait grande pour les partisans de la coordination et du concordat, dont les projets ont échoué dans leurs cantons respectifs, de conférer à la Confédération des pouvoirs beaucoup plus étendus. Elle est encore plus grande lorsque le problème prend une tournure si inquiétante que toute une région d'un canton — en l'occurrence le Jura — se prononce sans équivoque pour la participation des districts francophones à la coordination romande, tandis que le district de Laufon opte pour le raccordement aux deux Bâles et à Soleure et que la partie alémanique du canton, avec autant de netteté, s'oppose au projet pour de multiples raisons difficiles à analyser.

Le paradoxe s'accroît encore du fait de la situation exceptionnelle de Bienne, dont le clivage linguistique contraint l'autorité à prendre une option différente et draconienne, soit pour la partie de langue allemande,

soit pour celle de langue française. On mesure les difficultés que cela engendre si l'on sait que certaines écoles bernoises sont bilingues et que les graves répercussions de cette situation ne s'arrêtent pas à la périphérie de la ville de Bienne elle-même mais font tache d'huile dans le Jura sud ou, pour ce qui concerne la partie alémanique, bien au-delà du Seeland. Or ni l'initiative des jeunes PAB, ni le projet du Conseil fédéral, ni le projet modifié par la majorité ou la minorité de la commission, qui défendent leur point de vue tout à l'heure, ne prévoient des moyens suffisants pour maîtriser tous les problèmes que nous venons de soulever. Et si grande que soit notre envie de donner des compétences accrues à la Confédération, avons-nous le droit, après les avoir déçus, de punir les 18 cantons qui se sont prononcés en faveur de la solution concordataire? Peut-on les acculer à une centralisation très poussée contre laquelle ils se sont insurgés? Nous ne le pensons pas. Ceux qui, dans les cantons de Berne et de Zurich, se sont opposés à la nouvelle législation cantonale en matière scolaire en considérant que la solution par le truchement de la Confédération est la seule bonne, seraient-ils encore aussi résolus lorsque le projet leur serait soumis? L'expérience, vous le savez, a démontré que le souverain se montre peu perméable aux propositions de réforme scolaire, si bien qu'il faut se prémunir contre un échec toujours possible.

On a dit à juste titre que la constitution fédérale étant un instrument permanent, il ne serait pas raisonnable d'y inscrire des âges, des durées ou des sujets qui pourraient être modifiés à chaque instant et nécessiteraient la révision de la constitution. Nous pensons que ce raisonnement reste valable, pour autant cependant que les objectifs de la coordination soient effectivement atteints. Or elle est irréversiblement partie dans toute la Suisse romande et dans une partie de la Suisse alémanique et, si les autres cantons devaient résister durablement à l'harmonie scolaire intercantonale, la situation deviendrait intenable et empirerait considérablement par rapport à l'état de fait actuel.

Je pense que M. le conseiller fédéral Tschudi, dont je salue la diligence en la matière, n'aura pas manqué de procéder à l'analyse de la situation créée par les consultations populaires de Berne et de Zurich et nous attendons avec le plus grand intérêt les considérations qu'il voudra bien nous soumettre à ce propos. Tant il est vrai que, pour notre Conseil, l'examen du projet se pose autrement qu'il ne s'est posé au Conseil des Etats, qui s'est prononcé dans l'hypothèse certaine ou quasi certaine de l'adhésion de tous les cantons au concordat, ce qui n'est, hélas, plus le cas aujourd'hui. Qu'on le veuille ou non, le crédit alors accordé sans réserve aux cantons en faveur de la coordination se trouve aujourd'hui singulièrement déprécié et il faudra en tirer les conséquences au cours de ce débat. C'est une raison de plus pour entrer en matière.

Frau Thalmann: Ich nehme hier zu einem kleinen Sonderproblem Stellung, nämlich zur Frage, ob einzelne Schulfächer im Verfassungsartikel namentlich erwähnt werden sollen. Herr Nationalrat Gut stellte in der nationalrätlichen Kommission den Antrag, es sollte im Verfassungsartikel 27bis, Absatz 2, zusätzlich erwähnt werden: «Die Kantone gewährleisten einen genügenden staatsbürgerlichen Unterricht.» Er versteht darunter eine stärkere Dotierung des Lehrfaches «Staatskunde» und führt aus, dass es gerade bei den Rekrutenprüfungen

zutage trete, wie ungenügend das staatskundliche Wissen unserer Jugendlichen sei.

In bezug auf diese Feststellung stimme ich ihm zu; die staatskundlichen Kenntnisse sind oft recht mager, und bei vielen Jugendlichen kommt noch das sprachliche Unvermögen dazu. Es fehlt an Wissen und an Ausdrucksfähigkeit, und darum weisen die Prüfungen ein ungenügendes Ergebnis auf.

Trotz dieser Erkenntnis scheint es mir unrichtig, das Fach «Staatskunde» im Verfassungsartikel besonders zu erwähnen. Staatskunde ist in allen neueren Lehrplänen enthalten, und die kommende Koordination wird hier zweifellos noch ihren Beitrag leisten. Sowohl an den Oberstufen als auch an den Sekundar- und Bezirksschulen wird das Fach bereits erteilt, und es stehen hierfür auch gute Lehrmittel zur Verfügung. Dass dem Fach «Staatskunde» in der Berufsschule und in den Mittelschulen vermehrte Bedeutung zukommt, scheint selbstverständlich zu sein, weil die Schüler inzwischen älter und in den meisten Fällen auch reifer und verständiger geworden sind. Es sind heute kaum noch 10 Prozent der Schüler des männlichen Geschlechts, die nach der Volksschule keine weiteren Schulen mehr besuchen. Sämtliche Rekruten haben daher während mindestens zwei Jahren, der weitaus grösste Teil aber während vier Jahren Staatskundeunterricht erhalten.

Bei den Mädchen ist die Prozentzahl derjenigen, die nach der Volksschule nicht mehr systematisch ausgebildet werden und daher keinen Staatskundeunterricht mehr erhalten, grösser; sie mag heute noch etwa 30 Prozent ausmachen. Rund 70 Prozent der Mädchen erhalten auch in den Ausbildungs- oder Studienjahren vermehrten Staatskundeunterricht, da sämtliche Berufsschulen, die dem Berufsbildungsgesetz unterstellt sind, sämtliche Berufsalltagsschulen und die Privatschulen Staatskunde als Lehrfach vorsehen. Es fehlt nicht an der Stundendotierung des Faches. Ich würde eher sagen: Schenken wir der Gestaltung des Staatskundeunterrichtes mehr Aufmerksamkeit, indem wir vor allem dem aktuellen Zeitgeschehen Platz einräumen, wie es die Schweizerische Staatsbürgerliche Gesellschaft dieses Jahr im Kurs in St. Moritz zu verwirklichen sucht.

Wenn wir durch die Meinungsäusserung des Kollegen Gut dahin gelangen, Lehrkurse für den Staatskundeunterricht vermehrt einrichten zu können, müssen wir ihm dankbar sein, dass er dieses Thema in die Diskussion geworfen hat; aber in der Verfassung muss weder der Staatskundeunterricht verankert noch sollen andere Fächer namentlich erwähnt werden. Das gehört in die Ausführungsgesetze und in die Lehrpläne der verschiedenen Schulen.

Ueber die Gleichstellung von Knaben und Mädchen im Bildungswesen werde ich morgen bei der Detailberatung über die Diskriminierung sprechen.

Haller: Ich habe plötzlich entdeckt, dass ich der Urahne in den parlamentarischen Vorstössen betreffend Schulkoordination bin. Am 4. März 1964 hatte ich ein Postulat eingereicht, das im Juni vor acht Jahren vom Rat entgegengenommen worden war. Es lautete: «Industrialisierung und Aenderung der Bevölkerungsstruktur bewirken, dass zwischen den einzelnen Kantonen eine zunehmende Wanderbewegung von Familien festzustellen ist. So ist ein erheblicher Teil unserer Schulkinder gezwungen, ihre Schuljahre in verschiedenen Kantonen zu absolvieren. Infolge unserer uneinheitlichen Schulordnung ist aber jeder Uebertritt in die Schule eines

ändern Kantons erschwert. Dies wirkt sich meist für einen gesicherten Bildungsweg der betroffenen Schüler auch sehr nachteilig aus. Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, in Verbindung mit den Kantonsregierungen eine Vereinheitlichung der schweizerischen Schulsysteme anzustreben.»

Damals — vor acht Jahren — hatte mich der heutige Ständerat Kollege Eggenberger gewarnt. «Pass auf, du langst in ein Wespennest hinein.» Und heute ist die Diskussion um die Schulkoordination selbstverständlich geworden. Ich bin eigentlich der Jugendfraktion der BGB oder SVP, ich weiss nicht, wie sie sich nennt, dankbar, dass sie die Initiative gestartet hat; denn durch ihren Vorstoss ist das Prozedere um Schulkoordination und Bildungsartikel beschleunigt worden.

Wir wissen ja, dass sich die Schulsysteme von 15 westeuropäischen Schulen weniger unterscheiden als diejenigen unserer 25 Kantone. Das mag viele mit Stolz erfüllen, weniger begeistert davon sind unsere schweizerischen Nomaden. Weil aber das Wort Nomaden nach Beduinen mit Kamelen und leuchtenden Zelten riecht, hat man ein schöneres Wort dafür gefunden: Binnenwanderung. Aber heimatverbunden sind diese Leute immer noch, nur hängt das Wort nicht mehr mit Heimatort und väterlicher Scholle zusammen. Wir sind also heute daran, via Bildungsartikel, der alles von der Vorschule bis zur Hochschule umfasst, auch die Schulkoordination miteinzuschliessen. Ueber Bildung und Erziehung zu reden ist heute teilweise eine Modesache geworden, und die Gefahr von supergescheiten Höhenflügen besteht. Um so ernsthafter musste sich unsere Kommission mit dieser Frage befassen. Sie hat sich die Beratungen nicht leicht gemacht. Trotzdem verhältnismässig wenig Pädagogen unsere Kommission zierten, hatten wir gleichwohl eine Vielfalt von Meinungen und Auffassungen. Hie und da ist auch bei verschiedenen Kollegen der Föderalismus allzusehr in den Vordergrund gestellt worden. Ich bin auch Föderalist, aber in Schulfragen bin ich ein unitarischer Föderalist.

Mit dem neuen Verfassungsartikel hoffen wir, einen entscheidenden Schritt in die neue Zeit zu tun. Gewisse Unzukömmlichkeiten, wie sie die Volksabstimmungen in Zürich und Bern darstellen, sind immerhin in Kauf zu nehmen; man kann sie ja später einmal korrigieren. Immerhin muss auch festgestellt werden, dass die Möglichkeiten der heute geltenden Verfassungsbestimmungen in bezug auf das Erziehungswesen nicht voll ausgeschöpft sind. Wir haben doch in verschiedenen Kantonen Verhältnisse, die selbst der Auffassung des Verfassungsgebers von anno dazumal noch nicht entsprechen. Hoffen wir, dass dereinst der jetzigen Vorlage nicht allzusehr Schwierigkeiten bereitet werden. Beispielsweise habe ich für die Beratungen im Plenum auf einen Antrag verzichtet, den ich in der Kommission gestellt hatte. Er lautete: «Die Lehrfreiheit und die Lernfreiheit sind gewährleistet.» Der Verzicht auf diesen Antrag entspricht nicht dem Schock vor der eigenen Progressivität, sonder der nüchternen Ueberlegung, wo im Moment die Grenzen des Möglichen liegen. Wenn der erste Ausdruck (Lehrfreiheit) noch Anklang gefunden hätte, mussten wir doch feststellen, dass der zweite Ausdruck, die Lernfreiheit, in der Auslegung noch nicht jener Interpretation gewachsen ist, die zur Verwirklichung nötig wäre. Um so mehr hoffe ich, dass im grossen und ganzen die Anträge unserer Kommission nicht verwässert, sondern vielmehr verbessert werden sollten.

In der Detailberatung habe ich in bezug auf technische Hilfsmittel dann noch einen Minderheitsantrag zu begründen. Man hat eine neue Formulierung gefunden, und ich werde den jetzigen Antrag in der Fahne zurückziehen zugunsten der neuen Formulierung.

Im übrigen beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Speziali: Qualsiasi modificazione dell'articolo 27 della Costituzione federale, uno di quelli fondamentali, assume un significato d'importanza eccezionale: siamo in un campo squisitamente spirituale, e dunque di politica nel senso più alto, poichè coinvolge e condiziona i valori culturali dell'uomo del futuro: mi sembra quindi doveroso e pertinente che in questo dibattito — con la benevola comprensione del Parlamento —, nell'ansia dell'elevazione spirituale del Paese che le modificazioni costituzionali indubbiamente perseguono con saggia determinazione, la lingua italiana possa dichiarare la sua irrinunciabile presenza che è un dovere di tutti di riconoscere e se mai di rafforzare.

Mi limiterò soltanto a qualche considerazione sul capitolo che riguarda la «Formazione degli adulti», già toccato dal collega Gut, anche se la tentazione è grande di soffermarmi — riflettendo gli attuali più importanti problemi della politica scolastica ticinese — sulla scuola media unica (école primaire supérieure unique) o sul problema dell'Università della Svizzera italiana che sta sorgendo almeno negli animi più fiduciosi. Già nel 1970 un illuminato studioso e collaboratore di Kennedy nel settore culturale dichiarava all'assemblea della Federazione americana per l'educazione degli adulti che: «Nous devons tous cesser d'identifier l'éducation avec la jeunesse et commencer à l'identifier avec l'état d'adulte et la vie tout entière.»

E' dunque attorno a questa dichiarazione intelligente e acuta che svilupperò qualche considerazione.

E' pertanto lecito chiedersi se la proposta modificazione costituzionale risponda compiutamente a quest'aspirazione: il Consiglio federale ritiene sufficiente l'affermazione, a mio parere troppo timida e generica, contenuta nella lettera *b* dell'articolo 27bis: «La Confederazione è autorizzata a emanare principi sull'organizzazione e lo sviluppo dell'educazione degli adulti»; il Consiglio federale intende forse in un futuro vicino presentare un nuovo articolo costituzionale sull'educazione permanente?

Attendo volentieri e con fiducia la risposta del rappresentante del Consiglio federale prima di eventualmente presentare una proposta formale.

E' indispensabile superare l'incerta situazione attuale, che è riassunta nel messaggio, a pagina 23. E' comunque impressionante e preoccupante — se pur per certi versi anche rallegrante — la constatazione secondo cui l'educazione degli adulti è sopportata nella misura del 95 per cento da persone private, e molte ne fanno anche una speculazione; è indubbio per contro che le direttive, il coordinamento e parte del finanziamento non possono ch'essere di spettanza della Confederazione e dei Cantoni, come del resto afferma il messaggio a pagina 3: «La Confederazione è dichiarata competente a statuire principi... sull'educazione degli adulti come anche sull'assegnazione di aiuti finanziari.»

«Il nuovo settore dell'educazione degli adulti potrà essere promosso e consolidato con disposizioni-quadro federali.»

«*Domaine nouveau*», dice il testo francese, così come è autorevolmente confermato da Samuel Roller nell'ottimo libro *La Suisse au-devant de l'éducation permanente*: «*L'éducation permanente est devenue, depuis quelques mois, une des préoccupations majeures de ceux qui, chez nous, ont des responsabilités dans le secteur de la formation et de l'éducation.*»

Del resto, anche il programma '71 del Partito radicale svizzero afferma che «è evidente oggi che la formazione continua è indispensabile all'uomo».

Penso che l'Autorità federale deve dichiarare quale sarà la sua politica nell'ambito dell'educazione permanente: con spirito di grande saggezza — che mi fa sperare in una risposta ampiamente rassicurante — l'on. consigliere federale Tschudi scrisse che sono preziosi tutti i suggerimenti che riguardano «l'aménagement d'un système approprié aux besoins d'une génération qui vivra une bonne partie de son existence active au XXI^e siècle».

Perfettamente: già la parola «aménagement» (sistemazione) dà la misura dell'impegno che ci attende e che non può tardare di rivelarsi in forme concrete.

Nascono inevitabilmente grossi problemi, specie sulle competenze della Confederazione e dei Cantoni.

Bisogna comunque tener conto degli sforzi cantonali: è mio dovere soffermarmi un istante su quelli fatti dal Canton Ticino: da noi, l'illuminato insegnamento di Stefano Francini — il nostro primo consigliere federale, una personalità tra le più eminenti e più alte della storia confederata — non si è perso nel lungo corso di centovent'anni.

Il Francini, in una divinazione che è prerogativa dei veri politici, scriveva, l'11 novembre 1852 al suo amico Severino Guscetti: «... utilizzare uno o più professori del Liceo anche per la classe operaia, mediante corsi vespertini di fisica, chimica, ecc.: adattati alla comune intelligenza... popolarizzando per così dire la scienza colle sue applicazioni all'industria di quello dei nostri capoluoghi dove la classe operaia è di gran lunga più operosa...» Troviamo la base legislativa cantonale nell'articolo 188 della legge della scuola del 1958, del resto già parecchio superata: «Lo Stato e i Comuni possono istituire direttamente o in collaborazione con gli enti locali o con le associazioni sindacali corsi di cultura popolare per adulti e giovani prosciolti dall'obbligo scolastico al fine di completare l'istruzione impartita nelle scuole obbligatorie e professionali, di favorire la formazione culturale del cittadino, di migliorare le conoscenze dei problemi essenziali di natura economica, sociale e spirituale che interessano il Paese.»

Seguirono i primi passi prudenti e timorosi, che riassumo in poche cifre:

La spesa: 40 000 fr. nel '67; 100 000 fr. nel '69; 200 000 fr. nel '70; 400 000 fr. nel '71: si tratta ovviamente di corsi per adulti organizzati dallo Stato del Canton Ticino.

I partecipanti: dai 400 nel '63, ai 3050 nel '68 ai 7200 nel '71: è dunque un'impressionante progressione, che, penso, fa onore al Canton Ticino.

Il recente decreto esecutivo dimostra un potenziamento sicuro e deciso che indica una precisa e definitiva volontà politica della quale — nel suo apprezzamento — la Confederazione deve tener conto.

E' perciò con fiduciosa attesa che si attende, da parte del Consiglio federale, una dichiarazione impegnativa sull'educazione permanente: sarebbe un'affermazione fondamentale, un arricchimento definitivo della no-

stra carta costituzionale, anche se l'approfondimento legislativo e operativo — doveri della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni, finanziamento, contributo della radio e della televisione (capitolo che meriterebbe una trattazione a sè) — sarà indubbiamente lungo e laborioso.

Così ad antichi e sempre attuali principi — il diritto alla formazione garantito ad ogni abitante, l'obbligatorietà nell'ambito della scuola primaria, la gratuità, il diritto al controllo e alla vigilanza dell'autorità civile — se ne aggiungerebbe un altro a garanzia di una sempre aggiornata e puntuale elevazione spirituale dell'uomo durante l'intera sua esistenza: la nuova formulazione dell'articolo 27 della Costituzione federale deve pertanto partire dal concetto fondamentale che l'educazione permanente è la vera conquista cui si aspira per i prossimi decenni, proprio perchè, e ricordo ancora una volta l'elevato pensiero dell'on. Tschudi, siamo chiamati a legiferare per una generazione che vivrà una parte della sua esistenza attiva nel XXI^o secolo.

Cavelty: Wie von zahlreichen Votanten betont wurde, stehen wir vor einer Vorlage, die für unsere Jugend und damit für die Zukunft unseres Landes von entscheidender Bedeutung ist.

Erlauben Sie daher, dass in dem mehrstimmigen Chor der Befürworter auch das bescheidene Glöcklein der rätoromanischen Schweiz mitklingt. Als kleine Minderheit sind wir aus Selbsterhaltungsgründen darauf bedacht, eine fortschrittliche Lösung zu erhalten, die uns nicht erdrückt, sondern unserer besonderen und besonders schwierigen Stellung Rechnung trägt.

Wir sehen diese Lösung im vorgeschlagenen Weg des Konkordates, wo im Rahmen der begrüßenswerten Annäherung der Schulsysteme noch Raum für die notwendige kulturelle Eigenständigkeit bleibt. Neben dem kulturellen Bedürfnis spricht auch die politische Weisheit für eine dezentralistische Lösung unter Respektierung des Subsidiaritäts- und Souveränitätsprinzips im Primarschulsektor.

Eine Bundeslösung auf dem Wege der Gesetzgebung würde den Pioniergeist der Kantone lähmen und die gesunde kantonale Initiative, die für andere Kantone beispielhaft sein kann, im Keime ersticken. Die Gegner des Konkordats sagen, die Kantone könnten auch im Rahmen eines Bundesgesetzes gehört werden. Aber wie stellen Sie sich dies vor? Ein Bundesgesetz wird im Parlament gemacht; die Stimmenmehrheit entscheidet, auch wenn man im Vernehmlassungsverfahren kantonale Wünsche angehört hätte. Ord tuts quests motifs, stimadas signuras, preziai signuras, beneventein nus la sligiazion proponida dal Cussegl federal e dalla pluralitad della commissiun. Nus supplichein ded entrar en materia e d'acceptar la proposta, per la giuventetgna, per las minoritads e per il beinstar digl entir pievel.

Tanner-Zürich: Ich bin zwar, wie Herr Cavelty, ebenfalls Bündner, aber gewissermassen ein «heruntergekommenen». Wenn ich auch nicht ein Zentralist bin, bin ich doch ein Schweizer, der die Meinung vertritt, wir müssten — um in unserer Bildungspolitik weiterzukommen — bei Artikel 27bis dann dem Minderheitsantrag zustimmen. Zunächst aber eine grundsätzliche Bemerkung, denn wir stehen ja erst beim Eintreten.

Von Sokrates bis Walter Allgöwer ist ein recht weiter Weg. Kollege Gut hat ihn wahrscheinlich deshalb verhältnismässig vorsichtig beschränkt, aber er hat es immerhin fertiggebracht, dem Präsidenten des VOLG

hinter mir die Zusammenhänge zwischen dem historischen Makrokosmos und dem «Migroskosmos» bewusst werden zu lassen.

Spass beiseite: Ich muss Herrn Kollege Gut noch einmal ernsthaft zitieren. Freundlich und liebenswürdig, wie wir das von ihm gewöhnt sind, begann er in der Kommissionssitzung sein Eintretensvotum mit dem Satz: «Ich muss bekennen, dass mir diese Vorlage gefällt.» Wie glücklich wäre ich, seine Schalmee blasen zu können. Leider vermag ich das nicht, denn ich muss bekennen, dass diese Vorlage mir keineswegs durchgehend zu gefallen vermag. Der Bundesrat spricht zwar — Herr Schmid machte schon darauf aufmerksam — von der Verfassungsrevision des Jahrhunderts und dass es dabei um eine Schicksalsfrage gehe. Es sollte, angesichts der Materie — geht aber nicht, angesichts dessen, was uns vorgelegt wird.

Grosse Worte müsste man für Grosses aufsparen, für Kleines wäre verbale Bescheidung am Platz. Nun will ich freilich nicht ungerecht sein, verglichen mit Altem und Veraltetem sind Neues und Erneuerndes immer Fortschritte. Immerhin gehen wir ja daran, in unserer Verfassung Sozialrechte zu setzen. Als ein solches hat die Bildung in Artikel 27 Eingang und Anerkennung gefunden. Darüber mag man sich freuen wie auch darüber, dass künftig dem Bund nicht nur in zunehmendem Mass finanzielle Aufgaben übertragen werden sollen, sondern sogar das Recht, immer mehr mitzuplanen und mitzugestalten, allerdings leider nur im ersten und zweiten Stock. Das, meines Erachtens, kann nicht genügen.

Nun, es ist schon erwähnt worden, aber ich darf es wiederholen, dass der Bundesrat in seinem Vorentwurf einen bedeutsamen Schritt weiterging, indem er es dort gewagt hatte, ein Bildungsziel zu formulieren, eben die harmonische Entfaltung des Menschen zur vollen Persönlichkeit. Solche Töne aus dem Bundeshaus waren neu und erweckten grosse Hoffnungen im Land. Die Landesväter übertrafen sich selbst, indem sie als aufgeschlossene Väter die Söhne und Töchter dieses Landes zu bilden gedachten. Ob erschrocken über ihren eigenen Mut oder einfach über den Widerstand, wie mir scheinen will, bildungsbremsender Kreise, haben sie leider in ihrem letzten Textvorschlag die Hoffenden ihrer Hoffnungen beraubt und doch weiterhin von einer Schicksalsfrage gesprochen. Aber Schicksal ist so oft nicht das, was wir dafür halten, sondern viel häufiger das, was wir selber nicht tun. Mit dieser Vorlage ist sicher nicht nichts, ist aber ganz sicher zuwenig getan. Ich werde mir in der Detailberatung zum sogenannten Guten des Bundesrates einige weitere sogenannte böse Bemerkungen gestatten. Jetzt, im Eintreten, nur noch dies: Vor der Kommissionssitzung hatte ich die Möglichkeiten geprüft, einen Rückweisungsantrag einzureichen. Nach dem Motto vom Spatz in der Hand liessen realpolitische Gründe mich darauf verzichten. Nicht verzichten konnte ich, als wir tagten, auf den Versuch einer Metamorphose. Sie hätte darin bestanden, aus dem etwas mageren Sperling die Eule Athens werden zu lassen, aber ich bedaure es lebhaft, dass während der Kommissionssitzung Herr Bundesrat Tschudi diesem Versuch kaum ein aufmerksames Ohr lieh, geschweige denn die Bemühungen einer wirklichen Antwort würdigte. Vielleicht habe ich jetzt mehr Glück, falls ihn nicht gerade, wie heute morgen wieder, irgendein Herr Brunner beim Zuhören stört. Jedenfalls kam ich deshalb nicht darum herum, an meinen Minderheitsanträgen festzuhalten. Ich bitte Sie schon jetzt dafür um Geduld und Verständnis. Es

geschah in der Meinung und Hoffnung, dass Sie, im Gegensatz zum Vertreter des Bundesrates, wenigstens darüber zu diskutieren bereit sein würden.

In diesem Sinne möchte auch ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage empfehlen.

Weber-Arbon: Die Verfassungsrevision, an die wir herantreten, ist nicht nur in ihrem materiellen Gehalt von grösster Tragweite, sie weist zudem verschiedene Merkmale auf, welche als einmalig oder als erstmalig in die Verfassungsgeschichte unseres Bundesstaates eingehen werden. Ich möchte zwei davon kurz skizzieren.

1. Der Schritt zum Einbau eines Sozialgrundrechtes in unserer Verfassung, und 2. der Versuch, eine öffentliche Aufgabe als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen zu bezeichnen.

Ich gratuliere dem Bundesrat zu seinem Entschluss, mit dem von ihm vorgeschlagenen Text zu Artikel 27, Absatz 1, den Schritt getan zu haben, in unserer Verfassung ein sogenanntes Sozialrecht aufzunehmen. Die Diskussion über die Frage, wie dieses Recht schliesslich formuliert werden soll, gehört in die Detailberatung. Beim Eintreten wollen wir uns einfach der staatsrechtlichen und staatspolitischen Tragweite dieser neuen Konzeption in vollem Umfang bewusst werden.

Diese Neuerung war bekanntlich im Ständerat nicht unbestritten. Herr Ständerat Munz hat sich zwar nicht als KK, sondern als Evangelisch-Konservativer etabliert und von einem sozialen Verfassungsrecht in unserer Bundesverfassung nichts wissen wollen. Mit einem eindeutigen Mehr von 26 : 10 Stimmen — wohlverstanden nach einem eindrücklichen Votum eines ehemaligen KK — ist jedoch die Kleine Kammer dem Bundesrat gefolgt. In der nationalrätlichen Kommission und auch heute in der Eintretensdebatte hat sich kein grundsätzlicher Gegner mehr gemeldet, der den Antrag Munz wieder aufgenommen hätte. Aber — das ging aus der bisherigen Debatte hervor —, der Geist der politischen Haltung dieser Richtung ist in diesem Saale doch wieder in Erscheinung getreten. Ich habe heute morgen mit Interesse dem in gewohnt liebenswürdigem Ton gehaltenen Votum des Sprechers der radikal-demokratischen Fraktion zugehört, unserem Ratskollegen Gut. Sie erinnern sich, er hat vor allem die Fassung der Kommissionmehrheit kritisiert. Für den Fall, dass man davon ausgeht, dass unsere Verfassung überhaupt einen einheitlichen Stil habe — diese Frage mag hier offen bleiben —, soll nach meiner Auffassung, ich betone das ganz deutlich, die Verfassung immer wieder erneuert werden. Ich glaube nicht, dass wir dazu den Zeitpunkt einer Totalrevision abwarten sollen. Es gilt hier der Grundsatz nicht nur *ecclesia*, sondern *constitutio semper reformanda*.

Es ist doch eigentlich merkwürdig, wie sich die politischen Fronten in diesem Saale verändert haben, wie die konservative Grundhaltung von der radikal-demokratischen Fraktion am nachdrücklichsten betont wird. Wenn das so weitergeht, wird die radikal-demokratische Fraktion sich überlegen müssen, ob sie nicht eine Namensänderung in «konservativ-demokratische Fraktion» vornehmen will.

Zurück zur Sache: Mit diesem Grundrecht tritt nicht nur staatsrechtlich, sondern auch staatspolitisch ein ganz neues Element in unsere Verfassung.

Die zweite grosse Neuerung ist in Artikel 27bis enthalten. Im Bereich der Bildungspolitik soll der Grundsatz der Gemeinsamkeit der Aufgaben zwischen

Bund und Kantonen einerseits, aber auch zwischen den Kantonen unter sich verankert werden. Die Pflicht zur Zusammenarbeit soll also eine doppelte sein: Einmal ist der Grundsatz der Kooperation zwischen Bund und Kantonen — ich möchte sie als vertikale Zusammenarbeit bezeichnen — in Absatz 1 vorgesehen. Bis jetzt enthält unser Verfassungsrecht klare Kompetenzausscheidungen zwischen Bund und Kantonen, indem diese oder jene Materie zur Bundessache erklärt wurde; was nicht Bundessache war, gehörte in den Kompetenzbereich der Kantone.

Die Pflicht zur Kooperation der Kantone unter sich, also gewissermassen die Zusammenarbeit in horizontaler Beziehung, tritt in Absatz 2 in Erscheinung. Auch eine solche Verfassungsnorm ist für uns etwas vollständig Neues. Sie bedeutet nichts Geringeres als die Institutionalisierung, oder — genauer gesagt — die Konstitutionalisierung des Grundsatzes des kooperativen Föderalismus.

Ich lade Sie alle ein, sich der Tragweite dieser neuen Verfassungsnormen voll bewusst zu werden. Ich bekenne auch offen: staatspolitisch haben beide Gedanken etwas Imponierendes, etwas Bestechendes. Ob sie uns staatsrechtlich wirklich weiterbringen, dazu setze ich vorläufig ein Fragezeichen; wir werden uns in der Detailberatung noch näher darüber zu unterhalten haben. Ich möchte hier vorläufig bloss eines zu bedenken geben: Beide Grundsätze, die Pflicht zur Zusammenarbeit im vertikalen wie im horizontalen Bereich, setzen etwas entscheidend Wichtiges voraus, nämlich die Willensübereinstimmung zwischen den Partnern, welche zusammenarbeiten wollen und zusammen arbeiten sollen. Was passiert aber, wenn dieser Konsens — diese Willensübereinstimmung — nicht besteht? Für die vertikale Kooperation zwischen Bund und Kantonen werden in Artikel 27bis, Absatz 2, eine ganze Reihe von Vorschriften vorgesehen, so dass man sich eigentlich fragen muss, ob der Grundsatz von Absatz 1 noch nötig ist und ob er noch einen eigenen Aussagewert besitzt.

Für die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonen fehlt sowohl in der Vorlage des Bundesrates wie auch des Ständerates eine klare Antwort auf die Frage: Was passiert, wenn die Kantone ihrer Koordinationspflicht nicht nachleben? Ich stelle fest, dass der Schatten des 4. Juni 1972 bis in diesen Saal hineinreicht; wir werden das bei der Detailberatung zu spüren bekommen.

Aus dieser Situation heraus ist zu Absatz 2 für diese Verfassungsnorm der Minderheitsantrag ausgearbeitet und eingereicht worden, der Ihnen in der Detailberatung von Frau Uchtenhagen erläutert wird.

Es sind hier in der Eintretensdebatte heute bereits Sokrates, Plato, Humboldt zitiert worden. Gestatten Sie mir zum Schluss, diesen Reigen der Geister noch etwas zu erweitern und Ihnen Horaz zu zitieren als Leitmotiv für unsere Beratung. *Quidquid agis* — unsere Tätigkeit in diesem unserm Parlament —, *prudenter agas* — unsere Anträge —, *et respice finem* — die Möglichkeit, auf Bundesebene die «éducation permanente» zu gewährleisten.

Koller Arnold: Ziel unserer staatlichen Bildungspolitik ist, jedem Menschen eine seinen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu ermöglichen und so zur Entfaltung seiner Persönlichkeit beizutragen. Nicht von dieser im ganzen unangefochtenen Zielsetzung möchte ich

indes sprechen, sondern ausschliesslich von den juristischen Mitteln, mit denen das genannte Ziel auf Verfassungsstufe erreicht werden soll. Der neue Bildungsartikel sieht hierfür zwei juristische Instrumente vor: einen traditionellen Kompetenzartikel (Art. 27bis) und das für die Schweizerische Bundesverfassung völlig neue Institut des Sozialrechtes.

Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass die parlamentarische wie die öffentliche Diskussion, indem sie sich rasch in einen Kampf um ein Recht auf Bildung oder lediglich Ausbildung verlor, auf ein Nebengeleise geraten ist. Die zentrale Frage, ob überhaupt erstmals ein sogenanntes Sozialrecht in unsere Bundesverfassung aufgenommen werden soll, ist zu kurz gekommen. Und es Ihnen gleich vorweg zu sagen: Ich glaube, wir sind zurzeit für eine solch weittragende und im wesentlichen noch völlig unabsehbare Neuerung weder politisch noch rechtlich reif. Dass wir politisch dafür kaum reif sind, scheint mir dieser unglückliche (Wort-)Streit um Ausbildung oder Bildung zu zeigen. Dass uns die rechtliche Reife für die Einfügung eines Sozialrechtes in die Bundesverfassung noch abgeht, möchte ich etwas eingehender darlegen.

In der Botschaft des Bundesrates wird erklärt, die Gewährleistung eines Grundrechtes auf eignungsmässige Ausbildung stelle die adäquateste Formulierung des Gedankens dar, wonach dem einzelnen eine optimale Ausbildung zu gewährleisten sei. Damit wird auf den Programmcharakter dieses Artikels hingewiesen; denn, wie ebenfalls in der Botschaft zu lesen ist, verpflichtet dieses Recht den Staat keineswegs, dem Individuum jede beliebige Ausbildung zu gewähren. Nun bin ich — Staatszwecknormen vielleicht vorbehalten — an sich kein Freund von Programmsätzen in der Verfassung (die passen besser in Parteiprogramme!). Bedenklich aber wird die Sache, wenn wir einen Programmartikel als subjektives Recht jedes Einwohners formulieren und damit auf die gleiche Stufe wie die klar umrissenen Freiheits- oder Persönlichkeitsrechte stellen, weil wir damit den Schein der rechtlichen Erzwingbarkeit des Programms durch den einzelnen erwecken. Auf diese Weise gleitet der Verfassungsgesetzgeber nicht nur ins Deklaratorische ab, sondern erweckt darüber hinaus, schon rein von der Sprache her, Illusionen. Letztlich tragen wir damit zum Niedergang des Rechts und des Rechtsbewusstseins unserer Bevölkerung bei. Wirkt es nicht geradezu paradox, dass wir in einer Zeit, da die Autorität des Rechts mehr und mehr in Frage gestellt, wenn nicht gar offen missachtet wird, Vorschriften in die Verfassung aufnehmen, die von Anfang an nicht wörtlich zu nehmen sind, also gar keine volle Autorität verlangen. Diesbezüglich hätten schon die bekannten Vorbilder eines Rechtes auf Bildung zu mehr Vorsicht mahnen müssen. Ein Recht auf Bildung findet sich vor allem in internationalen Verträgen oder gar nur Deklarationen sowie in Verfassungen osteuropäischer Staaten, also durchwegs in Dokumenten, die sich, ohne ihnen etwas Böses nachzusagen — durch eine besonders grosse Kluft zwischen Wort und Tat auszeichnen. Soll das auch unser Verfassungsideal werden?

Nun wird das Recht auf Ausbildung in der Botschaft freilich auch als verfassungsmässiges Recht im Sinne von Artikel 113 BV vorgestellt, dessen Verletzung mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden kann. Aber Hand aufs Herz: Bis heute ist es der Rechtswissenschaft einfach nicht gelungen, aus diesem angeblich klagbaren Recht mehr als ein umfassendes Diskriminierungsverbot

herauszuholen, was angesichts von Artikel 4 BV doch recht wenig ist. Hier wird klar ersichtlich, dass wir heute für die Aufnahme eines klagbaren Sozialrechtes in die BV rechtswissenschaftlich noch gar nicht genügend vorbereitet sind.

Herr Bundesrat, meine Damen und Herren! Ich mache mir keine Illusionen. Ich weiss, der Zug ist längst in Fahrt und lässt sich durch juristische Bedenken kaum mehr bremsen. Selbst die Hoffnung, dass er sich zwischen dem Recht auf Bildung und Ausbildung verkeile und so letztlich bei der Formulierung des neuen Bildungsartikels doch noch der unserer Verfassung gemässe nüchterne juristische Sachverstand zum Zuge komme, ist gering. Eine Einsicht aber drängt sich auf: Weniger wäre hier mehr gewesen!

M. Kohler Raoul: Le message du Conseil fédéral et les exposés des rapporteurs de la commission, de même que les propos de certains orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, sont parfaitement explicites sur les buts et la portée des nouveaux articles constitutionnels: droit à la formation; conception de l'enseignement comme d'une tâche commune de la Confédération et des cantons; nouveau partage des responsabilités et, dans une certaine mesure, des charges, entre ces mêmes partenaires, la Confédération recevant une triple compétence. La première compétence lui permet d'établir des règles fondamentales sur l'organisation et le développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de la formation des adultes, ainsi que sur l'allocation d'aides financières pour l'instruction. La deuxième compétence lui permet de prendre des mesures d'encouragement dans ce domaine, compétence, dit le message, «qui est appelée à ouvrir la voie à un partage fonctionnel des responsabilités pour les différents domaines de l'enseignement». Enfin, la troisième compétence lui permet d'encourager la recherche scientifique.

Je ne puis que souscrire à ces vues et au principe même des nouveaux articles constitutionnels. Toutefois, aussi bien dans le message que dans le projet constitutionnel, il m'apparaît que, pour différentes raisons, qui ont été rappelées ici, l'on n'a pas voulu assez clairement tirer les conséquences des principes posés et des expériences faites. J'insisterai plus particulièrement sur deux points: Tout d'abord, à plusieurs reprises dans le message comme dans le rapport sur l'initiative pour la coordination scolaire, on insiste sur «l'unité indivisible de l'enseignement à tous les degrés», et sur l'interdépendance des problèmes dans ce domaine, interdépendance qui est telle qu'une action isolée de la Confédération et des cantons ne paraît plus à même de les résoudre. Dès lors, l'on ne comprend plus très bien pourquoi «l'enseignement au stade préscolaire et pendant la scolarité obligatoire restera du ressort exclusif des cantons».

Ensuite, qui dit tâche commune dit aussi collaboration et coordination, et le 2e alinéa de l'article 27bis parle bien, en effet, de coordination mais il la limite entre les cantons. Or je suis convaincu qu'il faut faire deux pas de plus dans cette voie. La coordination doit s'étendre aussi à la Confédération, comme le propose la majorité de la commission dans son projet d'amendement. Néanmoins, il est aussi nécessaire que le texte constitutionnel précise qui, dans ce domaine, prendra la direction des opérations. C'est sur ce point particulier que je me permettrai d'intervenir lors de la discussion de l'article 27bis. Certes, ceci constitue un nouveau

partage des responsabilités, mais il faut alors que l'autorité fédérale reçoive la compétence de diriger les efforts de coordination, en tenant compte d'une interdépendance: celle qui existe entre les différentes régions du pays et leurs populations. Sous cette réserve, je recommande également l'entrée en matière.

M. Villard: A la fin de ce débat, je ne vais pas répéter certaines vérités de base qui ont été très bien exprimées, notamment par ma collègue Mme Wicky, surtout en ce qui concerne la nécessité d'un renouvellement profond du contenu de l'enseignement, le problème de l'apprentissage, la démocratisation que d'aucuns ont voulu ridiculiser parfois en parlant de «médiocratisation», et d'autres problèmes essentiels. Le droit à la formation a fait lever un espoir qu'il serait regrettable et peut-être même dangereux de décevoir. Nous venons déjà de vivre une très sérieuse déception, en tout cas partiellement, dans le débat concernant les abus en matière de loyer, aussi j'espère que nous n'en subissons pas une seconde à l'issue du présent débat.

En tant qu'éducateur, je ne vais surtout pas minimiser la portée des propositions d'articles constitutionnels et je tiens à déclarer que je suis pour l'entrée en matière. En théorie, du moins, cela correspond au rêve irréalisable de notre enfance, il y a quarante ou cinquante ans. — Je parle des enfants de la classe ouvrière, et plus spécialement encore de ceux des familles nombreuses ouvrières ou paysannes. — Je revois encore aujourd'hui l'ainée de ma famille, dans un état de chagrin et de dépression extrêmes lorsqu'elle comprit que certaines portes étaient vraiment irrémédiablement fermées à l'époque. Certes, ces propositions sont pour l'instant sur le papier et des doutes ont été émis quant à la réalisation. Il faut se rendre compte qu'une théorie correcte est absolument nécessaire pour prendre ensuite les mesures pratiques. Je voudrais m'inscrire ici en faux contre les doutes qui se sont exprimés, à propos de la possibilité de la concrétiser ou de l'absence de moyens de réalisation. Or c'est tout l'avenir du pays qui est engagé et il sera possible de trouver ces moyens si nous le voulons. L'échec enregistré le 4 juin ne porte certainement pas sur l'essentiel des réformes nécessaires, il ne devrait donc décourager personne. Peut-être avons-nous justement manqué de courage en proposant seulement ces «réformettes» au lieu de viser à l'essentiel qui est la réforme profonde des structures. De toute façon, le problème essentiel aujourd'hui, je le rappelle encore une fois, demeure le faible pourcentage des enfants de la classe ouvrière et paysanne aux études. Ce n'est donc pas le concordat qu'il faudrait enterrer mais bien plutôt la ségrégation qui subsiste encore, la sélection prématurée par le système actuel de notes, d'examens. Cela va si loin que, dans certaines villes, on a vu des enfants se doper pour les examens. Une transformation profonde sera nécessaire pour que notre conception de la formation, de l'éducation conquière l'assentiment de tout le peuple. Il faudra viser à une formation non plus basée sur la sélection, mais sur la promotion. Et je suis sûr alors que les questions posées par un Illich, qui parle de la suppression de l'école, ne se poseront plus.

Je sens (je pourrais le dire comme un héros de Daudet!)... je sens deux hommes en moi, face au problème du fédéralisme dont il a beaucoup été question dans cette salle. Plus jeune, j'étais plus centraliste qu'aujourd'hui, je l'avoue. Mais j'ai compris peu à peu la valeur du fédéralisme. On n'en voit trop souvent que

les désavantages. Il en est, certes, mais les avantages ne devraient pas être oubliés. Ils sont éminents, et je le dis au lendemain de cette votation qui est quelque peu catastrophique. Malgré les déceptions, il faut rappeler que la Suisse vit du fédéralisme. Le fédéralisme c'est la Suisse même; il conditionne son existence. En cela, je serai — ce ne sera peut-être pas toujours le cas — d'accord avec M. Bonnard quand il a dit que la voie du concordat est la bonne et que la loi fédérale est peut-être une solution de facilité.

Je ne vais pas revenir sur ce résultat du 4 juin, essayer de l'expliquer. Mais je voudrais seulement dire qu'en tout cas, dans notre canton, il est assez compréhensible du fait que ce que l'on a présenté aux gens était très compliqué. La coordination a été mélangée avec la question de la solution transitoire, année longue — années courtes; cela a créé un grand trouble dans les esprits. Je ne parle pas de Bienne, où c'était encore particulier, mais de l'ensemble du canton. Il y a déjà eu au Grand Conseil un certain cafouillage à ce sujet, et je pense que ce vote s'explique par tout cela et ne doit pas nous décourager.

De toute façon, je prétends que la réponse à coups de matraques n'est pas la bonne et je proteste ici, en passant, contre ce qui s'est produit à l'égard de gens qui voulaient exprimer leur protestation du fait d'avoir été majorisés. On nous dit: l'essentiel, c'est de rester flexibles. Je suis d'accord: il faut de la flexibilité, de la souplesse en cette affaire et il faut aller à la rencontre des initiateurs. J'exprime ici l'espoir qu'on s'inspire des solutions proposées par tous ceux qui ont parlé dans ce sens. Mais il est nécessaire de le répéter, de le souligner: il faut que l'école romande, où ces problèmes ne se posent plus, puisse aller son chemin. Là on est prêt. Et l'école romande, je le rappelle aussi, comprend l'école jurassienne.

M. le conseiller d'Etat Kohler a mentionné le problème de Bienne. Il faudra reconnaître ce cas particulier. Véritablement, en tout cas pour ce qui concerne la période transitoire comme elle nous était proposée, c'était la quadrature du cercle. Je n'entre pas dans les détails: écoles de deux langues, élèves venant du Jura et du Seeland, des familles même où on a des enfants qui se trouvent dans des écoles de langues différentes, etc.

Je voudrais en terminant exprimer un souhait. Je ne sais pas ce que l'on en pensera, mais il correspond un peu à la déclaration faite par les autorités biennoises (déclaration qui a été fort critiquée) mais qui est compréhensible dans cette situation très difficile. Ne serait-il pas possible, en tout cas dans ce canton, de revoter en adoptant pour tous (pour la période d'adaptation) la transition par le moyen de l'année longue qui avait de chauds partisans, dans l'ancien canton, notamment dans le corps enseignant. J'ai assisté, à ce sujet, à l'assemblée des délégués de la Société des enseignants bernois au Rathaus de Berne où cette question a été discutée avant la votation. Refaire ce vote! Un succès laisserait les Zurichois tout seuls. Voudraient-ils vraiment avoir raison à un contre tous? J'espère que non et, pour conclure, je voudrais que l'on ne dramatise pas le résultat du 4 juin et qu'on «remette sur le métier»... Je suis pour l'entrée en matière avec conviction.

Eng: Es ist erfreulich und stellt dem staatsbürgerlichen Interesse weiter Kreise ein gutes Zeugnis aus, dass der Entwurf des Verfassungsartikels über Bildung und

Forschung auf einen derart grossen Widerhall gestossen ist. Die Bestrebungen der Kantone, auf dem Konkordatswege zur Schulkoordination zu kommen, und das Volksbegehren zur Schulkoordination haben zweifellos einen wesentlichen Teil dazu beigetragen, dass sich auch die Bürger derjenigen Regionen mit dieser Materie befassten, die keine oder doch nur beschränkte Auswirkungen der mangelnden Schulkoordination verspürten. In denjenigen Gebieten allerdings, in denen das Problem wegen geographischer, wirtschaftlicher oder kultureller Ueberschneidungen der Kantonsgrenzen schon lange bekannt ist, werden aus einem dringenden Bedürfnis heraus grosse Erwartungen an den Verfassungsartikel gestellt, jedenfalls soweit es sich um die Schulkoordination handelt. Dort erwarten die Bürger insbesondere eine Stärkung der Bundeskompetenzen zur subsidiären Gesetzgebung, nachdem das Konkordat offensichtlich Mühe hat, auf breiter Basis Fuss zu fassen. In welcher Form dies geschieht, ist weniger von Bedeutung, als der Wunsch, dass endlich etwas geschieht. Immerhin mag davor gewarnt werden, den Karren zu überladen, so den vielerorts noch bestehenden Föderalismus alter und unzeitmässiger Prägung auf die Barrikaden zu bringen und damit die Vorlage ernstlich zu gefährden.

Gefahr droht dem zur Beratung stehenden Verfassungsartikel indessen noch von einer anderen Seite. Die Diskussionen über den Verfassungstext und über das eng damit verknüpfte Schulkonkordat haben nunmehr gezeigt, dass zurzeit weder über den Wortlaut noch über den Sinn der einzelnen Formulierungen Klarheit herrscht. Dies kam auch heute zum Ausdruck. Während beispielsweise die einen meinen, die Bildung solle den ganzen Menschen erfassen und zur Selbstverwirklichung in allen Bereichen führen, halten andere dafür, Bildung sei ein Zustand, der mittels der Ausbildung anzustreben sei. Ob die eine oder andere Lesart richtig und für die Auslegung des künftigen Verfassungsartikels massgebend ist, hat also dann in der Praxis ganz konkrete und handfeste Folgen. Gerade beim Volksschulwesen, das zum Aufgabenkreis der Kantone und Gemeinden gehört, wird es je nachdem ganz andere finanzielle und organisatorische Schulprobleme geben. Wenn dann noch dem vorliegenden Verfassungsartikel der Charakter eines Sozialrechtes zuerkannt wird, drängt sich eine unmissverständliche Interpretation seines normativen Gehaltes auf. Voraussetzung ist aber, dass man sich auch darüber Klarheit verschafft, ob die im Sozialrecht zum Ausdruck kommende generelle Verpflichtung des Staates zum Ausbau des Schulwesens dem Bürger einen unmittelbaren Anspruch auf eine konkrete Leistung des Gemeinwesens gibt, oder ob erst mit der Konkretisierung durch den Gesetzgeber ein Leistungsanspruch entsteht.

Vorläufig und aufgrund der verschiedenen Meinungsäusserungen noch ungelöst ist des weitern die Frage, ob dem Recht auf Bildung und Ausbildung Schranken immanent sind, wie beispielsweise in bezug auf das Individuum, dessen Eignung oder auch dessen Neigung. Die Detailberatung wird zeigen, dass es noch weitere unklare und deshalb auslegungsbedürftige Begriffe gibt. Im Hinblick darauf, dass die Beratungen in den Kommissionen und im Ständerat nicht zu übereinstimmenden Meinungen führten, wird es namentlich dem Bundesrat obliegen, zu klären und die *ratio legis*, mithin den Sinn und Zweck der einzelnen Bestimmungen, darzulegen; namentlich interessiert der normative Gehalt des ersten Absatzes von Artikel 27 und dessen grammatika-

liche Fassung. Individuum und Gemeinwesen müssen Ansprüche und Leistungen dem Grundsatz nach direkt aus dem Verfassungstext entnehmen können. Die Absicht, Verfassungstexte möglichst kurz und prägnant zu formulieren, findet dort ihre Grenzen, wo Kürze zu Unklarheit und Prägnanz zur schlichten Deklaration führen.

Mit dieser Mahnung zur Klarheit und ernsthaften Begriffsbestimmung ersuche ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Frau Uchtenhagen: Trotz der Tatsache, dass die Sozialstaatlichkeit schon längst ein tragendes Element unseres Staates ist, wurde die sozialstaatliche Komponente bis heute konsequent von der Verfassungsebene verdrängt und auf reine Kompetenznormen beschränkt. Der Revision des Bildungsartikels kommt daher eine ganz besondere Bedeutung zu. Mit Artikel 27 wird ein erstes Sozialrecht in unserer Verfassung verankert.

Herr Koller, ich bin vielleicht politisch nicht so reif wie Sie, aber ich kann Ihnen versichern, dass ich mir grosse Mühe gebe. Ich habe für diese Vorlage einschlägige Literatur studiert und habe selber Kontakt mit verschiedenen Staatsrechtlern aufgenommen, um mir Klarheit über diese Frage zu verschaffen. Dabei — das wissen Sie sicher auch — haben sich bereits die bekannten Staatsrechtler wie Professor Saladin, Fleiner, Wildhaber, Bäumlein, auch Hans Huber in seinen neuen Publikationen, für die Aufnahme dieser Sozialrechte ausgesprochen, insbesondere für das Recht auf Bildung. Sie haben mit ihren Publikationen und Stellungnahmen den Schritt, den wir heute zu tun gedenken, ermöglicht, denn wir wissen in grossen Zügen, was wir von einem solchen Sozialrecht erwarten dürfen und was nicht. Das neue Sozialrecht wird keine spektakulären Auswirkungen zeitigen, da es nichts bewirken wird, was nicht schon heute verwirklicht ist, oder zumindest als zu verwirklichendes Ziel angestrebt wird. Seine grosse Bedeutung liegt darin, dass wir der Bildung und Schulung jenen Platz einräumen, der ihnen in der heutigen gesellschaftlichen Wirklichkeit zukommt und dass wir mit der Verankerung eines Sozialrechtes der veränderten Rechtsauffassung Folge leisten, wonach die Grundordnung des Staates soweit als möglich die gesamte gesellschaftliche Wirklichkeit und die ganze Rechtsordnung «verfassen», der Pluralismus der Gesellschaft also auch im Verfassungsrecht seinen Ausdruck finden solle.

Wenn Sie, Herr Koller, finden, dass die Autorität des bestehenden Rechtes bereits in Frage gestellt ist und daraus schliessen, dass man vielleicht zurückhaltend sein sollte bei der Schöpfung von neuen Rechtsnormen, dann könnte man vielleicht auch eine andere Schlussfolgerung ziehen, die politisch vielleicht mindestens so reif ist. Man könnte sich nämlich fragen, wieso die Autorität des Rechts in Frage gestellt ist. Dann wird man vielleicht merken, wenn man sich mit dieser Frage befasst, dass eben sehr viele Errungenschaften der Vergangenheit und viele von den traditionellen Freiheitsrechten im Grunde genommen Offerten sind, von denen viele Menschen gar keinen Gebrauch machen können, weil sie nämlich weder die materiellen noch die bildungsmässigen Voraussetzungen haben. In diesem Sinne gehen die Sozialrechte von der heutigen gesellschaftlichen Wirklichkeit und unserer Abhängigkeit aus und versuchen, die Bedingungen so zu verändern, dass wir Menschen von den Freiheitsrechten Gebrauch machen können. Ich glaube nicht, dass die Sozialrechte, insbesondere das

Recht auf Bildung, im Widerspruch zu den traditionellen Freiheitsrechten steht, sondern ich glaube, dass es sie ergänzt; denn wenn die Normen eben leer sind, dann haben sie auch keine Autorität mehr.

Welch zentrale Stellung der Bildung und Schulung auf allen Stufen und in allen Bereichen zukommt, ist bereits sehr deutlich zum Ausdruck gebracht worden. Ich persönlich bin überzeugt, dass es die wesentlichste Frage unserer Zeit ist, und zwar nicht nur weil unsere Wirtschaft und unsere Verwaltungs- und Dienstleistungsbetriebe immer mehr, immer besser ausgebildete Leute brauchen, sondern auch weil der einzelne und die Gesellschaft durch den Prozess der beschleunigten Veränderung, der Verwissenschaftlichung und der Vergesellschaftung vor eine ganz neue Situation gestellt sind.

Es ist nicht zu übersehen, dass die Dynamik der Technik und der Naturbeherrschung nicht begleitet ist durch eine entsprechende Dynamik unseres kulturellen Situationsverständnisses und der gesellschaftlichen Entwicklungsfähigkeit. Die gleiche Zivilisation, die es fertig gebracht hat, einen grossen Teil der Menschen aus ihrer Elendslage zu befreien, scheint unfähig zu sein, Wesentliches für ihre menschliche Entwicklung zu tun. Zwar steigt der Lebensstandard von Jahr zu Jahr, und eine wachsende Konsumgüter- und Freizeitindustrie sorgt dafür, dass die Pausen zwischen Arbeit und Schlaf ausgenützt werden, aber die im Menschen liegenden Emanzipationsmöglichkeiten werden nur ungenügend entwickelt; seine geistig-kulturellen Anlagen liegen oft brach. Und so wird der erweiterte Autonomiebereich des einzelnen nicht als Zuwachs von Freiheit empfunden, sondern als Isolierung und Heimatlosigkeit. Heilslehren, Ismen und Ideologien konservativer, romantischer und revolutionärer Art stehen auch bei uns — wie wir wissen — hoch im Kurs. Sie ersetzen verlorene Glaubensinhalte und verschaffen Erleichterung; sie liefern Erklärungen, definieren die Uebel und finden die Schuldigen.

Zugegeben: An die Emanzipationsfähigkeit des Menschen werden heute hohe Anforderungen gestellt. In einer pluralistischen, zerrissenen Welt ist schon die Verwirklichung einer eigenen Identität für uns Menschen kein leichtes Unterfangen. Die Dynamik der Technik verändert zudem die Lebensumstände in rascher Folge und erzwingt ständig neue Anpassungsprozesse. Aber wir können das Rad der Geschichte nicht zurückdrehen. Wir können nur alles tun, was in unsern Kräften steht, um durch einen entsprechenden Ausbau und eine weitere Demokratisierung unseres Bildungswesens möglichst vielen Menschen so viel Wissen über sich und die Umwelt zu vermitteln, dass sie sich in dieser Welt zurechtfinden, in ihrem Beruf, in ihrem Privatleben, als Staatsbürger.

Dem Vorschlag der nationalrätlichen Kommission, ein Recht auf Bildung zu statuieren statt ein «Recht auf Ausbildung gemäss Eignung», kommt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Bedeutung zu. Ausbildung allein genügt längst nicht mehr, nicht einmal für die Ausübung des Berufes. Die Fähigkeit, immer Neues zu lernen, Wichtiges von Unwichtigem zu unterscheiden, Entscheidungen zu fällen, Ambivalenz und Auseinandersetzungen psychisch zu ertragen, werden auch im Berufsleben von Tag zu Tag wichtiger. Zur Bewältigung der menschlichen Existenz, zum friedlichen Zusammenleben in einer demokratischen Gesellschaft ist Bildung in diesem umfassenden, emanzipatorischen Sinn eine unabdingbare Voraussetzung. Denn mit der Erweiterung

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

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

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

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

Präsident: Die beiden Berichterstatter verzichten auf das Wort.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

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

Dreizehnte Sitzung — Treizième séance

Mittwoch, 21. Juni 1972, Vormittag

Mercredi 21 juin 1972, matin

8.00 h

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

11 111. Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche.
Articles constitutionnels

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

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 1026 hiavor — Voir page 1026 ci-devant

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

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

Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11111
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.06.1972 - 16:30
Date	
Data	
Seite	1026-1045
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 055

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.

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

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

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

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

Präsident: Die beiden Berichterstatter verzichten auf das Wort.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

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

Dreizehnte Sitzung — Treizième séance

Mittwoch, 21. Juni 1972, Vormittag

Mercredi 21 juin 1972, matin

8.00 h

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

11 111. Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

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

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 1026 hiavor — Voir page 1026 ci-devant

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

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

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

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

Seit dem 19. Jahrhundert und vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhren die gesellschaftlichen Verhältnisse starke Wandlungen. Die Wissenschaften haben sich in früher unvorstellbarem Masse entfaltet. Diesen Veränderungen muss unser Bildungswesen Rechnung tragen. Es genügt aber nicht, die verfassungsrechtlichen Grundlagen bloss mit den heutigen Bedürfnissen in Einklang zu bringen, die Entwicklung wird sich fortsetzen, das Bildungswesen befindet sich weltweit in Bewegung, die positiven wie die negativen Erfahrungen mit den eingeleiteten Experimenten bedürfen der Auswertung, auch die Ergebnisse der Bildungsforschung werden zu neuen Lösungen führen. Es wäre nun ein bedenklicher Irrtum, angesichts der Tatsache, dass vieles im Fluss ist, die Hände in den Schoß zu legen und abzuwarten, bis eine gewisse Stabilität eingetreten sein wird, um erst nachher die Verfassung anzupassen. Im Gegenteil, durch die Verfassungsrevision muss die Entfaltung unseres Bildungswesens gefördert, die Einführung neuer Bildungszweige erleichtert und sollen Reformen begünstigt werden. Dagegen dürfen in der jetzigen Situation neue Verfassungsartikel nicht starr konzipiert werden und keine Detailregelungen vorsehen, sie müssen flexibel gehalten werden, so dass sie Verbesserungen im Bildungswesen erlauben, jedoch keine Entwicklung verbauen. Die neuen Verfassungsartikel sind nicht im Hinblick auf die Lösung bestimmter vordringlicher Aufgaben konzipiert, sie sollen auf weite Sicht den systematischen Aufbau unseres Bildungswesens sowie die Forschungsförderung ermöglichen. Nach Annahme der Verfassungsartikel wird in Verbindung mit den Kantonen eine Prioritätsordnung aufzustellen sein. Da in Zukunft das Bildungswesen in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen liegen soll, dürfte sich die Einsetzung eines gemeinsamen Bildungsrates aufdrängen. Dieser könnte auch bei der Beratung der Ausführungsgesetze wertvolle Dienste leisten. Heute schon

lässt sich feststellen, dass aufgrund der revidierten Verfassungsartikel verschiedene Gesetze aufgestellt werden müssen, wie zum Beispiel ein neues Hochschulgesetz, das sich nicht mit Subventionsbestimmungen begnügt, sondern das die Koordination und den zeitgemässen Ausbau unserer Hochschulen gewährleistet, eine Mittelschulregelung, die sich nicht mehr ausschliesslich auf die Medizinalgesetzgebung abstützt, eine umfassende Ordnung und gleichzeitig eine Revision des Berufsbildungswesens, eine Stipendienregelung, welche die nicht gerechtfertigten Ungleichheiten der kantonalen Ordnungen beseitigt, Rahmen und Förderbestimmungen für die Erwachsenenbildung, wie sie vor allem Herr Nationalrat Spezial gefordert hat, und diese sollen entsprechend dem Vorschlag von Herrn Nationalrat Gut mit einer Förderbestimmung über die ausserschulische Jugendarbeit verbunden werden, Förderungsmassnahmen im Bildungswesen überall dort, wo das Bedürfnis am stärksten und wo die Wirkungen am grössten sind, dann Bestimmungen über die Förderung der Grundlagenforschung und, soweit sie Aufgabe des Bundes ist, über die angewandte Forschung. Diese unvollständige Aufzählung der dringenden Gesetzgebungsarbeiten ergibt bereits ein umfassendes Programm. Die Aufzählung zeigt vielleicht besser als jede andere Form der Begründung die Notwendigkeit der Verfassungsartikel. Um den heutigen und den künftigen Anforderungen gerecht zu werden, um den Ausbau, die Modernisierung und die Koordination unserer Bildungseinrichtungen zu gewährleisten, sind drei neue Grundsätze in die Bundesverfassung aufzunehmen, von denen je einer in einem der vorgeschlagenen Artikel seinen Sitz haben wird, in Artikel 27 das Recht auf eignungsmässige Ausbildung, nach Vorschlag Ihrer Kommission auf Bildung, in Artikel 27bis die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für das gesamte Bildungswesen, in Artikel 27quater die umfassende Kompetenz des Bundes zur Förderung der Forschung.

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

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

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

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

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

lich wird es zu interpretieren sein als Auftrag an die öffentliche Hand, und zwar an Bund, Kantone und Gemeinden, das Bildungswesen im Rahmen des Möglichen und nach Massgabe bildungspolitischer Leitsätze auszubauen; das Recht auf Bildung oder Ausbildung wird somit in erster Linie den Gesetzgeber verpflichten, daneben freilich auch Verwaltung und Richter.

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

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

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

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

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

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

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

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

Auszugehen ist von Artikel 27bis, Absatz 1, wonach das Bildungswesen eine gemeinsame Aufgabe von Bund

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

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

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

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

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

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

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

petenz zur Arbeitsbeschaffung. Diese eher behelfsmässigen Mittel befriedigen und genügen für die Lösung einer Aufgabe nicht, der für die Zukunft unseres Landes ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Die jetzige Gelegenheit muss daher benützt werden, um für die Förderung der Forschung eine einwandfreie und umfassende Basis zu schaffen.

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

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

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

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

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

**Bildung und Forschung. Verfassungsartikel
Enseignement et recherche. Articles constitutionnels**

I

**Bundesbeschluss
über die Aenderung der Bundesverfassung
betreffend das Bildungswesen
Arrêté fédéral modifiant les articles
de la constitution sur l'enseignement**

*Titel und Ingress***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Titre et préambule***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen — Adopté**Ziff. I Ingress***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Ch. I préambule***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen — Adopté**Art. 27 Abs. 1***Antrag der Kommission***Mehrheit*

Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.

Minderheit I

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit II

(Tanner-Zürich)

Jeder Einwohner hat das Recht auf Bildung zum ganzen Menschen.

Antrag Oehen*Abs. 1*

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

*Art. 27 al. 1***Proposition de la commission***Majorité*

Le droit d'acquérir une formation est garanti.

Minorité I

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité II

(Tanner-Zürich)

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

Proposition Oehen*Al. 1*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die bundes- bzw. ständerätliche Fassung hat zudem den weiteren Vorteil, dass sie auch daran erinnert, dass das Recht auf Ausbildung Schranken kennt. Weil kein Freiheitsrecht schrankenlos gewährleistet ist, sind allerdings auch dem Text der Kommissionsmehrheit ungeschriebene Grenzen immanent. So dürfte es unbestritten

sein, dass auch hier zumindest auf Seite des Gemeinwezens Grenzen bestehen bezüglich öffentliches Interesse, finanzielle und organisatorische Leistungsfähigkeit sowie Verhältnismässigkeit. Aber auch dem Individuum sind für die Geltendmachung seines Anspruches Grenzen gesetzt. Der bundesrätliche Text verweist dabei auf die wesentlichste Grenze, nämlich auf die individuelle Eignung. Es rechtfertigt sich, gerade diese Voraussetzung ausdrücklich zu nennen, ist sie doch in der Praxis bezüglich Finanzen und Organisation des Schulwesens die bedeutsamste.

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

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

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

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

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

Aus all diesen Bildungsüberlegungen heraus könnte mir der Vorschlag der Kommissionsmehrheit «das Recht auf Bildung ist gewährleistet» nur recht und billig sein. Dennoch möchte ich den Versuch machen, Ihnen meinen Vorschlag beliebt werden zu lassen. Ich habe in seinen ersten Worten die Formulierung des Bundesrates und des Ständerates aufgenommen «jeder Einwohner hat das Recht auf . . .». Den meisten Mitgliedern unserer Kommission wollte der Ausdruck «Einwohner» nicht gefallen. Mich stört er nicht nur nicht, sondern für mich

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

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

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

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

Unsere Zeit wird zunehmend geprägt durch die offensichtliche Notwendigkeit, den Menschen und seine Gesellschaft wieder in das Gleichgewicht der Natur, aus dem er in selbstgläubiger Ueberheblichkeit ausgebrochen ist, einzufügen und der Unfähigkeit, die gestalterische Kraft zur Neukonzipierung seiner Werte und Tätigkeiten aufzubringen, also umzudenken. Wir sind noch immer in einem rein materiellen Wachstumsdenken, ohne Berücksichtigung der Endlichkeit unserer Möglich-

keiten verhaftet. Einige wenige Beispiele mögen meine Aussage verdeutlichen, dass zur Bewältigung der Zukunft ein umfassenderes Denken, ein neues Bildungsideal notwendig ist.

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

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

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

oder ausgesprochen — zu Fachausbildung umzufunktio-
nieren.

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

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

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

‘Ο μὴ δαρὲὶ ἀνθρώπος οὐ παίδευεται.

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

Ich beglückwünsche den Bundesrat, dass er trotz heftiger Widerstände den Weitblick aufgebracht hat, nun neben den politischen und den freiheitlichen Grundrechten auch erstmals ein soziales Grundrecht in die Verfassung einzufügen. Das ist meines Erachtens eine wichtige Etappe in der Anpassung unserer rechtlichen Strukturen an die gesellschaftspolitische Wirklichkeit. Leider muss ich aber den Bundesrat auch ein wenig kritisieren. Er ist in der Formulierung, in der Umschreibung dieses neuen Grundrechtes zu wenig grosszügig. Er schränkt das Grundrecht auf Verfassungsstufe gleich

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

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

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

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

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

Wenn wir aber schon den neuen Weg gehen, dann möge das Ziel doch, wie es etwa im Antrag der Mehrheit geschieht, Recht auf Bildung heissen, nicht nur Recht auf Ausbildung. In beiden Fällen muss natürlich der Gesetzgeber noch tätig werden, bevor das Recht verwirklicht wird. Das Sozialrecht richtet sich an die Gesetzgeber. Darin liegt der Unterschied zwischen den Sozialrechten und den herkömmlichen Freiheits-

rechten, obwohl auch bei den letzteren je länger je mehr durch Gesetze Inhalt und Schranken noch genauer umschrieben werden müssen. Ich erinnere etwa an die Pressefreiheit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mit einem Recht auf Ausbildung gemäss Eignung geht man hinter das bereits Realisierte zurück, denn wer möchte behaupten, dass in unsern Schulen und Ausbildungstätten nur ausgebildet wird? Wäre eine solche Behauptung nicht gerade ein Affront für alle jene, die

im Bildungswesen tätig sind und sich im täglichen Einsatz bemühen, nicht nur Wissen und Fertigkeiten zu vermitteln, sondern ihre Aufgabe als umfassende Bildungs- und Erziehungsaufgabe verstehen? Ich selbst habe während vieler Jahre an einer kaufmännischen Berufsschule unterrichtet. Es war mir immer eine Verpflichtung, den mir anvertrauten Jugendlichen das für ihre berufliche Tätigkeit erforderliche Wissen zu vermitteln. Aber ich habe meine Tätigkeit immer als Bildungsaufgabe begriffen, und ich würde auch rückblickend keine Möglichkeit sehen, Bildung und Ausbildung in der Lehrtätigkeit zu trennen, da beide einander gegenseitig bedingen, wenn wir den Menschen zur Bewältigung seiner Existenz befähigen wollen.

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

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

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

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

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

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

Ich möchte mir einige ergänzende Bemerkungen gestatten zu diesem Mehrheitsantrag, als ursprünglicher Autor dieser neuen Formulierung, und möchte zunächst einmal schlicht und einfach nochmals die Frage stellen: Soll dieses Sozialrecht als Recht auf Ausbildung oder als Recht auf Bildung bezeichnet werden? Herr Binder hat mit Recht darauf hingewiesen, dass schon beim Titel unseres Geschäftes festzustellen ist, dass es nicht heisst «Aenderung der Bundesverfassung betreffend das Ausbildungswesen», sondern: «... betreffend das Bildungswesen». Der Artikel 27 spricht vom «Bildungswesen» als einer gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen. Auch hier kommt wieder der rechtspolitische Drall typisch zum Ausdruck. Wenn Sie den heutigen Artikel 34ter mit dem neuen Artikel 27bis, Absatz 3, vergleichen, stellen Sie fest, dass es bis heute geheissen hat «die Kompetenz des Bundes im Bereich der beruflichen Ausbildung». Dieser Ausdruck ist verschwunden; im neuen Verfassungssatz wird vom «beruflichen Bildungswesen» gesprochen. Vom Ausbildungswesen umgekehrt ist zwar auch die Rede in den neuen Verfassungsartikeln, aber immer nur mit Bezug auf ein ganz konkretes Teilgebiet der Bildung. Ich verweise auf Artikel 27bis, Absatz 2 (Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit), oder auf den Begriff der Ausbildungsbeihilfen. Nach unserem Sprachempfinden besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen diesen beiden Aus-

drücken. Es muss vielleicht doch nochmals klargestellt werden, dass Bildung tatsächlich zweierlei bedeutet: einmal den Prozess, den Vorgang der Vermittlung immaterieller Güter und dann das Ergebnis dieses Vorganges, nämlich die durch diesen Prozess der Ausbildung entstehende geistige Bereicherung des Menschen und damit der menschlichen Gesellschaft. In diesem Zusammenhang eine Bemerkung zum Votum und Antrag von Kollega Tanner. Wenn er verlangt, dass in der Verfassung postuliert werden solle «die Bildung zum ganzen Menschen», so empfinde ich das als eine Tautologie, als eine Wiederholung von etwas, das im Begriff «Bildung» enthalten ist. Bildung impliziert durch die Definition des Begriffes das Ziel, den Menschen zu einem bestimmten Tun, zu einem bestimmten Handeln veranlassen zu können.

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

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

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

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

Der dritte Unterschied zwischen dem Text von Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit besteht darin, dass die Mehrheit in ihrem Wortlaut auf die Umschreibung der Legitimation verzichtet. Der Begriff «Einwohner» ist ein Ausdruck, den Sie bis jetzt umsonst in unserer Verfassung suchten. In der Bundesverfassung ist entweder die Rede von Bürgern oder von Schweizern. Ich möchte sagen, der Begriff «Einwohner» könnte sogar Auslegungsdiskussionen provozieren, ob dafür ein Wohnsitz vorhanden sein müsse oder ob ein Aufenthalt genüge. Ueberlassen wir das doch der Rechtsprechung. Halten wir mit der vorgeschlagenen Formulierung den

Fächer möglichst weit offen. Eines möchte ich hier allerdings doch betont haben, um Missverständnisse zu vermeiden: Die Korrektur des Textes im Sinne der Fassung der Kommissionsmehrheit soll auf keinen Fall heissen, dass das Recht auf Bildung etwa nur auf Schweizer Bürger beschränkt sei. Herr Kollege König-Bern hat gestern in diesem Zusammenhang einen Kassandraruß ausgestossen. Ich habe kein Verständnis dafür, dass hier ein «cave», ein «hütet Euch», am Platze wäre. Gerade das dieser Rechtsnorm immanente allgemeine Diskriminierungsverbot bezieht sich auf Rasse und Nationalität. Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang vermerkt, dass der Willkürverbotsartikel 4 der Bundesverfassung, den ich Ihnen bereits zitiert habe, schon seit jeher auch auf Ausländer Anwendung gefunden hat.

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

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

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

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

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

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

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

wir tatsächlich wollen. Wir müssen betonen, wie wichtig es ist, dass Kultur und Bildung sich auf einem Gebiet und mit Kräften bewegen, die nicht vom Staat gesteuert werden können.

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

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

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

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

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

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

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

Nachdem ich das nun schon festgestellt habe, darf ich vielleicht noch meiner Verwunderung darüber Ausdruck geben, dass Herr Masoni deutlich gesagt hat, er sehe überhaupt keinen Unterschied zwischen Bildung und Ausbildung, worauf er sich aber doch ganz vehement für das Wort «Ausbildung» eingesetzt hat, obschon er nicht einsieht, dass das einen anderen Sinn als der Begriff «Bildung» habe. Ich glaube, wenn schon, dann sollten doch gerade die Angehörigen der französi-

schen und der italienischen Muttersprache nicht dazu beitragen, dass auf dem Umweg über den deutschen Text auch ihr eigener Text gefärbt oder vielleicht sogar verfälscht wird.

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

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

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

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

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

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

Nun zum Objekt. Es wurde viel über den Unterschied zwischen Bildung und Ausbildung diskutiert. Der Bildungsbegriff, darüber hat die Diskussion Klarheit geschaffen, ist durchaus vieldeutig. Er bezeichnet unter anderem bald einen Status, nämlich das Gebildetsein, bald einen Prozess, so etwa Bildung in den ausländischen und internationalen Verfassungsbestimmungen. Dort ist er als Prozess zu deuten. Die Stimmen, welche die Aufnahme des Rechts auf Bildung in die Verfassung verlangen, scheinen sich darin einig zu sein, dass Bildung einen umfassenden Prozess oder Status bedeutet, welcher über den blossen Erwerb oder Besitz irgendwelcher für die Berufsausübung erforderlicher Fähigkeiten hinausreicht; ferner dass dieser umfassende Bildungsbegriff nicht mehr derjenige des 19. Jahrhunderts ist. In der Förderung einer umfassenden, modernen Bildung erschöpft sich aber die Einigkeit der Ansichten; von einer Einheit über den Inhalt dieser Bildung kann wohl kaum die Rede sein. Verschiedene Stimmen gehen beinahe axiomatisch davon aus, dass Ausbildung lediglich Vermittlung von Fähigkeiten für die Berufsaus-

übung bedeute. Indessen ist eine derartig enge Interpretation des Ausbildungsbegriffes keineswegs zwingend. Es ist die Ueberzeugung des Bundesrates wie auch der Expertenkommission, dass die Ausbildung in Schulen aller Art, aber auch in der Berufslehre heute weiter konzipiert werden muss und vielfach auch schon weiter konzipiert ist. Das Ziel einer aufgeschlossenen Schule irgendeiner Stufe ist heute mehr als nur die Heranbildung von berufsfähigen Fachidioten. Diese Ausweitung des Ausbildungsziels wird in allen Bildungseinrichtungen noch mehr zu fördern sein. Allerdings sind die Grenzen des Auftrags, welcher staatlichen oder auch privaten Bildungsinstitutionen erteilt werden kann, zu beachten. Wird «Bildung» als erwünschtes Resultat einer in bestimmter Weise angelegten Sozialisation verstanden, so ist offensichtlich, dass die staatlichen und privaten Bildungseinrichtungen hieran nur einen Beitrag zu leisten vermögen; dem Elternhaus, den Kirchen, den Freunden, der Umgebung im weitesten Sinn fallen zusätzliche Aufgaben zu. Diese notwendige Selbstbestimmung in der Festsetzung des Auftrags an die Bildungseinrichtungen, vor allem an diejenigen des Staates, kann mit dem Begriff der «Ausbildung» zum Ausdruck gebracht werden, ohne dass damit eine Beschränkung auf «Fachausbildung» verbunden wird.

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

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

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

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

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

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

Abstimmung — Vote

<i>Eventuell — Eventuellement:</i>	
Für den Antrag der Minderheit I	134 Stimmen
Für den Antrag Oehen	5 Stimmen
<i>Eventuell — Eventuellement:</i>	
Für den Antrag der Minderheit I	107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	41 Stimmen
<i>Definitiv — Définitivement:</i>	
Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	81 Stimmen

Art. 27 Abs. 2—5

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Tanner-Zürich)

Abs. 2

Im gesamten öffentlichen Bildungswesen ist jede Art von Diskriminierung untersagt.

Abs. 3

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

Abs. 4

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

Abs. 5

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

Antrag Müller-Luzern

Abs. 3

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

Antrag Oehen

Abs. 4

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

Art. 27 al. 2 à 5

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Tanner-Zürich)

Al. 2

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

Al. 3

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

Al. 4

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

Al. 5

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

Proposition Müller-Lucerne

Al. 3

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

Proposition Oehen

Al. 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tanner-Zürich, Berichterstatter der Minderheit: Unser Ratspräsident hat gesagt, ich würde vermutlich meine weiteren Minderheitsanträge gesamthaft begründen. Wir haben das nicht miteinander besprochen; ich möchte um die Erlaubnis bitten, separat vorgehen zu dürfen, wie das üblich ist. Er hat mich liebenswürdiger-

weise wegen meiner handicapierten Situation schonen wollen. Aber die Angelegenheit ist zu wichtig, als dass ich alles zusammennehmen könnte. Ich äussere mich also zunächst einmal nur zu diesem Absatz 2.

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

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

Ich möchte Sie also bitten, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gleichstellung bedeutet weiter: gleiche Stipendienansätze für Studenten und Studentinnen, für Lehrlinge

und Lehrtöchter; dass das Kind eines Gastarbeiters ebensogut eine Lehre absolvieren kann wie ein Schweizer Kind, dass der Besuch einer Sekundarschule oder einer höheren Lehranstalt möglich ist, auch wenn jemand durch einen gewissen Umstand älter geworden ist als die Klassenkameraden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Früher wäre in einem solchen Fall — ich bedaure das hier sagen zu müssen — auf den Bänken der CVP,

da die katholischen Schulen doch ganz empfindlich anvisiert werden, mindestens eine Stimme laut geworden, die die Verdienste dieser Schulen gewürdigt hätte, die sie sich bisher erworben haben.

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

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

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

Abstimmung — Vote

Abs. 2

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

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

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

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

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

Der zweite Satz des Absatzes 3 bringt gegenüber dem bisherigen Verfassungstext ebenfalls eine Erweiterung, indem die Unentgeltlichkeit des öffentlichen Schulunterrichtes nicht bloss für die Primarschulen, sondern auch für die ganze obligatorische Schulzeit vorgeschrieben wird. Diese sicherlich zeitgemässe Neuerung blieb in unserer Kommission unbestritten. Die Anträge von Herrn Tanner-Zürich zu Absatz 3 und für zwei neue Absätze 4 und 5 stellen eine Einheit dar, weshalb es sich auch empfehlen dürfte, gesamthaft darüber abzustimmen. Wenn es Herr Tanner allerdings wünscht, kann selbstverständlich auch separat abgestimmt werden. Sie sind in erweiterter Form auch schon in der Kommission gestellt und dort mit 19 gegen 1 Stimme abgelehnt worden. Sie gehen auf die Vorschläge der Studiengruppe für ein freies schweizerisches Bildungswesen zurück, hinter der unter anderem die Rudolf-Steiner-Schulen stehen. Es soll durchaus anerkannt werden, dass es sich um Kreise handelt, die etwas von Erziehung und Bildung verstehen und auf diesem Gebiet gewisse Pionierleistungen erbracht haben. Politische Ueberlegungen scheinen aber den Urhebern dieser Vor-

schläge weniger vertraut zu sein. Ich glaube nicht, dass derartige Formulierungen in unsere Bundesverfassung passen. Es besteht auch kaum eine Chance, dass ihnen der Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren zustimmen könnte. Es wäre allenfalls denkbar, dass die eine oder andere der vorgeschlagenen Bestimmungen in einem kantonalen Schulgesetz Eingang finden könnte, vor allem in bezug auf die bessere Behandlung der Privatschulen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es ist heute von Juristen immerhin sehr ernsthaft über das Sozialrecht diskutiert worden. Unter den Sozialrechten scheint mir dasjenige des Elternrechts primär zu sein: «Im Hause muss beginnen...» Ich will Ihnen die zweite Hälfte des berühmten und zum Gemeinplatz gewordenen Gotthelf-Satzes nicht erwähnen und nicht in meine Ueberlegungen einbeziehen: das Leuchten und das Vaterland. Dieser zweite Teil entsprach dem Geist der damaligen Zeit und der konkreten Gegebenheit des Schriftstellers, vor 130 Jahren, anlässlich des 1. Eidgenössischen Schützenfestes, eine patriotische und eben etwas pathetische Festrede halten zu sollen. Ueber das Leuchten und selbst über das Vaterland, vor allem auch über das christliche des Herrn Schwarzenbach, denkt nach zwei Weltkriegen die junge Generation zum Teil doch wesentlich anders, als man damals gedacht hat. Wir sind nüchtern und unpathetisch geworden. Und doch: Im Hause muss noch immer alles beginnen, sofern wir jedenfalls an der tradierten Gesellschaftsordnung und daran, dass Ehe und Familie Kern und Zelle des Volksganzen sein sollen, festhalten wollen. Und deshalb — die Juristen unter uns mögen das einem Laien verzeihen — verstehe ich die verfassungs- und staatsrechtlichen Erörterungen nicht, die uns klarmachen wollen, dass ein Elternrecht im Sinne eines Sozialrechtes nicht in eine Verfassung hineingehöre. Ich verstehe es um so weniger, als beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention es in sich aufgenommen hat und — soweit ich orientiert bin — einzelne andere moderne Staatsverfassungen auch. Sollen wir, indem wir auf die Aufnahme des Elternrechts verzichten, andererseits aber die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen beabsichtigen, uns dadurch

unnötige neue Schwierigkeiten schaffen? Das ist der erste äussere Grund, aus dem heraus ich für die Aufnahme des Elternrechts plädiere. Der entscheidendere innere aber liegt für mich darin: Der Staat existiert nur so lange, als er gebildete Träger des Staatsgedankens besitzt, Menschen, die befähigt sind, die Aufgaben und Verpflichtungen, die der Staat an uns heranträgt, zu sehen, zu übernehmen und als persönliche Verpflichtungen ernstzunehmen. Nach solchen Menschen suchen wir doch. Nach jeder Abstimmung beklagen wir hier im Rat das Fehlen des politischen, des staatsbürgerlichen Interesses und das Fehlen der staatsbürgerlichen Verantwortungsbereitschaft. Solche Menschen, solche Staatsbürger, gebildet eben im früher definierten Sinne, brauchen wir auf allen Gebieten, im Gebiet des Umweltschutzes, im Bereich des Sozialen, der Erziehung, ja sogar in zunehmendem Masse im Bereich der Wirtschaft; denn auch unsere Volkswirtschaft wird je länger desto weniger nur mit Fachkräften und Spezialisten auskommen können. Wer aber ist dieser Staat? Ob christlich oder unchristlich, glaube ich, wollen und müssen wir offenlassen. Ich denke doch, der Staat sei die pluralistische Gesellschaft, die ihn bildet und seien damit wir einzelnen, die wir uns doch zu dieser Gesellschaft zählen. Und da wir hier im Rat in besonderem Masse Staatsdiener sein wollen, scheint es meines Erachtens unsere Aufgabe zu sein, oder ist es unsere Aufgabe, diesem gesellschaftlichen Kollektiv bewusst werden zu lassen, wo die Bildungsaufgabe beginnt, nämlich eben im Hause. Deshalb die von der erwähnten Studiengruppe vorgeschlagene Formulierung: «Verantwortlich für die Erziehung und Bildung sind die Eltern oder deren gesetzliche Vertreter.»

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

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

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

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

privaten — sind hinsichtlich der finanziellen Forderung durch den Bund gleichzustellen, sofern sie kein Gewinnstreben verfolgen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Präsident: Wir bereinigen Alinea 3. Der Bundesrat ist damit einverstanden, dass der Begriff «Kontrolle» durch den Begriff «Aufsicht» ersetzt wird, entsprechend

dem Antrag Müller-Luzern. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Alinea 3 ist in dieser Fassung genehmigt.

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

Abstimmung — Vote

Abs. 4—6

Für die Anträge Tanner-Zürich	21 Stimmen
Dagegen	82 Stimmen

Art. 27bis Abs. 1 und 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Mehrheit

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

Minderheit

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

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

Antrag Müller-Luzern

Abs. 2

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

Eventualantrag Tanner

Abs. 2

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

Art. 27bis al. 1 et 2

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Majorité

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

Minorité

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

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

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

Proposition Müller-Lucerne

Al. 2

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

Proposition éventuelle Tanner-Zürich

Al. 2

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

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

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

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

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

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

Die Begründung des Minderheitsantrages kann ich zu einem guten Teil der Botschaft selber entnehmen. Soweit sie nämlich von der Sache her argumentiert, sich also mit dem Problem eines zeitgemässen Ausbaus

unseres Bildungswesens beschäftigt, sprechen auch ihre Argumente zugunsten einer Rahmenkompetenz des Bundes, auch wenn sie aus anscheinend als wichtig erachteten, pragmatisch-politischen Gründen diese Schlussfolgerungen nicht zieht. So wird an verschiedenen Stellen der Botschaft die Einheit des Schulwesens «vom Kindergarten bis zur Hochschule und zur Erwachsenenbildung» betont. «Alle Stufen des Schul-, Bildungs- und Weiterbildungswesens sind so aufeinander abzustimmen», heisst es auf Seite 25 der Botschaft, «dass sie den Menschen zu einem lebenslangen Lernen vorbereiten und anhalten, da jedes Wissen nur als ein vorläufiges betrachtet wird, das der ständigen Erneuerung und Ergänzung bedarf.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

auch in Zukunft noch freie Entscheidungen zu sichern. Eine Rahmenkompetenz des Bundes könnte sich auch aus dieser Sicht letztlich für die Erhaltung eines lebendigen Föderalismus als günstig erweisen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nous discutons n'est pas seulement très importante mais aussi très urgente.

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

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

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

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

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

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

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

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

Diese Regelung der Zusammenarbeit und der Zuständigkeiten ist zwar bewusst dem Föderalismus verpflichtet. Sie kommt aber — da sie weit und flexibel ist — nach meiner Ansicht den Wünschen der Initianten voll entgegen und macht sich auch die möglichen Vorteile einer Bundeslösung zu eigen. Sie hat zudem — wie gesagt — den verfassungskosmetischen Vorteil, dass man in Abschnitt 2 auf das Aufzählen von Artikelnum-

mern und dergleichen verzichten kann. Die vorgeschlagene Formulierung ist frei von Klauseln und zeigt doch ganz klar, dass wir den Kantonen das Erstgeburtsrecht nicht brutal beschneiden wollen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Abstimmungen in Zürich und Bern beweisen meines Erachtens diese Behauptungen. Ein Volk, das nicht einmal einer eher untergeordneten Koordinationsbestimmung, die einen gleichzeitigen Schulbeginn vorsieht, zustimmt, wird noch viel weniger Verständnis für eine zentralistische Bundeslösung aufbringen. Wenn wir nicht den ganzen Bildungsartikel gefährden wollen, müssen wir also in der Kompetenzabgrenzung vorsichtig sein, den Kantonen belassen, was ihnen gehört und dem Bund nur übertragen, was sich im Interesse der Koordination unbedingt aufdrängt. Wir stehen heute vor einer neuartigen Situation. Wir sind so weit, dass wir das Bildungswesen zu einer Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen erklären. Das ist staatsrechtlich ein sehr grosser Schritt und kann im Rahmen der sich aufdrängenden Neuverteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen geradezu zu einem Modellfall werden. Wir müssen aber aufpassen, dass wir die ohnehin schon sehr geschwächten Kantone nicht auch dort noch entmachten, wo sie bisher gute und zweckmässige Politik betrieben haben. Dazu zähle ich die Volksschule. Es wäre geradezu selbstzerstörerisch, wenn wir immer wieder behaupten würden, unsere Schulen, und vor allem unsere Volksschulen seien schlechter als diejenigen im Ausland. Diese Behauptung stimmt einfach nicht. Im Gegenteil, unsere Schulen werden durch die einzigartige Vielfalt in unserem Land immer wieder gegenseitig befruchtet und gegenseitig vorangetrieben. Ein gewisses Unbehagen herrscht meines Erachtens nur deswegen, weil es uns bis heute nicht gelungen ist, die

Schulkoordination durchzusetzen. Die grossen und angeblich sehr fortschrittgläubigen Kantone Zürich, Bern, ich nehme auch den Kanton Aargau nicht aus, sind in der Frage der Schulkoordination rückständiger als die auf den Föderalismus eingeschworenen welschen und innerschweizerischen Kantone. Das sind Fakten, die wir heute sehen und gewichten müssen, wenn wir die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen im Volksschulwesen neu festlegen. Wenn wir alles berücksichtigen, dann liegt offenbar der Antrag des Kollegen Müller politisch und sachlich richtig. Die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit ist, wie bisher, Sache der Kantone. Die Kantone können diese Staatsaufgabe auch finanziell selbständig bewältigen. Es ist gestern erklärt worden, die Kantone kämen gesamthaft für ungefähr zwei Drittel der Bildungskosten auf. Wir sagen dann weiter, die Schulkoordination ist ebenfalls grundsätzlich Sache der Kantone. Nun werden aber Sicherungen eingebaut. Der Bund hat die Schulkoordination zu fördern, und der Bund erhält nach dem Vorschlag Müller zudem eine eigene Kompetenz, die Schulkoordination, sei es auf dem Wege der Bundesgesetzgebung oder der Allgemeinverbindlicherklärung der Konkordate, zu erzwingen. Diese Lösung ist gut, zweckmässig und trägt den Koordinationsbedürfnissen im Schulwesen Rechnung und respektiert den föderativen Staatsaufbau. Die Anträge der Frau Kollegin Uchtenhagen und des Herrn Kollegen Akeret (Art. 27bis, Abs. 4) sind meines Erachtens gut gemeint und Ausdruck eines gewissen Unbehagens in der Schulpolitik, gehen aber staatsrechtlich weit über das hinaus, was wir verantworten können. Sie würden die Kantone auch dort entmachten, wo sie sachlich und finanziell durchaus leistungsfähig sind. Wenn Sie den Kantonen auch noch in der Kultur- und Bildungspolitik den letzten Rest von Autonomie wegnehmen, dann degenerieren Sie den Föderalismus zu einer leeren Rechtshülle.

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

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

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

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

Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11111
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1972 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1045-1077
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 057

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.

Vierzehnte Sitzung — Quatorzième séance

Donnerstag, 22. Juni 1972, Vormittag

Jeudi 22 juin 1972, matin

8.00 h

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*11 111. Bildung und Forschung.
VerfassungsartikelEnseignement et recherche.
Articles constitutionnels

I.

Bundesbeschluss über die Aenderung
der Bundesverfassung
betreffend das BildungswesenArrêté fédéral modifiant les articles
de la constitution sur l'enseignement

Siehe Seite 1026 hiervor — Voir page 1026 ci-devant

Art. 27bis Abs. 2

Fortsetzung — Suite

M. Kohler Raoul: A l'article 27bis, 2e alinéa, je voudrais soutenir la proposition de la minorité de la commission, car elle me paraît être la plus logique, la plus conséquente et surtout la plus efficace.

Certes, la majorité de la commission va plus loin que le Conseil fédéral, puisqu'elle propose d'étendre la coordination à la Confédération et aux cantons. Mais, comme je l'ai dit lors du débat sur l'entrée en matière, cela ne suffit pas. Rappelons les trois idées fondamentales qui inspirent ce projet de révision.

Premièrement, l'enseignement forme une unité indivisible du stade préscolaire jusqu'au stade universitaire, voire à la recherche. Le message dit bien — et je cite — qu'«une harmonisation intercantonale des types de formation et des structures apparaît plus nécessaire que jusqu'ici». Or, parmi les types de formation, il cite, en page 44, «notamment la formation des maîtres primaires et secondaires».

Deuxièmement, cette harmonisation intercantonale ne se justifie que dans la perspective d'une coordination, à l'échelon national, qui tienne compte de l'interdépendance des différentes régions du pays. Or elle n'existe pas seulement au niveau secondaire et universitaire de l'enseignement professionnel, mais se manifeste tout autant au niveau de l'enseignement primaire.

Troisièmement, il faut donc assurer cette coordination et alors mettre en place une organisation efficace.

Si nous recherchons l'efficacité qui permettra d'agir conformément à ces trois principes, il faut de toute évidence que le texte constitutionnel précise une nouvelle compétence de la Confédération: celle de diriger les efforts de coordination.

C'est ce que la minorité de la commission vous propose et je vous invite à la suivre dans cette voie. En

effet, de récents événements ont montré qu'en laissant l'initiative aux cantons, on risque d'aboutir à des solutions peu satisfaisantes. Le concordat garde une telle souplesse sur un point secondaire — le début de l'année scolaire fixé à une date comprise entre la mi-août et la mi-octobre — que l'on a vu des cantons fixer le début de l'année scolaire au 15 août et d'autres au 1er octobre, soit à un petit trimestre d'écart. De plus, le résultat des dernières votations en cette matière à Zurich et à Berne suffit pour compromettre le travail de la Conférence des directeurs de l'instruction publique. A Berne même, on a voulu concilier des exigences diverses et proposer au peuple une solution différenciée. Elle n'a pas été acceptée et il faut maintenant recourir à un expédient qui permette au Jura de se raccorder à la coordination romande.

Mais cette nouvelle solution rend presque intenable la situation de la ville bilingue de Bienne, ainsi que de sa région. Faut-il qu'elle adopte le régime prévu pour le Jura ou bien qu'elle maintienne celui qui continuera à être appliqué dans l'ancien canton? Le cas de Bienne et de sa région illustre bien l'étroite interdépendance géographique, économique et sociale dont il faut absolument tenir compte. Ce problème ne peut être résolu que dans le cadre d'une solution applicable au pays tout entier; celle-ci n'est possible que si l'on donne à la Confédération le pouvoir de légiférer dans ce domaine comme le propose la minorité de la commission. Ce n'est nullement porter atteinte à l'autonomie, ni à l'originalité des cantons et à leur *genius loci*. La Confédération ne légifèrera que sur les principes s'appliquant à l'organisation et au développement de tous les domaines de l'enseignement. Les cantons demeurent libres de donner à cet enseignement un caractère original, conforme à leur histoire et à leurs traditions. En reprenant les termes mêmes du message, à la page 42, là il s'agit d'écarter les particularités qui ne résultent pas nécessairement de caractéristiques culturelles; ils ne peuvent donner aucune impulsion nouvelle au système d'enseignement suisse. Nous n'avons donc pas à redouter un nivellement culturel et les cantons, comme les communes, pourront continuer à enrichir notre enseignement par leurs idées, initiatives et expériences.

C'est pour ces raisons que je soutiendrai l'amendement proposé par la minorité de la commission lequel, par son réalisme, me paraît propre à assurer une coordination efficace à l'échelon national.

M. Aubert: A la différence de M. Kohler, j'aimerais vous inviter à voter, avec la majorité de la commission, un texte qui ne donne aucune compétence législative à la Confédération dans le domaine de l'instruction primaire.

Tout d'abord, je dirai quelques mots, non pas en m'adressant à ceux qui soutiennent la proposition de la minorité — je n'ai pas du tout la prétention de les convaincre ni de les convertir — mais en m'adressant à ceux que le scrutin du 4 juin 1972 a pu émouvoir; ce dimanche dont certains ont pu penser que c'était un dimanche noir pour la coopération scolaire fédérale.

Je crois que nous ne devons pas juger sous l'empire de l'émotion. Il nous faut attendre que les fumées des scrutins de Zurich et de Berne se soient dissipées, pour voir ce qu'il advient du concordat.

En effet, il existe deux possibilités. Il n'est pas exclu que les cantons de Berne et de Zurich, après une première manifestation négative, revisent leur jugement.

J'attire votre attention sur la position curieuse du canton de Zurich, qui, d'une part, l'an dernier, a accepté le concordat et, d'autre part, cette année, sous l'impulsion d'une initiative populaire, a décidé de ne pas respecter l'une des stipulations du concordat. Il est possible que, réflexion faite, le canton de Zurich revienne sur ce qu'il a voté il y a deux semaines.

L'autre possibilité, c'est que le concordat lui-même soit assoupli, c'est-à-dire que, des quatre stipulations qui le caractérisent, l'une soit supprimée: celle qui a trait au commencement de l'année scolaire. Certains ont dit, dans les commentaires qui ont suivi le vote du 4 juin 1972, qu'il n'était peut-être pas mauvais, même du point de vue de la coordination, qu'il y ait un décalage entre le début de l'année scolaire dans certains cantons — notamment ceux de langue française — et le début dans d'autres cantons — les grands cantons de langue allemande —, de façon que l'écolier qui passe de l'un à l'autre ne perde pas, comme il arrive trop souvent, une année complète, mais six mois seulement. En tout cas, ne jugeons pas sous l'empire de l'émotion et attendons de voir ce qu'il advient de ce concordat.

Je suppose maintenant que la proposition de la minorité soit acceptée et que Mme Uchtenhagen remporte aujourd'hui une nouvelle victoire. La Confédération serait alors compétente pour poser certains principes dans le domaine de l'instruction primaire. Or, quoi que vous pensiez de l'importance du commencement de l'année scolaire, c'est en tout cas un principe qui pourrait être décidé dans la législation fédérale et nous aurions alors les possibilités suivantes: ou bien la Confédération use de sa compétence et fixe le commencement de l'année scolaire de façon uniforme au printemps, ou elle le fixe en automne. Si elle le fixe au printemps, c'est une gifle pour la majorité des cantons suisses, gifle particulièrement douloureuse pour ceux qui ont récemment fait l'effort de passer du printemps à l'automne. Je doute beaucoup que la Confédération le fasse. L'autre hypothèse serait que la Confédération fixe uniformément le début de l'année scolaire à l'automne. Mais alors, quel paradoxe: les cantons de Zurich et Berne n'auraient fait montre de leur souveraineté que pour mieux la perdre ensuite! La Confédération pourrait aussi renoncer à une solution uniforme et en proposer une différenciée, soit les uns au printemps, les autres en automne. Mais cette différenciation existe déjà avec le concordat et nous n'avons pas besoin d'une loi fédérale dans ce sens. La troisième possibilité est que la Confédération, devant la difficulté du problème, renonce à régler ce point. Mais alors, pourquoi donner à la Confédération une compétence dont elle n'userait pas?

J'ai encore une troisième raison pour défendre la thèse du concordat contre la thèse de la législation fédérale, même limitée au principe. On nous dit parfois que ce qui est arrivé lors du vote du 4 juin est un accident, un «accident de parcours» pour reprendre une phrase fameuse. Ce n'est pas du tout un accident, c'est le jeu normal du concordat. Si vous voulez le fédéralisme, vous devez accepter des solutions différenciées. Ce serait un curieux fédéralisme qui consisterait à dire: nous sommes d'accord avec la compétence des cantons, pourvu que ceux-ci suivent tous la même réglementation. Et puis, finalement, qu'est-ce que le concordat? C'est un contrat, un accord; sans vouloir faire de l'étymologie facile, je vois le mot «cœur» dans concordat et, si le cœur n'y est pas, vous ne pouvez avoir de véritable concordat. Je ne peux pas concevoir cette idée

du fédéralisme selon laquelle les cantons seraient libres de choisir leur voie, pourvu qu'ils choisissent la bonne.

J'en arrive enfin aux propositions qui nous sont faites. Je parlais, tout à l'heure, de celle de Mme Uchtenhagen; je parlerai aussi de celle, en quelque sorte intermédiaire, de M. Müller. A la proposition de Mme Uchtenhagen, la réponse du groupe libéral, vous l'avez deviné, est non. Nous ne voulons pas de cette formule. En passant, j'aimerais m'adresser à M. Weber et à quelques-uns de ses collègues. Il me semble qu'ils lisent dans l'alinéa 1, de l'article 27bis, des prolongements qui n'y sont pas. L'alinéa 1 parle bien d'une «Gemeinschaftsaufgabe», d'une tâche commune de la Confédération et des cantons. Mais nous n'avons pas voulu, à la commission d'experts, adopter la même notion que les Allemands, par exemple, ont introduite dans leur constitution, il y a trois ans. Nous avons simplement voulu dire, à l'alinéa 1 — alors que jusqu'à maintenant on disait que l'instruction publique était l'affaire des cantons (de toute façon, c'est faux depuis longtemps) — que cette exclusivité avait disparu. Le vrai partage des compétences législatives notamment, entre la Confédération et les cantons, ne figure pas à l'alinéa 1, mais bien aux alinéas subséquents. Je reviens à la formule de Mme Uchtenhagen, qui consiste à dire: la Confédération peut poser des principes «avec la collaboration des cantons». C'est une formule floue, vague, lénifiante; il faut bien savoir qui décide pour finir. Est-ce la Confédération, avec l'assentiment des cantons? Dans ce cas, je suis d'accord; mais, Madame, ce n'est pas là votre intention. C'est la Confédération qui déciderait, après avoir entendu les cantons et délibéré avec eux. Dans votre version, la Confédération aurait le dernier mot et cela, nous ne pouvons pas l'accepter.

Deux mots encore à M. Müller, qui nous a fait une proposition de compromis, légèrement en retrait de ce que propose Mme Uchtenhagen, mais en avance sur la proposition de la majorité. Le groupe libéral rend une justice à M. Müller. La version qu'il propose est élégante. Cependant, elle nous attriste, dans sa dernière phrase, parce qu'il nous est dit que la Confédération peut édicter des prescriptions sur la coordination. J'aimerais ici distinguer deux objets possibles: ou bien vous voulez que la Confédération règle la technique de la coordination intercantonale et introduise, par exemple, le principe de la force obligatoire générale des concordats auxquels auraient adhéré la majorité des cantons intéressés. Nous nous opposons à un tel principe. Nous ne voulons pas que, par le biais d'un texte qui n'est pas immédiatement intelligible, on introduise dans la législation un principe aussi lourd de conséquences et aussi contesté que la force obligatoire générale des concordats. M. Chevallaz a présenté une proposition tendant à la révision de l'article 7 de la constitution fédérale. Nous ne pouvons pas admettre que la question soit réglée aujourd'hui, d'une manière détournée.

Reste l'aspect matériel de la proposition. La Confédération pourrait régler le fond même de la coordination. Ici non plus, nous ne pouvons pas suivre M. Müller. L'important est toujours de savoir qui peut régler la question, très simple, du début de l'année scolaire. Je crains bien que, si la formule proposée par M. Müller est adoptée, la Confédération puisse fixer le début de l'année scolaire, et nous ne le voulons pas.

Ceux qui estiment que cette question est secondaire ont peut-être raison objectivement et sur le plan pédagogique, mais, du point de vue subjectif et politique, ils

ont tort. Le peuple suisse s'y intéresse encore profondément, je ne puis considérer comme secondaire une question qui a retenu l'attention de 200 000 électeurs zurichois.

En conclusion, je vous prie de vous rallier à la majorité de la commission et de rejeter la proposition de Mme Uchtenhagen et la proposition de M. Müller.

M. Schläppi: La tentation est grande de dire beaucoup de choses sur le sujet qui nous occupe, tellement il est tentant de remédier à une situation qui, aujourd'hui, est difficile et même intolérable.

«Construire un château, dit Deligny, c'est un grand jeu ou un esclavage. Tout est dans la manière.»

Construire un Etat moderne, c'est plus difficile encore. Il faut des lois, certes, mais aussi la manière, et beaucoup d'esprit. Choisir les voies et moyens de parvenir à ces fins procède donc d'un état d'esprit. On ne peut pas jeter sans autre aux orties toutes les idées reçues. On ne peut les remplacer sans être fixé clairement sur le but à atteindre. Il faut donc beaucoup de courage. Il faut aussi de l'audace.

Sur le plan historique, il convient de rappeler que c'est la première République helvétique qui, arrivée dans les fourgons de l'étranger et conçue sur un modèle centralisateur, eut le mérite d'imposer l'instruction publique généralisée obligatoire et gratuite. Pour le surplus, elle portait en elle le mal très grave, qui devait d'ailleurs rapidement l'emporter, l'excès de dirigisme. D'autres pays souffrent du même mal aujourd'hui encore, mais s'ils ont résisté aux attaques et aux essais de réforme, le moins que l'on puisse dire est que leur enseignement et leur culture ne sont pas des modèles.

Certes, les systèmes directifs facilitent l'exercice du pouvoir. Souvent, ils sont générateurs de progrès, mais ils portent toujours en eux les germes de la discorde, de l'incompréhension, parfois de l'abus. Dans un pays diversifié comme le nôtre, notamment, cela se traduit presque toujours par des malaises, puis par des problèmes de minorité. Cela ne surprend pas lorsqu'on connaît le poids de certains services administratifs centralisés et, parfois, la prédominance, inévitable, j'en conviens, en leur sein, de tendances unilatérales. Si ces inconvénients n'apparaissent pas lorsqu'il s'agit de problèmes purement techniques — chemins de fer, PTT, armée, etc. — des difficultés apparaissent en revanche déjà au niveau des voies de communication. Je vous rappelle les problèmes qui se posent dans certaines régions comme dans celles de Zurich, par exemple, à propos du «Y», qui nous a retenus longuement ici. Cela peut être beaucoup plus grave lorsqu'il s'agit de sujets tels que celui qui nous occupe. Si les cantons ne sont pas maîtres chez eux dans les domaines où les circonstances ou des problèmes spécifiquement régionaux se posent, on aboutira certainement à des tensions graves. Or il n'est pas de domaines plus propices à l'éclosion de conflits que ceux qui touchent l'enseignement et la culture. Nos débats d'ailleurs en témoignent.

Le droit à l'autodétermination est à la fois le plus sacré, le plus fondamental et aussi le plus contesté, il faut le dire. C'est presque toujours pour défendre ses valeurs, qui forment au surplus leur mentalité, que les minorités se lèvent. S'il le fallait, le problème du Jura serait là pour nous le rappeler.

Donner tous les pouvoirs à la Confédération, c'est inciter les cantons à renoncer aux solutions — qu'ils

peuvent trouver sur place — aux difficultés auxquelles ils sont confrontés. Au surplus, il n'est de loin pas démontré que des mesures centralisatrices soient dynamiques par définition. On peut craindre au contraire de voir l'enseignement condamné à une honnête moyenne, les performances étant enfermées dans un cadre rigide. J'ai entendu parler d'un rouleau compresseur qui rend conforme à la norme, par exemple.

La seule raison d'être des cantons aujourd'hui, en définitive, est de s'attacher à trouver sur place des réponses auxquelles aspirent profondément les hommes. A la fin du compte, le but de tout enseignement n'est-il pas de permettre à chacun d'accéder à la culture. Celle-ci étant appelée par définition à libérer l'homme de toute dépendance, elle doit le rendre capable de juger par lui-même, puis de se déterminer. C'est, me semble-t-il, ou je ne comprends plus, la base de la démocratie.

Eloigner les centres de décision, c'est toujours et dans tous les domaines, une aliénation. Elargir les pouvoirs des organes centraux, c'est toujours tendre vers une répression de la pensée. Tels sont, Mesdames et Messieurs, les motifs, déterminants à mon avis, qu'il faut relever en faveur du texte de la majorité de la commission. Je suis conscient de l'importance qu'il y a à obliger, dans certains cas, les retardataires à coordonner; mais les termes: «La Confédération et les cantons sont tenus» me paraissent suffisamment impératifs pour amener l'ensemble de nos communautés publiques à raisonner d'une manière coordonnée sur le plan de l'enseignement.

Weber-Arbon: In diesem Artikel geht es um die richtige Umschreibung der Grundsätze der Zusammenarbeit im vertikalen und horizontalen Bereich.

Nach dem Vorschlag von Bundesrat und Ständerat soll für diese Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (Abs. 1) wegleitend sein — vergegenwärtigen wir uns nochmals diesen Grundsatz —: «Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.» Das ist ein ebenso neuer wie schöner Grundsatz.

Nun müssen wir aber weiter lesen, was in den folgenden Absätzen steht. Da wird gleich im zweiten Alinea gesagt, dass der Bildungsbereich vor und während der obligatorischen Schulzeit in die Kompetenz der Kantone fällt. Ich habe bereits in der Kommission gesagt, dass das einem Stilbruch schon gleich von Absatz 1 gleichkommt. Es wird hier wieder ganz klar eine Kompetenzumschreibung vorgenommen, wobei — auch das ist vollkommen neu — in unserer Verfassung eine Gesetzgebungskompetenz für die Kantone festgelegt wird. Es ist aber noch mehr: Man könnte im Vergleich von Absatz 1 und Absatz 2 sogar von einem Wortbruch sprechen, indem in Absatz 1 so getan wird, als ob die Bewältigung des gesamten Bildungsbereiches eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sei, und dann wird gleich in Absatz 2 das Volksschulwesen wieder ausgeklammert.

Absatz 2 ist im Vergleich zu Absatz 1 nicht nur ein Stilbruch, sondern auch höchst unzulänglich umschrieben im Hinblick auf die Bewältigung und Beseitigung der endlosen Schwierigkeiten, gegen welche wir in unserem kantonalen Durcheinander und Nebeneinander im Bereich unserer Volksschule seit Jahren und Jahrzehnten kämpfen. Ich gebe zu, dass dann der Appell an die Kantone zur Koordination auf horizontaler Ebene, die

Bereitschaft des Bundes, diese Koordination zu fördern, folgt. In dieser Form müsste das Kind, wenn wir es hier in die Welt setzen, als Frühgeburt bezeichnet werden, und es könnte kaum lebensfähig werden.

Der Ständerat hat diesem Kind zwei zusätzliche Lebensfähigkeitsspritzen verabreicht (in Abs. 4, Lit. d und Abs. 5); unsere Kommissionsmehrheit hat in Absatz 2 eine weitere Spritze gegeben, um das Kind lebensfähig und lebensfähig zu machen. Doch auch diese Einspritzungen werden nicht verhindern können, dass dieses Kind, das übrigens nicht zu Unrecht den Namen Lex Hürlimann tragen dürfte, mit einem Geburtsfehler behaftet ist, so dass es Zeit seines Lebens invalid bleiben müsste.

Eine Bemerkung zum Hohelied des Konkordates, das vor allem von seinem Vorsänger, Herrn Ständerat Hürlimann, im Ständerat mit Fortissimo vorgetragen wurde; heute, nach den Abstimmungen von Zürich und Bern, müsste doch eigentlich ein Trauermarsch daraus gemacht werden. Das Lied wurde ja auch in diesem Rat wieder angestimmt, allerdings nicht mehr Allegro con fuoco, sondern eher Andante und Piano, wenn auch nicht gerade das Thema von Dante gewählt wurde: «Lasciate ogni speranza».

Zum Konkordat selber möchte ich sagen — und das gehört doch als grundsätzliche Betrachtung in diese Diskussion hinein —: Diese Art Rechtsetzung stammt nicht aus der Truhe des 19., sondern sogar des 18. Jahrhunderts. Mit Recht hat Frau Uchtenhagen in der Begründung ihres Antrages darauf hingewiesen, dass diese Rechtsetzung gewissermassen hinter verschlossenen Türen in den diversen kantonalen Erziehungsdirektionen stattfindet; an der «Tagsatzung» der Erziehungsdirektorenkonferenz wird das Konkordat diskutiert, verabschiedet und dann den verschiedenen kantonalen Parlamenten und nachher dem kantonalen Souverän unterbreitet, wobei auch das Parlament nur Ja oder Nein sagen kann. Gerade dieser Rechtsetzungsprozess, der eben nicht aus dem 20. und nicht aus dem 19., sondern aus dem 18. Jahrhundert stammt, ist nebst andern Motiven in den Kantonen Zürich und Bern diesem Konkordat zum Verhängnis geworden.

Der einzig richtige und klare Weg, den Grundsatz von Absatz 1 unseres Verfassungsartikels weiterzuentwickeln, wenn man ihn schon in der Verfassung aufnehmen will, und zu konkretisieren, besteht in der Annahme des Minderheitsantrages von Frau Uchtenhagen. Hier wird eine Kompetenzzuschreibung zwischen Bund und Kantonen vorgenommen, wobei dem Bund als Kann-Vorschrift die Kompetenz eingeräumt wird, nicht etwa zur umfassenden, sondern nur zur Grundsatzgesetzgebung, hier allerdings in allen Bereichen des Bildungswesens. Dabei ist im Hinblick auf Absatz 1 wiederum von Bedeutung, dass diese Grundsatzgesetzgebung in Zusammenarbeit mit den Kantonen stattzufinden hat. Diese beiden Elemente — Kann-Vorschrift und Pflicht zur Zusammenarbeit mit den Kantonen — enthalten implizite den Grundsatz der Subsidiarität der Bundeskompetenz. Der Bund wird dort nicht von seiner Kann-Vorschrift Gebrauch machen, wo die Kantone im Rahmen ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit selber Grundsätze zur Gestaltung und zum Ausbau des Bildungswesens verwirklichen. Uebrigens eine Zwischenfrage: Wer ist denn der Bund als Gesetzgeber? Das sind doch wir, die Mitglieder des National- und des Ständerates als eidgenössische Gesetzgeber. Und glauben wir

doch nicht, dass die Ständekammer im Rahmen einer derartigen Gesetzgebungspraxis ein Gesetzeskonzept gutheissen würde, welches diesen Subsidiaritätscharakter nicht respektieren würde!

Hier ist nun ein Antrag von Herrn Kollega Müller zur Diskussion gestellt worden. Herr Müller hat gestern gesagt, er habe geliebäugelt mit Frau Uchtenhagen — bitte, ich möchte mich entschuldigen —, will sagen, mit ihrem Antrag. Ich selber bin meinerseits heute in Versuchung, mit seinem Antrag zu liebäugeln, besonders nachdem er ihn gestern in so gediegener Art begründet und erläutert hat. Aber er enthält — ich möchte das doch festhalten — nach wie vor den grundsätzlichen Stilbruch zwischen Absatz 1 und 2, wie die Fassung Bundesrat und Ständerat; wie diese führt er eine kantonale Zuständigkeitsnorm auf, die verfassungsrechtlich an sich überflüssig ist. Hier gebe ich Herrn Aubert recht, dass sie begründet werden kann aus der Gegenüberstellung zum Grundsatz von Absatz 1.

Der materielle Unterschied zwischen dem Antrag Müller und dem Antrag Uchtenhagen besteht aber darin, dass der letztere eine umfassende Grundsatzgesetzgebungskompetenz vorsieht, während der Antrag Müller vorsichtiger dem Bund nur die Befugnis geben will, Vorschriften zu erlassen im Bereich der Koordination. Wie Herr Aubert hatte auch ich mich gefragt, was das wohl heissen solle. Ich bin mit Herrn Aubert einverstanden, dass damit wohl die Technik der Durchführung der Koordination gemeint sein soll. Mit ihm einverstanden bin ich auch, dass mit dieser Kompetenznorm nach Lösungsvorschlag Müller nicht etwa dem Bunde die rechtliche Kompetenz gegeben werden sollte, Ideen zu verwirklichen, wie sie der Motion unseres Ratskollegen Chevallaz zugrunde lagen, dahingehend, interkantonale Konkordate unter bestimmten, gesetzlich zu umschreibenden Voraussetzungen gewissermassen als allgemeinverbindlich erklären zu lassen.

Ich muss Ihnen offen gestehen, dass mir in dieser Gegenüberstellung zwischen dem Kern des Antrages Uchtenhagen und dem Antrag Müller der Ausdruck «Grundsatzgesetzgebung» besser gefällt. Ich kann also trotzdem liebäugeln mit dem Antrag Müller und mich in diesen Antrag nicht verlieben, so wenig dies offenbar Alfons Müller gestern gegenüber dem Antrag Uchtenhagen hat tun können.

Mit Recht hat Frau Uchtenhagen in der Begründung ihres Antrages darauf hingewiesen, dass das Konzept ihres Vorschlages heute in unserer Verfassung bereits nichts Neues mehr bedeute. Vor drei Jahren haben die eidgenössischen Räte in den Artikeln 22ter und 22quater die sogenannten Bodenrechtsartikel in der Bundesverfassung verankert. Artikel 22quater, Absatz 1, bestimmt, dass der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen kann für die Raumplanung. Absatz 2 lautet ähnlich wie im bildungspolitischen Bereich: «Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.» Wir haben also auf einem ganz andern Gebiet unseres föderativen Zusammenlebens verfassungsrechtlich eine Lösung gefunden in einem politisch hochbrisanten Bereich — das möchte ich betont haben —, wie sie auch hier ausgestaltet werden kann und soll:

1. Grundsatzgesetzgebung des Bundes;
2. Förderungs- und Koordinationskompetenz des Bundes gegenüber den Kantonen;
3. Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen.

Im Gegensatz zur Konzeption bei den Bodenrechtsartikeln haben wir bei den Bildungsartikeln das Fakultativum: Der Bund kann..., er ist befugt, derartige Normen zu erlassen; nicht etwa: Er ist verpflichtet.

Herr Binder hat gestern gerade dieses Beispiel als nicht tauglich empfunden, ohne dass er eigentlich diesen Vergleich als nicht akzeptabel betrachtet und auch den Grund dazu erklärt hätte. Ich möchte darauf hingewiesen haben, dass der entscheidende Unterschied in dieser Kann-Vorschrift für die Bildungsartikel besteht, welche den Grundsatz der Subsidiarität betont und unterstreicht. Von einer Entmachtung der Kantone — dieser Ausdruck ist durch Herrn Binder gestern gefallen — kann also keine Rede sein.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag Uchtenhagen zuzustimmen.

Gerwig: Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Minderheit (Uchtenhagen, allenfalls Müller) zuzustimmen. Die Volksentscheide der Zürcher und der Berner liegen — man kann das schon sagen — schwer auf dem Magen des föderalistischen Weges zur Schulkoordination. Sie blockieren den Glauben an den kooperativen Föderalismus, den es vielleicht in diesem Sinne des Wortes gar nicht mehr gibt, der auch schwer zu definieren ist und der angewendet wird von jenen, die nicht genau wissen, was er bedeutet, und die dennoch daraus Folgerungen ziehen, wenn es ihnen gerade passt. Nicht einmal Herrn Ständerat Hürlimann, dem Präsidenten der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, ist es gelungen, diesen kooperativen Föderalismus zu definieren. Aus dem Protokoll vom 2. Juli 1971 ergibt sich, dass er dort sagt: «Das Wesen des kooperativen Föderalismus scheint es zu sein, dass man ihn nicht absolut definieren kann.» Wenn man das nicht kann, kann man ja wohl kaum auf diesem Begriff aufbauen.

Es ist offensichtlich geworden, was kritische Beobachter der bildungspolitischen Bühne stets befürchtet haben: Freiwillige Koordination, herbeigeführt durch gleichlautende politische Entscheidungen in den Kantonen, ist reines Wunschdenken. Wir würden durch den Text des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission ein Versprechen abgeben, das wir nicht halten könnten. Das Volk würde glauben, dass es zu echter Koordination kommt, die aufgrund dieser Formulierung des Bundesrates aber gar nicht möglich ist und bis heute auch nie möglich gewesen ist. Hier muss ich nun dem Staatsrechtler, Herrn Aubert, sagen: Es widerspricht gerade der staatsrechtlichen Logik des Föderalismus, wenn man von den 25 autonomen Entscheidungsträgern die eine und gleiche Entscheidung freiwillig erwartet. Das ist föderalistisch überhaupt nicht möglich und ist eine *contradictio in adjecto*. Da braucht es eben die Hilfe des Bundes. Es ist Hilfe, und nicht Einmischung im Sinne des Antrages Uchtenhagen und auch Müller.

Echter Föderalismus, den auch ich halten möchte — wohl auch Frau Uchtenhagen und Herr Müller — ist nicht der sture Föderalismus, sondern jener elastische, der bereit ist, mit dem Bund dort zusammenzuarbeiten, wo es ohne den Bund ganz einfach nicht mehr geht. Die Mitwirkung des Bundes auf der Ebene der Rahmengesetzgebung, der Grundsatzgesetzgebung, ändert an der föderalistischen Struktur der Kantone nichts. Sie hat auch bis heute nichts geändert. Denken Sie nur an die Maturitätsverordnung, die viel mehr auf die Entwicklung der Schulen in den Kantonen eingewirkt hat als unser ganzer, heute von der Minderheit vorgeschlagener An-

trag. Es sind die Kantone, die mit ihren Menschen, ihren Lehrern und ihren Rektoren die kantonalen Vorzüge noch genügend zum Ausdruck bringen können, selbst wenn der Bund gewisse Strukturen setzt. Das ist auch der wirklich echte Föderalismus nach Professor Imboden, den wir nur auf diese Weise überhaupt erhalten können.

Bis heute hat die Koordination ein Werk vorgelegt, das von den Grossen Bern, Zürich und Aargau im Stiche gelassen worden ist. Kleine Kantone, die auf das Konkordat gebaut haben, fühlen sich heute betrogen. Sie können nur noch auf uns hoffen; darauf, dass wir auf eidgenössischer Ebene gewisse Koordinationsaufgaben lösen. Es geht nicht nur um den Schulbeginn, wie Herr Aubert meint, es geht auch um andere Akzentsetzungen, etwa den Uebergang der Primarschule zu den Mittelschulen. Im übrigen sind alle Organisationen, die sich mit Bildung beschäftigen, für den Antrag Uchtenhagen, allenfalls für den Antrag Müller, unter anderem auch der Wissenschaftsrat. Bei Ablehnung des Antrages Uchtenhagen bliebe mir nur noch die Zustimmung zur Initiative der BGB. Ich empfehle Ihnen daher, den Antrag Uchtenhagen zu unterstützen, allenfalls den Antrag Müller, damit nicht ein Niemandsland der Zuständigkeiten entsteht, damit eine gewisse Grundsatzgesetzgebung im Bunde kommt, um so auf lange Dauer den Föderalismus und die kantonale Koordination zu retten.

Es scheint als habe die gestrige und heutige Diskussion eine Art Verdrängungsdiskussion ergeben; niemand ist in der Lage zu koordinieren, der Bund will nicht so recht, und die Kantone können nicht. Deshalb müssen wir den Minderheitsantrag unterstützen.

Akeret: Gestatten Sie mir noch eine Feststellung zum Antrag von Kollega Müller. In diesem dramatischen Ringen um die beste Lösung befinden wir uns in einem echten Zwiespalt zwischen dem bildungsmässig Wünschbaren und dem politisch Realisierbaren. Herr Kollega Müller hat mit seinem Antrag den Versuch unternommen, eine grössere Gradlinigkeit in die Kompetenzbestimmungen des Verfassungsartikels zu bringen und gleichzeitig den Initianten der Schulkoordinationsinitiative eine Brücke zu bauen. Der Antrag kann als eine Weiterentwicklung des Kommissionsantrages betrachtet werden.

Nach reiflicher Prüfung dieses Antrages bin ich zum Schluss gekommen, in Uebereinstimmung mit meinen Fraktionskollegen, dass diesem Antrag zugestimmt werden sollte, da er eine echte Kompetenznorm für die Realisierung der Schulkoordination in die Verfassung einfügt. Ich glaube, dass die vorsichtige Formulierung des Antrages Müller auch dem föderalistischen Denken gerecht wird, den Intentionen der Initianten recht weit entgegenkommt und die Initiative bei Annahme des Antrages Müller als erfüllt betrachtet werden kann.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag Müller zuzustimmen.

Bundesrat Tschudi: Die Ansicht, die dem Minderheitsantrag zugrunde liegt, wonach das gesamte Schulwesen eine Einheit zu bilden habe und dass deshalb der Bund für sämtliche Stufen Grundsätze aufstellen soll, lässt sich mit guten Gründen vertreten. Vor allem pädagogische Erwägungen können zur Begründung angeführt werden. Doch scheint mir, dass die Bedeutung dieses Problems von dieser Seite überschätzt wird. Es

wird noch zu wenig beachtet, dass das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen für das gesamte Bildungswesen massgeblich sein wird, somit auch für das Vorschulalter und für die obligatorische Schulzeit. Diese Mitverantwortung wird im Verfassungsartikel durch Subventionskompetenzen und Koordinationsvorschriften konkretisiert. Auch darf nicht verkannt werden, dass für gute Schulen, besonders auf den unteren Stufen, neben einer bestimmten Einheitlichkeit, auch andere Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Als unerlässlich scheint das Vertrauen der Bevölkerung, das in erster Linie durch enge Beziehungen zu den Eltern sichergestellt wird. Die Wahrung der Elternrechte ist viel leichter möglich, wenn die Schulen von den Gemeinden oder Kantonen geleitet werden als bei einer zentralisierten Ordnung. In den kleineren Gemeinwesen vermögen die Eltern ihre Ansprüche direkt bei den Schulleitungen anzumelden, und sie können auch dort ihre pädagogischen Ideen weitgehender durchsetzen. Endlich ist hervorzuheben, dass die sprachlichen Minderheiten unseres Landes mit grösster Entschiedenheit ihre Selbständigkeit im Bereich des Vor- und Volksschulwesens verteidigen; das hat auch die gestrige und heutige Diskussion wieder gezeigt. In einer zentralen Reglementierung dieses kulturell wichtigen Sektors der öffentlichen Aufgaben würden sie eine in ihren Konsequenzen gefährliche Verletzung der föderalistischen Staatsstruktur erblicken. Die Auffassung der Bevölkerung in der deutschen Schweiz dürfte grundsätzlich mit derjenigen in den romanischen Landesteilen übereinstimmen, wenn auch vielleicht gewisse Nuancen bestehen.

Diesen Bedingungen entspricht der Entwurf des Bundesrates. Er schliesst nicht jede Einflussnahme des Bundes auf die unteren Stufen aus. Vorgesehen ist, wie gesagt, eine umfassende Förderungskompetenz des Bundes, die sämtliche Schulstufen einbezieht. Dies bedeutet für die Primarschulen, für die Berufsschulen sowie für die Hochschulen keine Neuerung, hingegen konnten bisher insbesondere die Vorschulstufen und die Mittelschulen nicht unterstützt werden.

Gestatten Sie mir noch einige Hinweise auf die politische Situation. Der Antrag auf Ausdehnung der Bundeskompetenzen auf die Vor- und die Volksschulstufe wird unter anderem damit begründet, dass er den Initianten den Rückzug des Volksbegehrens ermöglichen würde. Dieses Bestreben wird von mir unterstützt. Hingegen muss ich daran erinnern, dass die Initiative lediglich die Schulkoordination zum Gegenstand hat und nicht eine Grundsatzgesetzgebung für alle Schulstufen. Der Bundesrat hält das Koordinationsziel für richtig. Die heutige Vorlage enthält entsprechende Bestimmungen. Diese Regelungen dürften den Rückzug erlauben, sofern nicht überhaupt die Initiative als erfüllt angesehen wird, wie das Herr Nationalrat Akeret unter der Voraussetzung der Annahme des Antrages von Herrn Nationalrat Müller soeben als richtig bezeichnet hat. Es wäre jedenfalls schwer, um des Rückzuges der Initiative willen eine Bestimmung über eine umfassende Grundsatzgesetzgebung aufzunehmen, die in der Initiative gar nicht enthalten ist. Herr Nationalrat Gerwig befindet sich in einem Irrtum, wenn er glaubt, mit der Annahme der Initiative würde er im Sinne des Antrages der Kommissionsminderheit wirken. Der Antrag der Kommissionsminderheit geht weit über die Initiative hinaus.

Jede bildungs- und schulpolitische Vorlage stösst in unserem Volk erfreulicherweise auf lebhaftes Interesse, aber auch sehr leicht auf Widerstand. Die Ausdehnung der Grundsatzgesetzgebung auf die unteren Stufen könnte auslösender oder jedenfalls verstärkender Faktor für den Widerstand sein. Soll wegen dieses Punktes das Scheitern des Verfassungswerkes riskiert werden. Will jemand diese Verantwortung auf sich nehmen?

Die Schwierigkeiten, die in einigen Kantonen mit dem Beitritt zum interkantonalen Schulkonkordat entstanden sind, mahnen nach meiner Meinung zur Vorsicht. Es wäre irrtümlich, annehmen zu wollen, die Kreise, die gegen das Konkordat gestimmt haben, seien leicht für eine Bundeslösung zu gewinnen. Im Gegenteil, wer für die möglichst unbeschränkte Zuständigkeit der Kantone eintritt, gibt die Kompetenzen eher weniger an den Bund ab als zugunsten eines Konkordats. Was aber dem Bundesrat vor allem am Herzen liegt, ist eine Regelung, die von allen Landesteilen und in allen Sprachgebieten günstig aufgenommen wird. Wir wollen keine Vorlage, die Gegensätze zwischen den deutschsprachigen und den romanischsprachigen Volksteilen schaffen könnte. Es darf nur eine Regelung getroffen werden, bei der wir gewiss sind, dass sie für die sprachlichen Minderheiten annehmbar ist. Schule und Bildung sind zentrale Gebiete der Kulturpolitik, und hier dürfen die Interessen, die Anschauungen, die Ueberzeugungen keines unserer Bevölkerungsteile übergangen oder auch nur ungenügend beachtet werden.

Ich möchte Sie deshalb bitten, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Ist nun der Kompromissantrag von Herrn Nationalrat Müller ein tragbarer Kompromiss? Ich schliesse dies nicht aus. Ich habe zwar volles Verständnis für die Bedenken von Herrn Professor Aubert, doch besteht ein erheblicher Unterschied zwischen dem Minderheitsantrag einerseits und dem Antrag von Herrn Nationalrat Müller-Luzern andererseits. Eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes für die Volksschule und die obligatorische Schulzeit ist doch etwas anderes als Bestimmungen, wonach der Bund nur Bestimmungen über die Koordination erlassen kann. Die Grundsatzgesetzgebung würde nach dem Antrag Müller bei den Kantonen bleiben; sie regeln die unteren Schulstufen. Der Bund kann — er muss nicht — lediglich Vorschriften über die Koordination aufstellen. Dies ist doch erheblich zurückhaltender als die Aufstellung von Grundsätzen über diese Schulstufen. Würde der Antrag von Herrn Nationalrat Müller-Luzern auch in einer Volksabstimmung standhalten? Das ist schliesslich das Entscheidende, sonst leisten wir hier Sisyphus-Arbeit. Auch das möchte ich nicht ausschliessen, insbesondere auch nicht nach den Erklärungen, die Herr Nationalrat Akeret uns soeben abgegeben hat.

Ich möchte Ihnen also vorschlagen, den Antrag der Minderheit abzulehnen und den Antrag der Mehrheit anzunehmen, allenfalls dem Kompromissantrag von Herrn Nationalrat Müller-Luzern zuzustimmen.

Präsident: Wir bereinigen diese Alinea.

Die Mehrheit der Kommission setzt die Zuständigkeit der Kantone fest und will sagen, dass Bund und Kantone zur Koordination verpflichtet sind. Die Minderheit setzt die Befugnis des Bundes in Zusammenarbeit mit den Kantonen fest, Grundsätze für Gestaltung und Ausbau aller Bereiche des Bildungswesens aufzu-

stellen. Herr Müller-Luzern will, dass die Kantone für die Koordination sorgen: Der Bund fördert die Bestrebungen und kann Vorschriften über die Koordination erlassen.

Ich möchte Ihnen folgendes Vorgehen vorschlagen: Ich stelle den Antrag der Mehrheit dem Antrag der Minderheit in eventueller Abstimmung gegenüber. Das Resultat wird dann dem Antrag Müller gegenübergestellt. (*Zustimmung — Adhésion.*)

Abstimmung — Vote

Eventuell — Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	110 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	53 Stimmen

Definitiv — Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	59 Stimmen
Für den Antrag Müller-Luzern	102 Stimmen

Präsident: Herr Tanner zieht seinen Eventualantrag zurück.

Art. 27bis Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 27bis al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 27bis Abs. 4 Ingress, Buchst. a und b

Antrag der Kommission

Ingress

Buchst. a

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Buchst. b

Mehrheit

Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens, der Erwachsenenbildung und der ausserschulischen Jugendbildung sowie für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen aufzustellen;

Minderheit

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

Streichen.

Antrag Akeret

Abs. 4

Ingress

Der Bund ist befugt, unter besonderer Rücksicht auf die verschiedenen Sprachgebiete . . .

Buchst. b

Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Volk- und Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens, der Erwachsenenbildung und der ausserschulischen Jugendbildung sowie für die Gewährung . . .

Art. 27bis al. 4 préambule, let. a et b

Proposition de la commission

Préambule et let. a

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Let. b

Majorité

Etablir des principes s'appliquant à l'organisation et au développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, de l'éducation des adultes et de la formation de la jeunesse hors de l'école, ainsi qu'à l'octroi d'aides pécuniaires à la formation;

Minorité

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

Biffer.

Proposition Akeret

Al. 4

Préambule

La Confédération peut, en tenant compte particulièrement des divers domaines linguistiques:

Let. b

Etablir des principes s'appliquant à l'organisation et au développement de l'enseignement primaire et secondaire, de l'enseignement supérieur, de la formation des adultes et de la formation de la jeunesse hors de l'école, ainsi qu'à l'octroi...

Präsident: Herr Akeret teilt mit, dass er seinen Antrag zu Artikel 27bis, Absatz 4, Buchstabe b, zurückzieht.

Es entfällt auch der Streichungsantrag der Kommissionsminderheit und von Frau Uchtenhagen.

In diesem Fall haben wir zu Buchstabe b nur noch den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Angenommen — Adopté

Art. 27bis Abs. 4 Buchst. c

Antrag der Kommission

Höhere Unterrichtsanstalten zu errichten, sich am Betrieb solcher Anstalten zu beteiligen oder solche ganz oder teilweise zu übernehmen;

Antrag Bonnard

Höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder zu übernehmen oder sich am Betrieb solcher Anstalten zu beteiligen;

Art. 27bis al. 4 let. c

Proposition de la commission

Créer des établissements d'enseignement supérieur, participer à la gestion de tels établissements ou en reprendre entièrement ou en partie;

Proposition Bonnard

Créer ou reprendre des établissements d'enseignement supérieur, ou participer à la gestion de tels établissements;

M. Barchi, rapporteur: M. Bonnard nous propose d'exclure la possibilité selon laquelle la Confédération peut reprendre en partie des établissements d'enseignement supérieur. Une proposition visant à biffer les mots «entièrement ou en partie», formellement identique à celle de M. Bonnard, a été faite aussi en commission. Toutefois, elle considérait les mots «entièrement ou en partie» comme étant superflus, selon le principe que le moins est compris dans le plus. La commission a estimé qu'il est opportun de mentionner explicitement les deux

possibilités, afin d'éviter des malentendus ou des difficultés d'interprétation.

Je ne peux pas me rallier à la proposition de M. Bonnard. Je comprends cependant que M. Bonnard ait voulu éviter que, dans le même établissement supérieur, des facultés universitaires de catégorie A et B existent. On ne doit pas perdre de vue pourtant que la compétence donnée à la Confédération n'est pas impérative, mais seulement facultative. En adoptant la proposition de M. Bonnard, on porte atteinte — je ne dirai pas au droit — mais au besoin possible de n'importe quelle université qui pourrait désirer spontanément être déchargée de la gestion d'une faculté coûteuse, par exemple de la faculté de médecine, tout en étant soucieuse et décidée de maintenir son autonomie en ce qui concerne les autres facultés. Il serait injuste d'exclure la possibilité de reprendre une ou plusieurs facultés déterminées lorsque l'établissement universitaire lui-même souhaite une telle solution.

Je vous recommande donc de rejeter la proposition de M. Bonnard.

M. Bonnard: L'article 27bis, 4e alinéa, lettre c, qu'il s'agisse de la version du Conseil fédéral, de celle du Conseil des Etats ou de celle de notre commission, autorise la Confédération à reprendre en partie des établissements d'instruction supérieure. La proposition que je vous fais tend à supprimer les mots «en partie». A mon avis, il est juste d'autoriser la Confédération, si cela est nécessaire, à reprendre dans son ensemble une université, c'est-à-dire toutes les facultés qui en dépendent: lettres, droit, théologie, médecine, sciences. Il serait faux, en revanche, que la Confédération reçoive le pouvoir de reprendre à sa charge certaines facultés d'une université à l'exclusion des autres. C'est cela que je veux empêcher en supprimant dans le projet les mots «en partie».

A propos de cette question de détail, le projet est relativement discret. Le message affirme simplement que, s'il est fait également mention d'une reprise partielle, c'est parce qu'il pourrait se révéler nécessaire de décharger les cantons de certaines facultés ou domaines d'enseignement particulièrement onéreux. Si le message était laconique, on voit plus clair depuis que nous avons reçu le deuxième rapport du Conseil suisse de la science sur le développement des universités suisses. L'un des projets étudiés par le Conseil de la science, celui auquel ce conseil semble accorder le plus d'attention, consisterait à faire reprendre par la Confédération tout ou partie des facultés de médecine et de sciences naturelles.

Je crois savoir que M. le conseiller fédéral Tschudi n'estime pas cette solution opportune. Cette opinion est partagée par plusieurs membres de notre Conseil. Les recteurs des universités suisses sont résolument opposés à la reprise partielle d'une université par la Confédération. Devant ces opinions de poids opposées à la solution qu'autorise le projet, je vous demande aujourd'hui de trancher en empêchant la Confédération de ne reprendre une université existante qu'en partie.

Des objections m'ont été formulées, dont voici la première: on me dit que nous élaborons non pas une loi mais un texte constitutionnel. Un tel texte doit en principe avoir une plus longue durée qu'un simple texte légal. Or personne, me dit-on aujourd'hui, ne peut dire si, dans vingt ou dans trente ans et en dépit des réserves qu'elle suscite actuellement, la solution de la reprise partielle ne devra pas néanmoins être adoptée. Il faut

donc la rendre dès maintenant possible, afin de réserver l'avenir. Cette argumentation n'est pas décisive. Son poids dépend des motifs pour lesquels il y a lieu de s'opposer à une reprise partielle. Si ces motifs s'en prennent au principe même de la reprise partielle et que celle-ci soit considérée comme mauvaise, alors il faut l'empêcher dès maintenant. Nous verrons dans un instant que c'est bien à cette reprise partielle comme telle qu'il faut s'opposer.

On a fait à ma proposition une seconde objection. Si la Confédération peut reprendre la totalité d'une université, elle doit aussi à plus forte raison pouvoir n'en reprendre qu'une partie en vertu du principe qui peut le plus peut le moins. Ce raisonnement n'est juste que dans la mesure où la reprise partielle, considérée comme le moins, ne se heurte pas en elle-même à une argumentation décisive. Or elle se heurte à une telle argumentation et c'est ce que je vais essayer de vous démontrer.

Tout d'abord, j'observe que les rapports entre l'université et l'Etat évoluent dans le sens d'une plus grande autonomie de l'université à l'égard de l'Etat. Cette évolution apparaît notamment en Suisse romande, où les deux Universités de Genève et de Lausanne ont été dotées d'une organisation plus forte, qui favorise leur émancipation par rapport au gouvernement. Cette évolution est d'ailleurs souhaitable. Elle est conforme au but même de l'université. Celle-ci est le lieu de la recherche désintéressée. Elle doit donc conserver ses distances à l'égard de la politique. Elle ne saurait être ni le lieu de meetings politiques, ni l'objet de pressions politiques, d'où qu'elles viennent. De ce point de vue, un certain renforcement de l'autonomie de l'université est juste. Ce renforcement serait sérieusement compromis pour une université dont une partie seulement serait reprise par la Confédération. En effet, l'autonomie d'une université dépend notamment de sa vitalité et de l'ampleur de sa mission. Une université privée de certaines de ses facultés et qui verrait ainsi sa mission sérieusement diminuée perdrait de sa vitalité et aurait d'autant plus de peine à renforcer son autonomie.

J'aimerais souligner ensuite que le mot «université» a un sens profond. Il faut le rapprocher de l'expression latine *universitas scientiarum*, qui donne à la mission de l'université sa véritable dimension. Cette université a non seulement pour mission de faire avancer la connaissance, mais de donner à tous ceux qui la fréquentent et dans tous les domaines de la connaissance, une formation intellectuelle générale et une méthode de réflexion. Or, dans leur principe, cette formation et cette méthode sont identiques dans tous les domaines de la science. Si la connaissance des civilisations antiques ou celle des propriétés de l'atome progresse, c'est parce que des archéologues et des physiciens ont eu le même pouvoir d'étonnement en face des faits qu'ils ont observés. Fondamentalement, l'université est donc une. Cette unité de l'université se traduit dans les faits. Il y a des cours généraux communs à toutes les facultés portant, par exemple, sur la philosophie générale, sur la philosophie des sciences, sur la méthodologie. Il y a des contacts entre les étudiants des diverses facultés. Il y a surtout des contacts entre les professeurs de ces mêmes facultés. Quiconque a eu le privilège d'enseigner dans une université sait par expérience combien sont enrichissants les contacts qui s'établissent entre spécialistes de branches différentes au niveau de la réflexion générale.

La reprise partielle d'une université par la Confédération risquerait de compromettre gravement, voire de

détruire cette unité indispensable de l'université. Elle entraînerait des difficultés de gestion. Je l'ai dit, l'université est un tout. Elle ne saurait obéir à deux maîtres. Son développement doit être conçu d'une façon globale. Il ne saurait être soumis à des principes différents suivant les facultés. La reprise d'une partie d'une université par la Confédération risquerait d'ailleurs de créer des facultés de première zone, qui seraient celles reprises par la Confédération, et des facultés de deuxième zone, celles qui seraient encore l'affaire des cantons. Si la Confédération reprend une faculté, on n'empêchera pas le citoyen moyen de penser que cette faculté est plus digne d'intérêt que les autres puisque la Confédération accepte d'y consacrer une partie de ses fonds. Il s'ensuivra inévitablement un malaise profond au sein de l'université.

J'appartiens au gouvernement d'un canton où il y a une université cantonale et une haute école fédérale. Je connais les difficultés qui en résultent. Que serait-ce au sein d'une même université? Ces problèmes de gestion, ce malaise au sein de l'université soumise à deux maîtres conduiraient probablement à l'éclatement de l'université et au dépérissement d'une partie au moins de l'institution. Nous devons à tout prix l'éviter. C'est pourquoi je vous demande d'accepter ma proposition. Je précise que si le texte que je vous propose avait été en vigueur au moment où la Confédération a repris l'Ecole polytechnique de Lausanne, il ne se serait pas opposé à cette reprise. L'Ecole polytechnique de Lausanne n'était en effet pas une faculté de l'université, mais un établissement quasi indépendant. Mon texte ne s'opposerait pas davantage à ce que la Confédération reprenne aujourd'hui le Bio-Zentrum de Bâle ou l'Institut suisse de recherche expérimentale sur le cancer de Lausanne. Il ne présente donc pas les dangers qu'on a voulu lui prêter. Je vous demande de le voter.

Hofer-Bern: Gestatten Sie mir einige Bemerkungen zum Antrag des Herrn Bonnard, denn er betrifft einen entscheidenden Aspekt — das wird er mir zugeben — der zukünftigen Regelung und Organisation unseres Hochschulwesens, nämlich die Frage, in welcher Weise und welchem Umfang die Kompetenzen des Bundes in der Gestaltung dieses Hochschulwesens umschrieben werden sollen. Die Frage, welches der beste Weg in der Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kanton sein werde, ist heute gar nicht zu entscheiden. Was die Hochschule betrifft, wird das die Frage eines kommenden Hochschulgesetzes sein. Die Diskussion darüber ist in vollem Gange. Es ist richtig, dass verschiedene Konzeptionen bereits heute — unter anderem auch durch den Wissenschaftsrat — angeboten werden. Ich glaube — ja ich bin sogar sicher —, der Antrag Bonnard läuft darauf hinaus, eine dieser Möglichkeiten der Kompetenzverteilung schon jetzt zu blockieren, nämlich die mögliche Uebernahme ganzer Fakultäten durch den Bund. Grundsätzlich sollten wir vermeiden, heute durch diesen Verfassungsartikel bereits solche Möglichkeiten zu verbarrikadieren. Das wäre aber bei einer Annahme des Antrages Bonnard der Fall. Deshalb bin ich gegen eine Annahme dieses Antrages.

Die edlen Motive, die Herrn Bonnard zu seinem Antrag bewegten, bezweifle ich keinen Augenblick. Doch ist nach meiner Meinung heute nicht der Moment, alle diese von ihm vorgetragenen Argumente im einzelnen durchzugehen. Immerhin möchte ich in aller Kürze bemerken, dass ich durchaus jener Konzeption zuneige,

wonach der beste Weg einer Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen gerade derjenige wäre, den Herr Bonnard verbarrikadieren will: die teuersten Teile der Universitäten — das sind eben Medizin und Naturwissenschaften — durch den Bund übernehmen zu lassen, damit sich die Kantone gerade um so mehr und um so stärker jener Fakultäten annehmen können, die — wie es in einer Verlautbarung des Bundesrates heisst — die kulturellen Ueberlieferungen und die lokalgeprägten Bindungen, die unser Hochschulwesen kennzeichnen, nicht beeinträchtigen. Ich habe im März eine entsprechende Motion eingereicht.

Wer selbst an einer Hochschule tätig ist, sieht die Dinge etwas anders, als sie Herr Bonnard nun dargestellt hat, besonders wenn man an einer sogenannten humanistischen Fakultät tätig ist. Es ist ja gestern und heute sehr viel von Humanismus die Rede gewesen; ich habe mich sehr gefreut über die noch vorhandenen, tiefgehenden Kenntnisse in klassischen Sprachen und in Philosophie. Aber das ändert nichts daran, dass man als Professor an einer solchen Fakultät in den letzten Jahren immer wieder feststellen musste, wie die Budgets gerade für diesen Humanismus immer wieder zusammengestrichen werden mussten, weil Medizin und Naturwissenschaften ebensoviel — fast möchte man sagen — wegfressen. Was die Universität Bern betrifft, nimmt die medizinische Fakultät allein etwa 60 Prozent des Universitätsbudgets in Anspruch, mit den Naturwissenschaften zusammen weit über 80 Prozent. Die übrigen Fakultäten, die sogenannten Geistes- und Sozialwissenschaften, machen nur etwa 12 Prozent des Budgets der Universität aus. Eine wirkliche Besserung der Finanzlage — Sie wissen: Keineswegs alle Hochschulkantone sind finanzstark — kann nur durch das erfolgen, was ich bei der Beratung des Hochschulförderungsgesetzes als «chirurgischen Eingriff» bezeichnet habe. Das wäre eben eine solche Teil-Uebernahme.

Wenn Herr Bonnard der Befürchtung Ausdruck gibt, dass durch ein solches Verfahren das, was er die *universitas litterarum* nennt, gefährdet sei, dann bitte ich, sich darüber keine Illusionen zu machen, denn diese *universitas litterarum* gibt es nicht mehr. Sie ist ein historischer Begriff, und zwar schon seit einem Jahrhundert, wenn nicht noch länger. Diese «unité d'université», die Herr Bonnard beschworen hat, ist eine schöne Idee, man könnte auch sagen, eine Fiktion; aber in der Realität besteht sie nicht mehr. Denn an welcher Universität werden heute noch alle Wissenschaften gelehrt, die es gibt? Schon vor einem Jahrhundert hat sich die entscheidende Spannung vollzogen, als die neu aufkommenden technischen Wissenschaften sich in eigenen technischen Hochschulen installierten. Wenn man sie heute wieder zusammenzuführen versucht — wie das etwa bei gewissen deutschen Neugründungen der Fall ist, wo die technischen Wissenschaften wieder mit den Sozialwissenschaften zusammengenommen werden —, ergeben sich Mammutgebilde, die kaum überschaubar sind, keineswegs aber eine neue *universitas litterarum* in einem wirklich geistigen Sinne.

Herr Bundesrat Tschudi hat mit Recht darauf hingewiesen, dass laufend neue Wissenschaften und Forschungsgebiete entstehen. Ich bin sicher, dass gerade auch hier der Bund wird eingreifen müssen. Die Kantone selbst — ich betone das noch einmal — können erst nach einer ganz entscheidenden finanziellen Entlastung sich dem unbedingt notwendigen Ausbau der Human- und Sozialwissenschaften widmen.

Natürlich hat Herr Bonnard recht, wenn er vom notwendigen Kontakt zwischen Natur- und Geisteswissenschaften spricht. Aber bereits heute — auch das möchte ich ganz illusionslos feststellen — treffe ich in unserer Universität kaum mehr einen Naturwissenschaftler oder einen Mediziner. Die Universität besteht als Einheit in diesem Sinne eben nicht mehr. Nur noch wenige Mediziner oder Naturwissenschaftler, Herr Bonnard, können es sich heute leisten — aus was für Gründen auch immer —, etwa eine geistes- oder sozialwissenschaftliche Vorlesung zu hören. Wir können diese Spezialisierung beklagen, aber wir können sie nicht rückgängig machen.

Ob etwas von dieser alten *universitas* erhalten bleibt, ist nach meiner Meinung nicht so sehr eine Frage der Organisation, als der Geisteshaltung. Bei einem wichtigen interdisziplinären Forschungsunternehmen, das ich gegenwärtig leite, arbeiten wir zusammen als Geisteswissenschaftler mit Spezialisten der Ingenieurwissenschaften, und auch die finden wir heute schon nicht mehr in der eigenen Universität. Das hat aber eine enge Zusammenarbeit nicht gehindert (dies nur, um auf das Beispiel des Herrn Bonnard mit den Archäologen und Atomphysikern einzugehen).

Mit diesen Darlegungen möchte ich Ihnen zeigen, dass man sich davor hüten sollte, die Dinge so zu sehen, als ob die Teilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen auf dem Hochschulgebiet die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Wissenschaften da, wo sie gesucht wird, hindern würde. Auch glaube ich nicht daran, dass dadurch notwendigerweise Fakultäten erster und zweiter Ordnung entstehen müssten. Die Befürchtung, dass — wenn es einmal soweit kommen sollte — Bundesfakultäten florieren, und Nicht-Bundesfakultäten degenerieren würden, ist nicht gerechtfertigt; im Gegenteil, ich glaube, es könnte einen neuen Aufschwung für Geistes- und Sozialwissenschaften bedeuten, wenn die Kantone sich ihnen voll und ganz widmen könnten. Im übrigen ist es auch bei mir unbestritten, dass durch eine solche mögliche Teilübernahme von Universitäten diese Hochschulen organisatorisch nicht auseinandergerissen werden sollten. Die Hochschulen müssen natürlich beisammen bleiben, soweit das heute überhaupt noch möglich ist.

Zum Schluss wollen wir uns darüber klar werden, was das Grunderfordernis ist, von dem wir auszugehen haben, wenn heute von Hochschulpolitik die Rede ist: Dieses Grunderfordernis heisst Koordination. Das ist hier oft genug betont worden. Der Rektor der Berner Universität, der auch ein Romand ist, notabene, hat in seiner Rektoratsrede folgendes gesagt: «Die Zeit des Stolzes auf kantonale Autonomie ist abgelaufen, und wir haben Besseres zu tun, als ihr nachzuweinen. Die Verschwendung, d. h. die Zersplitterung der Mittel und Kräfte ist lebensgefährlich geworden. Die einzige Rettung heisst Koordination.»

Koordination will sicher auch der verehrte Kollege Bonnard. Aber es hat sich gezeigt, dass die herkömmliche Politik der linearen Subventionierung gerade nicht den erwarteten Koordinationseffekt erreicht hat. Ich darf Ihnen nur ganz kurz ein Beispiel nennen: Nachdem der Wissenschaftsrat eine Vorentscheidung gefasst hatte, in einem bestimmten Wissenschaftsgebiet einen Schwerpunkt in der Schweiz an einer bestimmten Hochschule zu bilden, hat eine andere Hochschule kurz darauf eine Professur in diesem Gebiet errichtet. So sieht es aus mit der Koordination. Gerade aus diesen negativen Erfah-

rungen heraus hat man ja verlangt, dass der Bund mehr Kompetenzen auch auf dem Hochschulsektor übernehmen sollte. Und selbst ein so überzeugter Föderalist wie Herr Binder hat gestern gesagt, dass auf dem Hochschulsektor der Bund primär in Funktion treten sollte.

Als Letztes noch, Herr Bonnard: Es scheint mir ausserordentlich fraglich, ob auf diesem Wege, den Sie vorschlagen, schliesslich eine totale Uebernahme der Universitäten durch den Bund wirklich verhindert und nicht noch viel mehr gefördert wird als auf dem von mir anvisierten und vom Wissenschaftsrat bevorzugten. Gerade wer eine gewisse kantonale Autonomie der Universitäten auf den Gebieten, die sie noch beherrschen und finanzieren können, erhalten will — das sind eben vor allem die Human- und Sozialwissenschaften —, sollte, glaube ich, den Weg nicht gehen, den Herr Bonnard vorschlägt. Und — ich betone es noch einmal — um alle Möglichkeiten offenzuhalten, muss man den Antrag von Herrn Bonnard ablehnen.

Weber-Arbon: Ich gestatte mir in diesem Zusammenhang, Sie bei dieser Diskussion von Absatz 4, Litera c, meinerseits nochmals darauf aufmerksam zu machen, dass die Kommission eine erweiterte Elastizität verwirklicht hat mit dem neuen Text zu diesem Thema, und zwar in der Weise, dass sie dem Bund die Kompetenz geben will, höhere Unterrichtsanstalten nicht nur zu errichten oder zu übernehmen, sondern sich am Betrieb solcher Anstalten zu beteiligen.

Ich muss Ihnen sagen, dass ich für den Antrag von Herrn Bonnard volles Verständnis habe. Ich habe genau diese Frage auch schon in der vorberatenden Kommission aufgeworfen. Nachdem der Antrag hier in aller Form gestellt wird, dieses «ganz oder teilweise» zu streichen, mindestens die Variante «teilweise», würde ich Ihnen meinerseits beantragen, dieser Fassung von Herrn Bonnard zuzustimmen, und zwar geht es mir hier vor allem um eine gewisse politische Drallwirkung, welche sowohl in der Fassung der Kommission wie auch mit der Konzeption gemäss Antrag Bonnard enthalten ist. Wir haben in der Kommission die Auffassung vertreten, man könnte dieses «teilweise» ohne weiteres streichen nach dem Grundsatz *in majore minus*. Wenn also die Verhältnisse wirklich so liegen, dass eine teilweise Uebernahme in Frage kommen sollte, dann wäre das auch nach der Fassung von Herrn Bonnard denkbar. Wenn wir aber zum vornherein in der Verfassung, im Grundgesetz, diese Idee der teilweisen Uebernahme von Universitäten verankern, so liegt darin doch rechtspolitisch betrachtet eine Einladung an den Gesetzgeber, in dieser Richtung tätig zu werden. Das möchte ich vermeiden. Ich habe durchaus Verständnis für die kompetenten Ausführungen unseres Ratskollegen Hofer, halte aber dafür, dass auch seine Ueberlegungen durchaus zu verwirklichen sind, wenn Sie dem Antrag Bonnard zustimmen.

M. Bonnard: Je remercie M. Hofer d'avoir bien voulu exposer l'opinion contraire. Je voudrais simplement lui faire deux remarques très brèves.

Tout d'abord, il ne s'agit pas ici de problèmes de subventions ni de problèmes de coordination. Il est parfaitement possible de tenir compte du coût plus ou moins élevé des facultés dans la façon dont les taux des subventions sont calculés. D'autre part, il est parfaitement possible que la Confédération assure la coordina-

tion, même si l'ensemble de l'université reste entre les mains cantonales.

Bundesrat Tschudi: Der Antrag, den Herr Nationalrat Bonnard soeben begründet hat, wurde im Ständerat von Herrn Ständerat Guisan gestellt. Der Ständerat hat diesen Antrag mit 27 : 8 Stimmen abgelehnt.

Ich bitte Sie, den Vorschlag von Herrn Nationalrat Bonnard ebenfalls nicht anzunehmen, obwohl ich volles Verständnis habe für die Argumentation von Herrn Nationalrat Bonnard. Er hat recht, wenn er erklärt, die Einheit der Hochschule dürfe nicht aufgegeben werden. Ich bin ebenfalls ein Anhänger der *universitas litterarum*. Die moderne Tendenz, wie Herr Nationalrat Hofer soeben ausgeführt hat, geht sogar in die Richtung einer Gesamthochschule. Ob das zweckmässig ist oder nicht, muss jetzt nicht überprüft werden. Aber jedenfalls teile ich die Auffassung, dass die *universitas litterarum* aufrechterhalten werden soll. Der Wissenschaftsrat will mit seinem Vorschlag ebenfalls keine Aufspaltung erzielen. Ob er zu optimistisch ist, wird abzuklären sein. Ich möchte eindeutig unterstreichen, dass der Bundesrat sich in keiner Weise auf den Vorschlag des Wissenschaftsrates festgelegt hat. Ich erinnere Sie an die Antwort des Bundesrates auf die Kleine Anfrage von Frau Nationalrat Josi Meier; wir haben dort ausdrücklich erklärt, dass das Departement des Innern einen Entwurf zu einem neuen Hochschulgesetz ausarbeiten wird. Der Bundesrat wird Ihnen diesen Vorschlag unterbreiten. Beim Modell des Wissenschaftsrates, wie auch bei abweichenden Vorschlägen der Hochschulkonferenz, handelt es sich um Materialien, die bedeutungsvoll und interessant sind, die aber in keiner Weise verbindlich sind, sondern die wir lediglich als Unterlagen verwenden. Wir werden Ihnen den Entwurf unterbreiten, so dass Sie also in keiner Weise die Befürchtung haben müssen, der Vorschlag des Wissenschaftsrates würde vom Bundesrat einfach «tel quel» übernommen. Entscheidend ist, wie Herr Nationalrat Hofer dargelegt hat, dass heute, im jetzigen Zeitpunkt, auf der Verfassungsebene keine Möglichkeiten verschlossen werden sollen. Es wird nicht eine Zielrichtung gegeben, wie das Herr Nationalrat Weber anzunehmen scheint, sondern durch die Annahme des Antrages von Herrn Nationalrat Bonnard würde eine bestimmte Möglichkeit verschlossen. Jetzt ist alles noch in Fluss, niemand weiss, wie das neue Hochschulgesetz aussehen soll, der Gesetzgeber soll frei sein. Es geht hier primär um die Uebernahme von Fakultäten, es ist aber immerhin auch an die Uebernahme von einzelnen Teilen, von Instituten von Hochschulen, zu denken. Herr Nationalrat Bonnard ist damit einverstanden, er wird aber zugeben müssen, dass unsere Fassung diesen Weg, den er auch für zulässig hält, klarer offenhält.

Ich möchte Ihnen aus diesen Erwägungen vorschlagen, der Fassung der Kommission zuzustimmen und, wie der Ständerat, den Antrag von Herrn Bonnard nicht anzunehmen.

*Vizepräsident Franzoni übernimmt den Vorsitz
M. Franzoni, vice-président, prend la présidence*

Le président: Nous pouvons maintenant passer à la votation sur cette lettre c.

Il y a deux propositions, l'une de la majorité, l'autre de M. Bonnard. La proposition de la commission a la

teneur suivante: «créer des établissements d'enseignement supérieur, participer à la gestion de tels établissements, ou en reprendre entièrement ou en partie», tandis que M. Bonnard propose ce texte: «créer ou reprendre des établissements d'enseignement supérieur et ensuite participer à la gestion de tels établissements».

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	84 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	35 Stimmen

Art. 27bis Abs. 4 Buchst. d

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen.

Minderheit

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

Weitergehende Koordinationsbestrebungen der Kantone zu fördern.

Art. 27bis al. 4 let. d

Proposition de la commission

Majorité

Biffer.

Minorité

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

Encourager par d'autres mesures la coordination entre les cantons.

Le président: Je voudrais vous faire remarquer qu'il est inutile de maintenir cette lettre d, après l'acceptation de la proposition Müller-Lucerne, au point suivant: «La Confédération encourage les efforts des cantons et peut édicter des prescriptions». D'ailleurs, la minorité de la commission présidée par Mme Uchtenhagen retire cette proposition.

Si rien d'autre n'est proposé, la lettre d reste donc biffée.

Gestrichen — Biffé

Art. 27bis Abs. 4 Buchst. e (neu)

Antrag der Kommissionsminderheit

(Haller, Gassmann, Müller-Luzern, Schmid Arthur Uchtenhagen, Weber-Arbon)

Bildungsangebote durch Radio und Fernsehen zu fördern.

Art. 27bis al. 4 let. e (nouveau)

Proposition de la minorité de la commission

(Haller, Gassmann, Müller-Lucerne, Schmid Arthur, Uchtenhagen, Weber-Arbon)

Encourager les émissions culturelles par la radio et la télévision.

Le président: A l'alinéa 4, lettre e, il y avait une proposition de la minorité présentée par M. Haller. Elle a été retirée mais M. Haller a présenté, au nom de la minorité, une autre proposition.

Haller, Berichterstatter der Minderheit: Sie sehen den Antrag der Minderheit mit 6 Unterzeichnern mit der Fassung: «Bildungsangebote durch Radio und Fern-

sehen zu fördern.» Sie sehen auch meinen Einzelantrag: «Der Bund ist überdies befugt, die Entwicklung von Unterrichtsprogrammen zu fördern.» Diese Fassung ist eine Gemeinschaftsformulierung der 6 Unterzeichner. Sie ermächtigen mich, die Fassung in der Fahne zurückzuziehen und unterstützen die neue, soeben erwähnte Formulierung. Ich möchte mich also nicht als alleinigen Urheber bezeichnen. Mit diesem Antrag wird auch einem Wunsch des ARBUS, das ist der Arbeitnehmer-Radio- und Fernsehbund der Schweiz, Rechnung getragen.

Zuerst einige Bemerkungen zu den Medien Radio und Fernsehen. In der Botschaft sind sie nur zaghaft erwähnt, auf Seite 7 in Klammer und nur so am Rande als Ergänzung gedacht; auf Seite 25 lesen wir über Erwachsenenbildung: «Vergleicht man das entsprechende Angebot des Schweizerischen Fernsehens mit dem Bildungsprogramm einiger anderer Länder, so kommt man zum Schluss, dass sich ein rascher Ausbau des Bildungsfernsehens aufdrängt.» Radio und Fernsehen bemühen sich mit mehr oder weniger Erfolg, im Vorschulbereich und im Bereich der öffentlichen Schulen Sendungen auszustrahlen. Bekanntlich führte das Schulradio ein Schattendasein, bis mit der Einführung preiswerter Tonbandgeräte sich das schlagartig änderte. Im Fernsehen ist dies ähnlich. Was nicht jederzeit greifbar und einsatzbereit ist, ist nicht attraktiv genug für die Gegenwart. Aber sobald preiswerte Abspielgeräte auf den Markt kommen — und das wird sicher bis zum Inkraftsetzen dieses Verfassungsartikels der Fall sein —, wird es bestimmt einen Entwicklungssprung geben. Im Bereich der Erwachsenenbildung, des zweiten Bildungsweges, hat das sogenannte Telekolleg schon heute — allerdings in Verbindung mit schulischer Betreuung — eine grosse Bedeutung. Das Ausland hat sich diese Möglichkeit schon längst nutzbar gemacht und gute Erfahrungen gesammelt, nebst gewohnten Fehlschlägen, wie sie in jeder neuen Entwicklung zu verzeichnen sind. Natürlich dürfen die Medien nicht überschätzt werden. Fernsehen kann sogar schaden. Wenn das Radio noch die Phantasie anregen kann, weil man sich das Gehörte visuell vorstellen muss, kann Fernsehen zur Katastrophe werden; denn es macht unter Umständen die Phantasie der Jugendlichen kaputt. Gerade deshalb sollte sich der Bund für Koordinationsbestrebungen und Förderungsmassnahmen in diesem Sektor gewisse Kompetenzen geben lassen, um so mehr, als diese Medien nicht an kantonale Grenzen, sondern an Sprachgrenzen gebunden sind. In der Kommission wurde darüber diskutiert, ob im kommenden Radio- und Fernsehartikel nicht eher dieses Problem zu erörtern sei. Das glaube ich nicht, denn dort sind mehr Fragen der Organisation und Gestaltung als Konzessionsträger zu regeln. Schwerwiegender war das Argument, mit der alten Fassung erreiche man leider nicht alles, was an Bildungsangeboten in Zukunft zu erfassen wäre. Herr Tanner hat beispielsweise angeregt, dass alle Mittel audiovisueller, elektronischer und technischer Art einzubeziehen wären, vielleicht unter dem Begriff «Kommunikationsmittel». Vieles ist Zukunft, aber die Zukunft ist zu bejahen, rief unser Kollege Müller-Luzern aus. Mit der neuen Formulierung des Minderheitsantrages haben wir nun versucht, mit einer Förderungskompetenz in der Entwicklung von Unterrichtsprogrammen alle technischen Lehrhilfen einzubeziehen. Es gibt in dieser Sparte viele neue Begriffe. Unter «software» werden bei den technischen Lehrhil-

fen diejenigen Materialien verstanden, welche Träger des Bildungsinhaltes sind, wie Tonbänder, Schallplatten, Bildstreifen und so weiter. Die «hardware» hingegen sind Abspielvorrichtungen aller Art, Tonbandgeräte, Dias, Filmprojektoren, Radio- und Fernsehapparate sowie Kassettengeräte. Sie sehen daraus, dass mit dem erweiterten Begriff «Entwicklung von Unterrichtsprogrammen» über Radio und Fernsehen hinaus bis zum technisch und elektronisch programmierten Unterricht es nicht mehr opportun wäre, dies in einen Fernseh- und Radio-Artikel einbauen zu wollen. Dies gehört eindeutig zum Bildungsartikel. Wer sagen will, die Formulierung sage nicht viel aus, dem muss ich sagen: Der Akzent liegt auf Entwicklung, und Entwicklung im Bildungswesen ist eine eindeutige Aufgabe für die Zukunft. Immerhin möchte ich feststellen: Alle diese technischen Hilfsmittel wollen und können den Lehrer nicht ersetzen.

Persönlich bin ich in der Anwendung dieser Hilfsmittel sehr zurückhaltend, denn die eigentliche schulische und charakterliche Erziehung steht und fällt mit der Persönlichkeit des Lehrers. Diese Persönlichkeit können wir leider weder programmieren noch elektronisch steuern. Zuletzt aber lässt sich die Technik nicht aus Erziehung und Schule fernhalten. Sie sinnvoll zu gestalten, ist eine Bildungsaufgabe. Deshalb möchten wir Sie ersuchen, dem neuen Antrag der «alten Minderheit» zuzustimmen und unter Artikel 27b neu einzufügen 4e: «Der Bund ist befugt, die Entwicklung von Unterrichtsprogrammen zu fördern.»

Wir hoffen auf Ihre Zustimmung.

Sauser, Berichterstatter der Mehrheit: Ich bin froh, dass Herr Haller seinen ursprünglichen Minderheitsantrag zurückgezogen hat, denn ich hätte ihn bekämpfen müssen, nachdem er in der Kommission mit 14:7 Stimmen abgelehnt worden ist. Entgegen der Auffassung des Herrn Kollegen Haller war die Mehrheit der Kommission der Meinung, eine derartige Bestimmung würde in den Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen gehören. Eine derartige Verfassungsvorlage ist ja offenbar zurzeit in Vorbereitung, und da wäre es nach unserer Ansicht nicht richtig gewesen, vorzugreifen.

Der neue Antrag Haller erweitert nun die Förderungskompetenz des Bundes, ist nicht mehr bloss beschränkt auf Radio- und Fernseh-Unterrichtsprogramme. Dieser Antrag lag in der Kommission nicht vor. Ich habe nicht offiziell dazu Stellung zu beziehen, möchte ihn aber in diesem Falle nicht bekämpfen. Es handelt sich ja um eine reine Kompetenzerteilung an den Bund. Der Bund ist nach diesem Vorschlag befugt, die Entwicklung von Unterrichtsprogrammen ganz allgemein zu fördern. Gegen eine derartige Kompetenzerteilung scheint mir nicht viel einzuwenden zu sein; wir haben in diesem Absatz 4 nun dem Bund verschiedene Befugnisse zugewiesen. Wenn wir den Vorschlag Haller annehmen, hätte der Bund einfach auch auf dem Gebiete der Unterrichtsprogramme die Befugnis, etwas zu fördern oder nicht. Ich glaube nicht, dass es unter diesen Umständen richtig wäre, den Antrag abzulehnen. Meinerseits könnte ich ihm zustimmen.

M. Barchi, rapporteur de la majorité: M. Haller, de la minorité de la commission a proposé de donner à la Confédération la compétence d'encourager les émissions culturelles par la radio et la télévision. La majorité de la commission a rejeté cette proposition pour éviter des

dispositions divergentes dans le secteur radio-télévision par le fait qu'un article sera prévu à ce sujet lors d'une prochaine révision constitutionnelle. Nous étions aussi perplexes du fait qu'en acceptant cette proposition, on permettait à l'Etat de dispenser une culture officielle, par les moyens des «mass media» qui atteignent presque tous les foyers. Une compétence de la Confédération dans ce domaine présuppose la définition de la liberté d'expression radiotélévisée et des limites de cette liberté. M. Haller a retiré la proposition de la minorité en la remplaçant par la compétence de la Confédération d'encourager le développement de programmes d'enseignement. Par «programmes d'enseignement», on pense à l'emploi des dispositifs audio-visuels, d'ordinateurs et, en général, de moyens techniques dans l'enseignement. Le développement des programmes permettrait un emploi effectif et le plus étendu possible de ces moyens techniques.

De telles suggestions ont été bien accueillies par la commission. On peut se demander toutefois si le critère de proportionnalité qui doit nous guider dans la formulation d'un article constitutionnel est respecté. Je me suis personnellement posé la question: pourquoi la Confédération ne pourrait-elle pas encourager la recherche pédagogique, par exemple? M. le conseiller fédéral Tschudi nous a donné l'assurance à ce sujet que l'encouragement de la recherche pédagogique, qui est tout aussi important que les moyens techniques d'enseignement, est compris dans l'article 27^{quater} concernant la recherche scientifique. Personnellement, je ne m'oppose pas à la proposition de M. Haller. A mon avis, cependant, aussi bien la première proposition: «encourager le développement de programmes d'enseignement» que la seconde (rectifiée): «promouvoir les programmes d'enseignement» ne sont pas satisfaisantes. Les «Fachspezialisten» comprendront certainement ce dont il s'agit. Le simple citoyen le comprendra moins. J'accepte donc le principe, avec certaines réserves toutefois quant à la formulation. Si notre Conseil devait accepter la proposition de M. Haller, j'estime que le Conseil des Etats pourrait améliorer cette formulation.

Bundesrat Tschudi: Der Antrag Haller sieht eine Förderungskompetenz vor. Absatz 5 des Artikels 27bis enthält bereits eine umfassende Subventionsmöglichkeit für alle Bildungsaufwendungen. In der Sache findet sich hier keinerlei Einschränkung. Also können nach Absatz 5 bereits auch Unterrichtsprogramme unterstützt werden. Doch wird in Absatz 5 unserer Vorlage der Subventionsempfänger festgelegt. Es können nämlich als Adressaten nur die Kantone in Frage kommen, deren Bildungswesen gefördert werden soll. Hier läge also die Erweiterungsmöglichkeit des Antrages Haller: Der Bund könnte neben den Kantonen auch andere Träger von Bildungseinrichtungen unterstützen, und zwar konkret für die Entwicklung von Unterrichtsprogrammen.

Herr Nationalrat Haller erklärte soeben, dass er vor allem an die Förderung von Bildungsprogrammen des Radios und des Fernsehens denke. Wie Sie wissen, ist ein besonderer Verfassungsartikel für Radio und Fernsehen in Vorbereitung. Er wird allenfalls als spezielle Regelung dieser Förderungskompetenz vorgehen. Schon aus diesem Grunde sehe ich keinen Anlass, dem Antrag Haller zu opponieren. Wie allenfalls diese Kompetenz anzuwenden sein wird, hätte die Gesetzgebung zu bestimmen.

Präsident: Der Antrag Haller (neuer Antrag der Minderheit) wird nicht bekämpft. Er ist somit angenommen.

Angenommen — Adopté

Art. 27bis Abs. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 27bis al. 5

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Sauser, Berichterstatter: Bei diesem Absatz hat Frau Wicky einen Antrag gestellt. Sie möchte lediglich die Kompetenz des Bundes zur Gewährung von Ausbildungsbeihilfen auf die Weiterbildung ausdehnen. Die Fahne ist hier etwas missverständlich; wir haben uns aber bei Frau Wicky vergewissert, dass es so gemeint ist. Der Rest des Satzes würde bestehen bleiben. Geändert würde also nur der erste Satz des Absatzes 5, während der Rest unverändert übernommen würde.

Ein derartiger Antrag wurde in der Kommissionsberatung nicht gestellt, so dass ich auch hier nicht im Namen der Kommission dazu Stellung nehmen kann. Sollte der Antrag Wicky angenommen werden, würde zunächst nichts am bisherigen Zustand geändert. Die eidgenössischen Räte würden lediglich die Möglichkeit erhalten, bei Erlass eines neuen Stipendengesetzes beispielsweise dann allenfalls auch die Weiterbildung einzubeziehen.

Nun glaube ich allerdings, dass auch der von der Kommission vorgeschlagene Text es erlauben würde, vom Bund aus die Weiterbildung zu fördern, ohne es im Verfassungsartikel ausdrücklich zu erwähnen. Damit das aber vollkommen klar ist, möchte ich mich dem Antrag Wicky nicht widersetzen. Dass auch die Weiterbildung förderungswürdig ist, darüber bestehen bei uns wohl kaum Meinungsverschiedenheiten.

M. Barchi, rapporteur: Mme Wicky nous propose que la Confédération ait la possibilité d'allouer des contributions en faveur des aides pécuniaires, non seulement pour la formation mais aussi pour la formation continue. Je ne m'oppose pas à cette proposition. Il est vrai qu'une nouvelle notion est introduite, celle de la formation continue qui ne se trouve pas dans les autres articles. On pourrait considérer par exemple que la formation continue est comprise dans la formation, mais il serait peut-être opportun, comme l'a proposé Mme Wicky, de souligner explicitement que ces aides pécuniaires doivent être allouées également à la formation continue.

Mme Wicky: Au cours du débat sur l'entrée en matière, j'avais déjà motivé ma proposition. J'ajouterai simplement qu'aujourd'hui les métiers, quels qu'ils soient, sont devenus si complexes que seule une partie des connaissances les concernant peut être acquise durant l'apprentissage et, parallèlement, celles des professions similaires sont indispensables. Ainsi, un mécanicien ne se cantonne plus dans sa profession, mais il doit avoir des notions d'électricité, d'électronique, d'hydraulique, de pneumatique, de programmation. Il en est de même d'une dactylo qui doit avoir des connaissances sur les moyens mécanographiques, reproduction de docu-

ments, cartes perforées, etc. Malgré cela, les connaissances acquises avant la carrière professionnelle ne suffisent plus pour toute la durée de celle-ci. Il devient nécessaire d'envisager une formation continue, l'habileté manuelle, l'expérience acquise au cours des années étant insuffisantes. Il est souhaitable que cette formation continue laisse une complète indépendance à celui qui la suit, et si elle se faisait dans le cadre de l'entreprise, elle ne ferait qu'accentuer la possibilité de la pression patronale. Il serait donc nécessaire qu'elle se fasse dans des établissements publics.

C'est pourquoi je vous demande d'accepter d'ajouter à «et à la formation continue», même si cela est sous-entendu: «la formation continue est différente de la formation initiale.»

*Den Vorsitz übernimmt Präsident Vontobel
M. Vontobel prend la présidence*

Präsident: Der Antrag Wicky wird von keiner Seite bekämpft, auch vom Bundesrat aus nicht; er ist angenommen.

Angenommen — Adopté

Art. 27bis Abs. 6

Die Kantone sind zur Vorbereitung und zum Vollzug von Ausführungserlassen beizuziehen. Die zuständigen Organisationen sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Im Bereich der Berufsbildung können sie beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.

Art. 27bis al. 6

Les cantons seront appelés à coopérer à l'élaboration et à l'application de dispositions d'exécution. Les groupements intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Dans le domaine de la formation professionnelle, ils pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution.

Sausser, Berichterstatter: Im bundesrätlichen Text zu Absatz 6, der auch vom Ständerat übernommen worden ist, war nur davon die Rede, dass im Bereich der Berufsbildung die zuständigen Organisationen der Wirtschaft vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören seien. Es war in der Kommission unbestritten, dass die Wirtschaftsverbände überall dort anzuhören seien, wo sie etwas im Bereich der Berufsbildung tun. Daneben gilt es aber auch noch andere Organisationen zu berücksichtigen, wie z. B. solche der Lehrer, die zwar nicht auf dem Gebiete der Berufsbildung, aber doch auf einem andern Sektor des Bildungswesens Massgebliches beitragen können. Auch bei der Berufsbildung gibt es unter Umständen Verbände nicht wirtschaftlicher Natur; ich denke besonders auch an die Pflegeberufe, die angehört werden sollten. Unsere Kommission hat deshalb den Absatz 6 elastischer formuliert; damit wird allerdings eine Differenz zum Ständerat geschaffen, da er der bundesrätlichen Fassung zugestimmt hat. Es besteht aber Grund zur Annahme, dass der Ständerat unsere Formulierung im ohnehin notwendigen Differenzbereinigungsverfahren übernehmen werde, da sie den Verhältnissen besser gerecht wird.

Ich bitte Sie namens der einstimmigen Kommission, der von uns vorgeschlagenen Fassung zuzustimmen.

Nationalrat — Conseil national 1972

Frau Thalmann: Der Klarheit wegen möchte ich noch festhalten, welche Instanzen unter die zuständigen Organisationen, die vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören sind, fallen. Es gehören darunter die Lehrerverbände der verschiedenen Schultypen, der Volksschullehrer, der Berufsschullehrer und der Mittelschullehrer. Im Zeitalter der Mitbestimmung sollen sie angehört werden, und wir sind auf das Urteil tüchtiger Lehrer bei der Gestaltung der Ausführungsgesetze angewiesen. Es geht um die Anforderungen, damit diese nicht zu hoch, nicht zu tief, nicht zu einseitig angesetzt werden. Die Lehrer wissen um das Fassungsvermögen der jungen Leute, und sie wissen auch, wie stark die Umwelteinflüsse sind. Wie Herr Sausser bereits erwähnt hat, gehören auch die Organisationen, die mit den Pflegeberufen in Verbindung stehen, dazu, ebenso die Wirtschaftsverbände. Sie tönt etwas überheblich, diese «Kann»-Formel, dass die Wirtschaftsverbände zugezogen werden können, denn in Wirklichkeit brauchen wir die Wirtschaftsverbände dringend. Ich möchte erinnern an die Ausbildungsprogramme, an die neuen Lehrpläne, an die Lehrabschlussprüfungen; vergessen wir auch nicht die finanzielle Unterstützung dieser Wirtschaftsverbände. Mit dieser knappen Formulierung, die auch unserer Verfassung wohl ansteht, werden wir durch die Mitarbeit der verschiedenen Verbände bereichert werden, und umgekehrt wissen diese Verbände auch, dass ihr Urteil geschätzt wird.

Angenommen — Adopté

Art. 27quater, Art. 34ter Abs. 1 Buchst. g

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 27quater, art. 34ter al. 1 let. g

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen—Adopté

Uebergangsbestimmungen — Dispositions transitoires

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes	114 Stimmen
Dagegen	10 Stimmen

II

Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung betreffend die Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Arrêté fédéral complétant la constitution par un article sur l'encouragement de la recherche scientifique

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 27quater

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 27quater

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 131 Stimmen
Dagegen 1 Stimme

*Abschreibung von Motionen und Postulaten
Classement de motions et postulats*

Präsident: Der Bundesrat beantragt die Abschreibung folgender Motionen und Postulate: 10 129 Motion Mül-ler, 10 141 Motion Wenk, 8960 Postulat Haller, 10 246 Postulat Meyer-Luzern, 10 073 Postulat Müller-Luzern, 10 688 Postulat Krummenacher.

Sie sind mit diesen Abschreibungen einverstanden. Es ist so beschlossen.

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

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

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 1045 hiervor — Voir page 1045 ci-devant

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel und Ingress, Art. 1—3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Antrag Akeret

Art. 2

Abs. 1

Die eidgenössischen Räte sind mit dem Begehren einverstanden.

Abs. 2

Sie stellen fest, dass das Begehren durch die Vorlage über die Aenderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen erfüllt ist.

Art. 3

Das Volksbegehren wird als erledigt abgeschrieben.

Titre et préambule, art. 1 à 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Akeret

Art. 2

Al. 1

Les Chambres fédérales acceptent l'initiative.

Al. 2

Elles constatent que l'initiative est réalisée par le projet d'article constitutionnel sur l'enseignement.

Art. 3

L'initiative est en conséquence classée.

Sauser, Berichterstatter: Sie haben Eintreten auf den Bundesbeschluss über die Schulkoordination bereits be-

Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11111
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1972 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1078-1092
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 059

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.

Rhône, c'est parce que cette dernière est bordée à droite et à gauche de montagnes et que les grandes usines suisses alémaniques qui y sont situées se sont engagées, avec d'autres fabriques, dont la Plâtrière de Saint-Léonard, à prendre en charge, à partir de janvier 1974, le tiers du gaz fourni par le gazoduc européen qui traverse la Suisse. C'est pour cette raison que les sociétés intercantionales ont choisi les tracés que vous connaissez.

Une conduite de distribution reliant Mülchi (entre Berne et Soleure) à Schlieren alimentera les deux réseaux intercantonaux. La conduite reliant Oberwald à Monthey servira à alimenter le Valais et la Suisse romande.

M. Reiniger demande s'il est judicieux de faire passer la conduite à travers la vallée du Rhône. Cette solution est judicieuse parce que, je le répète, un tiers de l'énergie commandée doit être pris en charge dès le 1er janvier 1974 et que les grandes usines de la vallée du Rhône se sont engagées à la prendre en charge.

Est-ce «zweckmässig», demande encore M. Reiniger? Mais naturellement car il importe de répartir de façon équilibrée le réseau intercantonal sur l'ensemble du territoire suisse et non seulement jusqu'aux Alpes bernoises.

Cette solution est-elle économique? Je le pense bien, sinon les grandes entreprises n'auraient pas signé le contrat et fait usage de la possibilité de s'approvisionner en gaz naturel sur cet axe régional.

Qui paie? C'est naturellement la société Swissgaz, ses sociétés régionales et leurs consommateurs. Mais n'ayez crainte, ce n'est pas du tout, comme on l'a écrit dans quelques journaux, parce que le chef du département est Valaisan que la conduite passe par le Valais. Le choix a été fait par les entreprises elles-mêmes.

Dans sa petite question, M. Albrecht émet le vœu que la Suisse centrale ait, elle aussi, la possibilité de s'alimenter en gaz naturel. En accord avec Swissgaz, le Conseil fédéral a préconisé la création d'embranchements depuis Ruswil en direction de la Suisse centrale. Mais comme il faut être prêt à consommer cette première fourniture de 500 millions de mètres cubes le 1er janvier 1974 et que la société du gaz naturel de la Suisse centrale n'était pas encore créée, on a prévu cet embranchement en direction de Lucerne et, avec les Lucernois et les Zougois, nous sommes persuadés qu'il est de leur intérêt de créer en commun une société de gaz naturel de la Suisse centrale et de collaborer pour le moment avec la communauté du gaz du Mittelland par exemple pour se rendre indépendants par la suite. Le point d'accrochage au réseau européen sera Ruswil. La construction sera conçue de telle façon que cette prise puisse être utilisée. Les besoins futurs de la Suisse centrale sont donc réservés. Il suffit qu'elle s'organise comme les autres régions pour pouvoir s'approvisionner en gaz naturel depuis Ruswil.

Präsident: Das Wort hat zuerst Herr Reiniger zu einer Erklärung, ob er von der Beantwortung seiner Interpellation befriedigt ist oder nicht.

Reiniger: Herr Bundesrat Bonvin hat mich nicht davon überzeugen können, dass dieser Leitungsbau durch das Wallis wirklich im Interesse der gesamten Schweiz liegt. Ich kann mich deshalb also auch nicht befriedigt erklären von der Interpellationsbeantwortung.

Grünig: Ich habe in meinem Interpellationstext sieben Fragen gestellt. Von diesen sieben Fragen wurde eine zum Teil beantwortet. Ich kann mich deshalb nur als nichtbefriedigt erklären.

Präsident: Auch die Kleine Anfrage Albrecht wurde beantwortet. Sie wird abgeschrieben.

11 001. Telephonabhörung und Immunität Ecoute téléphonique et immunité

Siehe Jahrgang 1971, Seite 1663

Voir année 1971, page 1663

Beschluss des Ständerates vom 19. September 1972
Décision du Conseil des Etats du 19 septembre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 148 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

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

I

**Bundesbeschluss
über die Aenderung der Bundesverfassung
betreffend das Bildungswesen
Arrêté fédéral
modifiant les articles de la constitution
sur l'enseignement**

Siehe Seite 1517 hiervor — Voir page 1517 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Oktober 1972
Décision du Conseil des Etats du 6 octobre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 132 Stimmen
Dagegen 8 Stimmen

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

II

**Bundesbeschluss
über die Ergänzung der Bundesverfassung
betreffend Förderung der wissenschaftlichen
Forschung**

**Arrêté fédéral
complétant la constitution par un article sur
l'encouragement de la recherche scientifique**

Siehe Seite 1014 hiervor — Voir page 1014 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Oktober 1972
Décision du Conseil des Etats du 6 octobre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 153 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

Berichtigung

Die Ausführungen von Nationalrat Arnold Koller zum Geschäft «Bildung und Forschung, Verfassungsartikel» sind auf den Seiten 1041 bis 1042 hiervor nicht vollständig wiedergegeben worden. Nachstehend das berichtigte Votum:

Koller Arnold: Ziel unserer staatlichen Bildungspolitik ist, jedem Menschen eine seinen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu ermöglichen und so zur Entfaltung seiner Persönlichkeit beizutragen. Nicht von dieser im ganzen unangefochtenen Zielsetzung möchte ich indes sprechen, sondern ausschliesslich von den juristischen Mitteln, mit denen das genannte Ziel auf Verfassungsstufe erreicht werden soll. Der neue Bildungsartikel sieht hierfür zwei juristische Instrumente vor: einen traditionellen Kompetenzartikel (Art. 27bis) und das für die schweizerische Bundesverfassung völlig neue Institut des Sozialrechtes.

Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass die parlamentarische wie die öffentliche Diskussion, indem sie sich rasch in einen Kampf um ein Recht auf Bildung oder lediglich Ausbildung verloren hat, auf ein Nebengeleise geraten ist. Die zentrale «Frage, ob überhaupt erstmals» ein sogenanntes Sozialrecht in unsere Bundesverfassung aufgenommen werden soll, ist zu kurz gekommen. Und um es Ihnen gleich vorweg zu sagen: Ich glaube, wir sind zurzeit für eine solch weittragende und im wesentlichen noch völlig unabsehbare Neuerung weder politisch noch rechtlich reif. Dass wir politisch dafür kaum reif sind, scheint mir dieser unglückliche (Wort-)Streit um Ausbildung oder Bildung zu zeigen. Dass uns die rechtliche Reife für die Einfügung eines Sozialrechtes in die Bundesverfassung noch abgeht, möchte ich etwas eingehender darlegen.

In der Botschaft des Bundesrates wird erklärt, die Gewährleistung eines Grundrechtes auf eignungsmässige Ausbildung stelle die adäquateste Formulierung des Gedankens dar, wonach dem Einzelnen eine optimale Ausbildung zu gewährleisten sei. Damit wird auf den Programmcharakter dieses Artikels hingewiesen; denn, wie ebenfalls in der Botschaft zu lesen ist, verpflichtet dieses Recht den Staat keineswegs, dem Individuum jede beliebige Ausbildung zu gewähren. Nun bin ich —

Staatszwecknormen vielleicht vorbehalten — an sich kein Freund von Programmsätzen in der Verfassung. (Die passen besser in Parteiprogramme!) Bedenklich aber wird die Sache, wenn wir einen Programmartikel als subjektives Recht jedes Einwohners formulieren und damit auf die gleiche Stufe wie die klar umrissenen Freiheits- oder Persönlichkeitsrechte stellen, weil wir damit den Schein der rechtlichen Erzwingbarkeit des Programmes durch den Einzelnen erwecken. Auf diese Weise gleitet der Verfassungsgesetzgeber nicht nur ins Deklaratorische ab, sondern erweckt darüber hinaus, schon rein von der Sprache her, Illusionen. Letztlich tragen wir damit zum Niedergang des Rechts und des Rechtsbewusstseins unserer Bevölkerung bei. Wirkt es nicht geradezu paradox, dass wir in einer Zeit, da die Autorität des Rechts mehr und mehr in Frage gestellt, wenn nicht gar offen missachtet wird, Vorschriften in die Verfassung aufnehmen, die von Anfang an nicht wörtlich zu nehmen sind, also gar keine volle Autorität verlangen. Diesbezüglich hätten schon die bekannten Vorbilder eines Rechtes auf Bildung zu mehr Vorsicht mahnen müssen. Ein Recht auf Bildung findet sich vor allem in internationalen Verträgen oder gar nur Deklarationen sowie in den Verfassungen osteuropäischer Staaten, also durchwegs in Dokumenten, die sich, ohne ihnen etwas Böses nachzusagen, durch eine besonders grosse Kluft zwischen Wort und Tat auszeichnen. Soll das nun auch unser Verfassungsideal werden?

Nun wird das Recht auf Ausbildung in der Botschaft freilich auch als verfassungsmässiges Recht im Sinne von Artikel 113 der Bundesverfassung vorgestellt, dessen Verletzung mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden könne. Aber Hand aufs Herz: Bis heute ist es der Rechtswissenschaft einfach nicht gelungen, aus diesem angeblich klagbaren Recht mehr als ein umfassendes Diskriminierungsverbot herauszuholen, was angesichts von Artikel 4 der Bundesverfassung doch recht wenig ist. Hier wird klar ersichtlich, dass wir heute für die Aufnahme eines klagbaren Sozialrechtes in die Bundesverfassung rechtswissenschaftlich noch gar nicht genügend vorbereitet sind. Deshalb steht die überwiegende Mehrheit der Schweizer Juristen der Idee der Sozialrechte auch so skeptisch gegenüber. Das vermögen vereinzelte Liebeserklärungen von Staatsrechtslehrern nicht zu ändern. Zudem will mir scheinen, es sollte wenigstens auf dem Gebiete der Verfassungsgesetzgebung zwischen dem ersten Feuerfangen und der Eheschliessung eine Zeit der nüchternen Prüfung liegen, um die rechtliche Substanz der neuen Liebe zu ergründen. Soweit sind wir aber noch nicht. Es kommt nicht von ungefähr, dass der Schweizerische Juristenverein und damit eine breitere juristische Öffentlichkeit sich erst nächstes Jahr eingehend mit der Frage der Sozialrechte befassen wird. Es ist zu hoffen, dass dann das Problem der Klagbarkeit der Sozialrechte und damit ihr Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit weitere Klärung finde. Was wir heute vollziehen, ist ein Sprung ins Ungewisse, von dem man lediglich weiss, dass er eine bedeutende und von vielen gar nicht gewollte Verschiebung der Gewalten zugunsten der Justiz und auf Kosten vor allem des kantonalen Gesetzgebers bewirken kann. Wäre es da nicht klüger gewesen, mit der Einführung von Sozialrechten in unsere Verfassung zuzuwarten, bis deren juristische Implikationen einigermaßen geklärt sind?

Man wird einwenden, solche Bedenken seien übertrieben, das Recht auf Bildung richte sich ja in erster

Linie an den Gesetzgeber, und im übrigen verdiene das Bundesgericht Vertrauen, Justizabenteuer seien nicht zu befürchten. Wenn sich dieses Recht auf Bildung, wie immer wieder beteuert wird, nun aber wirklich vor allem an den Gesetzgeber wendet, warum hat man dann, so frage ich mich, nicht entsprechend gehandelt und dem kantonalen und eidgenössischen Gesetzgeber im neuen Bildungsartikel verpflichtende Gesetzgebungsaufträge erteilt? Warum hat man diese bedeutend ehrlichere und unserer Verfassung adäquatere Alternative zum Recht auf Ausbildung nicht in Erwägung gezogen? Verspricht man sich soviel von der politischen Stosskraft eines Rechtes auf Ausbildung, dass man meint, dessen juristische Schwäche einfach übergehen zu können? Glaubt man wirklich, das ein Recht auf Bildung oder Ausbildung, das nach der Botschaft nicht einmal eine Rechtsgrundlage für ein Verbot des Numerus clausus an unseren Universitäten abgibt, unsere Jugend begeistern wird? Im Gegenteil, sie wird uns einmal mehr der grossen Worte, wenn nicht gar der Heuchelei zeihen.

Ich mache mir keine Illusionen. Ich weiss, der Zug ist längst in Fahrt und lässt sich durch juristische Bedenken kaum mehr bremsen. Selbst die Hoffnung, dass er sich zwischen dem Recht auf Bildung und Ausbildung verkeile und so letztlich bei der Formulierung des neuen Bildungsartikels doch noch der unserer Verfassung gemässe nüchterne juristische Sachverstand zum Zuge komme, ist gering. Eine Einsicht aber drängt sich auf: Weniger wäre hier mehr gewesen!

(Ende der Berichtigung)

**11 148. Bundesverfassung.
Aufhebung der Artikel 51 und 52
Constitution fédérale.
Abrogation des articles 51 et 52**

Siehe Seite 1399 hiervor — Voir page 1399 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Oktober 1972
Décision du Conseil des Etats du 6 octobre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 143 Stimmen
Dagegen 4 Stimmen

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

**10 563. Bäuerliches Zivilrecht.
Aenderung des Bundesgesetzes
Droit civil rural.
Modification de la loi**

Siehe Seite 1637 hiervor — Voir page 1637 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Oktober 1972
Décision du Conseil des Etats du 6 octobre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 153 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

**11 157. Militärversicherung.
Anpassung der Leistungen
Assurance militaire.
Adaptation des prestations**

Siehe Seite 1268 hiervor — Voir page 1268 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 26. September 1972
Décision du Conseil des Etats du 26 septembre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 154 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

**11 162. Trainpferde und Maultiere.
Erhaltung des Landesbestandes
Chevaux du train et mulets.
Maintien dans le pays
d'un nombre suffisant**

Siehe Seite 1262 hiervor — Voir page 1262 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 19. September 1972
Décision du Conseil des Etats du 19 septembre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 156 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11111
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.10.1972 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1853-1855
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 396

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.

Volksbegehrens entsprechen; aber sie gehen einerseits recht weit über das Volksbegehren hinaus und erfüllen andererseits nicht alle Einzelpunkte. Ich erwähne und komme dabei auf die Ausführung von Herrn Ständerat Pradervand zu sprechen, dass in der Initiative das ganze Gebiet Hochschule und Erwachsenenbildung nicht erfasst ist. Neue bildungsartikel sind ganz besonders dringlich, damit wir eine Grundlage bekommen für ein neues Hochschulgesetz — die Geltungsdauer des Hochschulförderungsgesetzes läuft 1974 ab. Wir sind der Meinung, die jetzige Ordnung genüge nicht, denn nach den geltenden Verfassungsartikeln habe der Bund zu wenig Möglichkeiten, eine tatsächliche Koordination der Hochschulen herbeizuführen. Wir haben darum, wenn wir ein neues Hochschulgesetz schaffen wollen, nicht zwei Jahre Zeit, für die Schaffung der Verfassungsgrundlage, c'est du temps perdu, wie Herr Ständerat Pradervand mit Recht gesagt hat; wir sollten vorher schon neue Bildungsartikel haben, um aufgrund der neuen Bildungsartikel auch ein neues Hochschulgesetz schaffen zu können.

Es scheint dem Bundesrat jedenfalls fragwürdig, bei dieser Sachlage das Volksbegehren als erfüllt zu betrachten. Wenn wir es als erfüllt betrachten, kommt es nicht zur Abstimmung, und ein Rückzug durch die Initianten ist nicht erforderlich. Diese Lösung ist überaus elegant, und ich halte sie als gangbar, sofern die Initianten selber sich für dieses Vorgehen aussprechen würden. Sie haben es in der Hand, sie können ja auch die Initiative zurückziehen, also können sie ohne weiteres auch erklären, wir sind von den Artikeln befriedigt, wir betrachten unsere Initiative als erfüllt. Sie darf angenommen werden, wir fühlen uns dadurch nicht frustriert. Eine solche Stellungnahme liegt aber nicht vor, und darum hätte der Bundesrat Bedenken, den Initianten ihr Instrument einfach aus der Hand zu nehmen und zu sagen, wir nehmen die Initiative an.

Soweit es sachlich gerechtfertigt werden kann, sollen die neuen Verfassungsartikel den Wünschen der Initianten Rechnung tragen; ihre Verdienste wurden oft und mit Recht unterstrichen. Wenn die Verfassungsartikel diesen berechtigten Wünschen Rechnung tragen, wird ein Rückzug des Volksbegehrens erwartet werden dürfen, da die Vorzüge der neuen Verfassungsartikel sehr gewichtig sind. Bei diesem Vorgehen ist jede Kritik über das Verfahren ausgeschlossen.

Die zweijährige Frist, von der Herr Ständerat Honegger gesprochen hat, gilt für die Behandlung der Initiative im Rat, nicht für die Ausführung der Initiative, wenn sie angenommen worden ist. Das ist aber eine Nebensache, weil dann überhaupt keine Frist festgelegt ist. Ich wollte dies nur der Ordnung halber sagen. Aber es ist sicher unzulässig, eine Initiative auf Revision der Bundesverfassung in Form eines Konkordates erfüllen zu wollen. Das geht sicher nicht an, denn die Initiative — lesen Sie den Text — geht auf bestimmte Vorschriften in der Bundesverfassung. Es gibt keine Verfassungsinitiative auf Aufstellung eines Konkordates. Das Konkordat liegt in der Hand der Kantone. Der Gedanke, die Initiative anzunehmen und abzuwarten, ob das Konkordat alle Kantone umschliessen wird, ob das Konkordat, wie man sagt «zum Tragen kommt», hält also einer näheren Prüfung nicht stand. Wird das Volksbegehren angenommen, dann muss es durch eine Verfassungsrevision erfüllt werden, wobei man, wenn man etwas weitherzig ist wie Herr Ständerat Wenk, unter Umständen sagen kann, die

Vorlage des Bundesrates, vielleicht mit Ergänzung durch den Antrag Stucki, entspreche dem Volksbegehren. Aber die Entwicklung des Konkordates abwarten und später die Initiative als durch das Konkordat erfüllt zu betrachten, geht nicht an. Dabei will ich beifügen, dass im Rahmen unserer Artikel das Konkordat seinen Platz hat; ihm wird Raum gelassen. Darum glaube ich, hat diese Lösung viele Vorzüge, weil sie im Sinne des — manchmal kritisierten — Begriffs des kooperativen Föderalismus ein Zusammenwirken von Kanton und Bund ermöglicht. Ich glaube, dass dies die einzig wirklich mögliche und denkbare Lösung auf dem entscheidend wichtigen Gebiet des Bildungswesens ist. Nach Zustimmung der Bundesversammlung — ich möchte dies nochmals unterstreichen — haben die Initianten die Initiative nicht mehr in der Hand, sie können also nicht mehr darüber entscheiden, ob sie sie zurückziehen wollen oder nicht.

Es scheint mir viel wichtiger zu sein, dass nun die materielle Beratungen an die Hand genommen werden, dann hat man ein Urteil über den ganzen Komplex; man kann sich dann fragen, erfüllen diese Artikel im wesentlichen den Sinn der Initiative, sind diese Artikel so gut und so wünschig, bringen sie unserem Bildungswesen derartige Impulse, dass wir sie möglichst rasch in Kraft setzen wollen. Dann ist die Situation für die Bundesversammlung und auch für die Initianten einfach.

Le président: La discussion est close. Je constate que nous avons deux propositions: celle de M. Guisan, rapporteur, qui vise à traiter tout d'abord l'objet No 11 111 — Revision des articles constitutionnels, et la proposition de M. Wenk d'en rester à notre ordre du jour.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Guisan	22 Stimmen
Für den Antrag Wenk	16 Stimmen

11 111. Bildungsartikel der Bundesverfassung. Revision

Education et recherche. Revision des articles constitutionnels

Botschaft und Beschlusssentwürfe vom 19. Januar 1972
(BBI I, 375)

Message et projets d'arrêté du 19 janvier 1972 (FF I, 368)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

M. Guisan, rapporteur: La constitution fédérale de 1874 part du principe de la souveraineté des cantons en matière scolaire. A vrai dire, ce principe est longtemps demeuré implicite, jusqu'à ce que l'article 27^{quater} accepté en votation populaire du 8 décembre 1963 le

formule expressément à son alinéa 3. En son état actuel, la constitution renferme trois articles entièrement consacrés aux problèmes scolaires. L'article 27 donne à la Confédération le droit de créer une université fédérale ou d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre. Il place l'instruction primaire obligatoire et gratuite dans les écoles publiques sous la direction de l'autorité civile cantonale. Il impose le respect dans les écoles de la liberté de conscience et de croyance. L'article 27bis prévoit l'allocation de subventions fédérales aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire. L'article 27quater autorise la Confédération à accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur des bourses d'études ou d'autres aides financières à l'instruction, ou à prendre elle-même de telles mesures.

Cet état de notre droit constitutionnel en matière scolaire a donné lieu à diverses critiques qui se sont notamment exprimées sous la forme de motions et de postulats:

- Motion No 10129, des 23/26 septembre 1969, du conseiller national Müller de Lucerne, concernant la révision de l'article 27;
- Motion No 10141, des 23/26 septembre 1969, de notre collègue Wenk, concernant une base constitutionnelle pour l'éducation et l'enseignement;
- Postulat No 8960, du 3 juin 1964, du conseiller national Haller, concernant l'unification des systèmes scolaires cantonaux;
- Postulat No 10073, du 13 mars 1969, du conseiller national Müller, de Lucerne, concernant la loi sur l'octroi de bourses d'études;
- Postulat No 10246, du 26 septembre 1969, du conseiller national Meyer de Lucerne, concernant la coordination scolaire intercantonale;
- Postulat No 10688, du 17 décembre 1970, du conseiller national Krummenacher, concernant les bourses et frais d'études.

La critique a aussi pris la forme d'une initiative, celle que le groupe des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois, aujourd'hui Parti du centre, a déposée le 1er octobre 1969 sous le titre «Initiative populaire pour la coordination scolaire» et que nous aurons l'occasion d'examiner tout à l'heure.

Dans ces circonstances, le Conseil fédéral propose aux Chambres d'adopter les nouveaux articles constitutionnels 27, 27bis et 27quater. Il estime que ces dispositions répondent aux vœux des motionnaires et postulants et rendent superflue l'initiative populaire pour la coordination scolaire.

Votre commission s'est réunie à Berne le 10 février 1972 et a eu le privilège d'être renseignée par M. le conseiller fédéral Tschudi sur le projet qui nous est soumis. Elle remercie M. le chef du Département de l'intérieur de son précieux appui. Après une discussion approfondie, elle en est venue à soutenir généralement la proposition du Conseil fédéral.

Dans cet exposé introductif, il ne paraît pas opportun de décrire, même en résumé, l'état de l'enseignement et de la recherche dans la Suisse de 1972. Les membres de nos conseils ont eu le loisir de consulter le rapport du Conseil fédéral qui ne consacre pas moins de 35 pages, aux chapitres 2 et 3, à cet examen de situa-

tion. Les Chambres fédérales ont à résoudre le problème politique que constitue la nouvelle distribution des compétences scolaires entre la Confédération et les cantons. Dans la recherche d'une solution, il convient d'examiner le pourquoi et les conséquences de cette nouvelle distribution. On aurait pu se demander s'il n'était pas indiqué d'accorder à la Confédération la compétence d'édicter les principes fondamentaux de la législation dans tout le domaine de l'enseignement. On l'a même proposé de divers côtés. Mais, comme l'écrit fort heureusement le Conseil fédéral, ce serait une illusion de croire que tous les problèmes de notre enseignement seraient résolus si la seule Confédération se voyait accorder une compétence étendue. Une solution aussi radicale ne tiendrait pas compte des besoins des différentes parties du pays et aboutirait à un nivellement culturel. On pourrait craindre qu'après peu de temps déjà la grande diversité des idées, initiatives et expériences cantonales et communales, qui ne cesse d'enrichir notre système d'enseignement, ne disparaisse totalement.

La vitalité scolaire est tout particulièrement remarquable au niveau primaire. Plus que tout autre degré d'enseignement, l'instruction primaire est l'objet de l'intérêt le plus vif de la population. De ce fait, cet enseignement supporte moins que tout autre des interventions d'en haut.

D'autre part, une harmonisation des types de formation et des structures scolaires apparaît plus nécessaire que jusqu'ici. Cette harmonisation doit être réalisée selon deux ordres: selon l'ordre horizontal, afin que, à niveau égal, les écoles d'un canton soient accessibles aux élèves venus d'autres cantons; selon l'ordre vertical, afin que le passage d'un niveau scolaire à l'autre soit possible. Cette perméabilité accrue commandée par le droit de chaque individu à recevoir une formation correspondant à ses aptitudes ne peut être obtenue que si la Confédération se voit accorder certaines attributions fondamentales en matière d'enseignement. Une telle extension des responsabilités de la Confédération permettra de compléter les efforts des cantons tendant à intensifier leur collaboration principalement au niveau de la scolarité obligatoire. La Confédération pourra se borner à établir des principes pour l'organisation et le développement de l'enseignement ainsi qu'à accorder des subventions. Il incombera aux cantons de concrétiser ces principes en tenant compte de leurs besoins particuliers. Ils participeront également à la préparation des décisions fédérales et à la conduite d'une politique de l'enseignement conçue comme une tâche commune.

S'inspirant de ces principes, le Département fédéral de l'intérieur a rédigé un avant-projet qui a été soumis à la procédure de consultation. Les avis recueillis au cours de cette procédure ont traduit une approbation presque unanime de l'intention de créer une nouvelle base constitutionnelle pour l'enseignement et la recherche. Par contre, les opinions se partagèrent sur les points suivants: Premièrement, l'article sur l'enseignement doit-il s'ouvrir par une définition des buts de l'enseignement? En effet, l'avant-projet consacrait un premier alinéa à la définition de l'instruction qui vise à «permettre, disait le texte, à chacun d'acquérir, compte tenu des exigences de la société, une formation conforme à ses aptitudes et propre à assurer un développement harmonieux de sa personnalité, de se préparer à assumer des responsabilités politiques et sociales».

Deuxième problème capital: La constitution doit-elle établir un droit à la formation comme droit fonda-

mental à caractère social? L'avant-projet ne faisait pas mention d'un tel droit.

Troisième problème capital: La compétence législative de principe de la Confédération doit-elle englober tous les degrés de l'enseignement ou bien doit-elle se limiter à ceux qui font suite à la scolarité obligatoire? L'avant-projet attribuait la formation préscolaire et primaire aux cantons, il faisait de même pour la formation donnée aux autres degrés mais sous réserve de certaines compétences reconnues expressément à la Confédération.

Ces questions controversées ont été étudiées par une commission d'experts présidée par M. le chef du Département fédéral de l'intérieur et composée de représentant des cantons, de l'économie, de la science, des associations pédagogiques et culturelles, du comité d'initiative pour la coordination scolaire et de l'administration fédérale. Sur la base des travaux des experts, le Conseil fédéral a rédigé son projet qui fait un sort aux trois questions essentielles qui viennent d'être mentionnées. Le projet ne contient plus de définition de l'instruction. Votre commission n'a pas proposé d'en réintroduire une. Le projet à l'alinéa 1 de l'article 27 pose le principe du droit à une formation conforme aux aptitudes. La majorité de votre commission approuve cette disposition. Quant à la minorité, elle s'exprimera tout à l'heure. Le projet règle la compétence législative de la Confédération selon les principes que votre commission accepte généralement.

Au moment d'approuver ou de rejeter une nouvelle disposition constitutionnelle, il est naturel que les Chambres fédérales s'interrogent sur l'effet que ces dispositions exerceront dans les faits, c'est-à-dire sur le contenu probable de la législation d'exécution. Le Conseil fédéral ne peut prendre aucun engagement à ce sujet. Il a cependant donné, au chapitre 6 de son rapport, un aperçu de ses intentions. Les Chambres, les cantons et le peuple ont ainsi une idée de ce qui les attend si les nouveaux articles sont adoptés.

En ce qui concerne l'école primaire, le Conseil fédéral annonce la révision de la loi de 1953 subventionnant l'école publique primaire. Dans l'état actuel de la législation, il n'est guère possible d'aider efficacement les cantons, exception faite des réglementations spéciales applicables aux régions de langue italienne et romanche. Il paraît inévitable que les subventions fédérales augmentent à longue échéance dans la mesure où la situation financière de la Confédération et des cantons le permettra.

Quant à l'école secondaire, l'ordonnance fédérale sur la reconnaissance des certificats de maturité a eu pour effet une large coordination entre les gymnases. Mais une faiblesse manifeste de cette réglementation réside dans le fait qu'elle est juridiquement fondée sur la législation médicale. Il serait plus juste, de l'avis du Conseil fédéral, que la Confédération édicte des principes valables pour toutes les écoles du degré secondaire, afin de renforcer la coordination et d'assurer la préparation adéquate des élèves aux études universitaires. Il conviendrait également d'harmoniser les études secondaires aux autres types de formation. Les cantons conserveront la responsabilité principale de cet enseignement et la Confédération laissera le champ libre à leurs initiatives.

Au degré de l'enseignement supérieur, l'article 27 actuel ne permet que des mesures de soutien, c'est-à-dire de subventionnement en faveur des universités. Si les nouveaux articles constitutionnels sont adoptés, la

Confédération aura la compétence de mettre sur pied une législation de base pour l'enseignement supérieur, qui assurera la coordination interuniversitaire et le développement des établissements d'enseignement supérieur. Ces nouvelles attributions seront accompagnées d'une aide fédérale accrue. Dans ce cadre, les cantons conserveront la responsabilité de leurs universités et pourront édicter des prescriptions sur l'organisation et la forme de l'enseignement.

Au sujet des bourses d'étude, la situation est comparable à celle qui existe dans le domaine universitaire. L'article 27^{quater} actuel ne donne à la Confédération que la compétence de prendre des mesures d'encouragement. Des différences considérables subsistent en cette matière entre les réglementations cantonales. Il arrive même que, lors d'un changement de domicile, aucun canton ne veuille reconnaître sa responsabilité pour le financement des études. De sorte qu'un étudiant qui aurait besoin d'une aide, reste les mains vides. Les nouvelles dispositions constitutionnelles permettront à la Confédération d'édicter des principes au sujet des bourses d'étude et des aides pécuniaires à l'enseignement et d'accorder elle-même directement de telles aides.

Pour la formation des adultes, reconnue comme une tâche publique, le Conseil fédéral envisage de charger la Confédération de certaines obligations telles que les conseils, l'information, la coordination et la recherche. Il serait recommandable d'édicter, après des études approfondies, des dispositions de base combinées avec des mesures d'encouragement en vue de développer ce nouveau domaine important de l'enseignement.

En matière de formation professionnelle, l'article 34^{ter}, 1er alinéa, lettre g, donne le droit à la Confédération de légiférer dans certaines branches: l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison. Les nouvelles dispositions constitutionnelles étendront la compétence fédérale à toute la formation professionnelle. Le Conseil fédéral envisage de soumettre aux Chambres un projet de nouvelle loi sur cet objet à la fin de 1973 ou au début de 1974.

Le Conseil fédéral a renoncé à fixer dans les articles sur l'enseignement, une compétence fédérale relative à la réglementation et à l'encouragement des écoles suisses à l'étranger. La Confédération dispose déjà de la compétence voulue en vertu de l'article 45^{bis} de la constitution concernant les Suisses de l'étranger.

Tirant la conséquence du fait que le domaine de l'enseignement sera placé à l'avenir sous la responsabilité commune de la Confédération et des cantons, le Conseil fédéral annonce son intention de créer un conseil de l'éducation. Cet organisme aura un rôle déterminant à jouer dans l'élaboration des lois d'exécution. Les organisations économiques, les associations à but culturel et pédagogique ainsi que les autres milieux intéressés seront également consultés.

Le nouvel article 27^{quater} a trait à l'encouragement de la recherche scientifique. Pour l'exécuter, la mise sur pied d'une loi sur la recherche est envisagée mais son élaboration demandera des études approfondies. En attendant le résultat de ces études, il convient de réglementer au plus tôt certains domaines de la recherche. Selon les dispositions en vigueur, le Fonds national suisse de la recherche scientifique reçoit des subventions qui augmenteront graduellement jusqu'en 1974, pour atteindre un maximum de 100 millions par année. Le

maintien de ce plafond est inconciliable avec les exigences d'un encouragement judicieux de la recherche scientifique. C'est pourquoi le subventionnement du Fonds national fera l'objet d'une nouvelle réglementation vers le milieu des années 1970.

La Société helvétique des sciences naturelles et la Société suisse des sciences humaines désirent être reconnues officiellement comme académies scientifiques et bénéficier d'un financement à longue échéance de leurs activités. Ces vœux sont légitimes mais il convient encore de délimiter avec précision le domaine d'activité de la Société helvétique des sciences naturelles par rapport à celui du Fonds national de la recherche scientifique. Sitôt cette délimitation achevée, le Conseil fédéral entend présenter un arrêté fédéral qui fixera le statut des académies scientifiques. La statistique de la recherche ainsi que l'information et la documentation scientifiques prennent toujours plus d'importance. Des données statistiques suffisantes constituent la base indispensable des décisions à prendre en matière de politique de la recherche. Des services efficaces d'information et de documentation deviennent des instruments de travail non moins indispensables. La Confédération devra intervenir dans ce vaste domaine au moyen d'une loi spéciale ou de la loi générale sur la recherche.

Pour respecter le principe de l'unité de la matière, les nouvelles dispositions constitutionnelles sont présentées dans deux arrêtés distincts. Le premier qui porte le chiffre I renferme les articles 27 et 27bis nouveaux, abroge les articles 27quater et 34ter, 1er alinéa, g, et modifie l'article 4 des dispositions transitoires. Tous ces articles ont trait à l'enseignement. Le deuxième arrêté qui porte le numéro II propose le nouvel article 27quater et concerne l'encouragement de la recherche scientifique. Les deux arrêtés seront soumis en même temps et chacun pour lui-même à la votation du peuple et des cantons.

Aux termes de ses travaux, votre commission a approuvé généralement les intentions du Conseil fédéral, elle vous invite donc à entrer en matière.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Wenk: Ich glaube, dass der Vorschlag des Bundesrates für diesen neuen Bildungsartikel im ganzen ein geeignetes Instrument ist, um unsere Schulen zu fördern und zu koordinieren. Insbesondere bin ich davon überzeugt, dass es richtig ist, keinen Zweckartikel vorzusehen, wie das im ersten Vorschlag der Fall war. Wenn Sie zurückblicken auf die Schulgesetzkussionen in den vergangenen Jahren, so hat sich immer wieder gezeigt, dass die kantonalen Parlamente sich festgebissen haben in der Diskussion um den Zweckartikel. Das ist unvernünftig und wirkungslos; es ist zu vergleichen mit der Präambel zur Bundesverfassung «Im Namen des Allmächtigen»; auch diese Formel hat nicht sehr weitgehende Wirkungen. Aber wir können feststellen, dass der Artikel, der ein Recht auf Ausbildung statuiert, wertvoll ist und viele befriedigt, die nach Gleichheit der Bildungschancen lechzen; im übrigen aber sind in unserem Land schon Gerichtsurteile gefällt worden, die in der gleichen Richtung gehen. Ich erinnere Sie an jenen Vater aus dem Kanton Solothurn, der seinem Sohn die Lehre verweigern wollte, und dann hat das Bundesgericht entschieden, dass er aufgrund des Zivilgesetzbuches dazu verpflichtet sei. Es gibt also

bei uns bereits ein gewisses Recht auf Ausbildung. Ich freue mich darüber, wenn es nun in dieser Weise in die Verfassung kommt.

Wir haben schon bei der Geschäftsordnungs-Debatte sehr weitgehend das Konkordat und die Frage der Initiative diskutiert. Ich hatte mir besondere Disziplin auferlegt. Ich hätte dazu auch einiges zu sagen gehabt. Ich bin nicht gegen das Konkordat; ich glaube es ist ein sehr nützlicher Versuch, der nun möglich wurde aufgrund der Schulkoordinations-Initiative. Aber ich muss Sie dringend vor jeder Euphorie warnen. Das Konkordat ist gefährlich, da innerhalb desselben das demokratische Funktionieren nicht sicher gewährleistet ist. Wir fallen zurück auf den Status der Tagsatzung. Statt der Delegierten mit Instruktionen, kommen die Erziehungsdirektoren der 25 Kantone und Halbkantone zusammen und beschliessen auch, wer Experte Nr. 1 sei, und dieser Experte Nr. 1 wurde vor meinen Ohren erst kürzlich von einem schweizerischen Erziehungsdirektor als «le souverain de l'instruction publique» bezeichnet. «Il n'a pas besoin d'excuser sa présence dans n'importe quelle commission.» Das hat sich bei mir tief eingegraben. Wir sind also bereits so weit, wir haben den Schulvogt, und es war gerade das Gespenst des Schulvogtes, das das Konkordat gefördert hat. Man muss sich in der Politik vor solchen Schlangen, die sich in den Schwanz beißen, etwas in acht nehmen; es gibt sie nämlich!

Das demokratische Funktionieren ist nicht garantiert, sagte ich; ich will Ihnen das ganz kurz erklären. Wir haben in den vergangenen Monaten in mehreren kantonalen Parlamenten Diskussionen gehabt, die nicht mehr darum gehen konnten, welches für den Kanton die bessere und welches die weniger gute Lösung sei; sondern die Diskussion ging darum: Sind wir bereit, die vom Konkordat vorgeschlagene Lösung anzunehmen, oder können wir es auf uns nehmen, in der Eidgenossenschaft die Rolle des Querschlägers zu spielen? Das ist die falsche Fragestellung, die sich schon wiederholt hat und weiter wiederholen wird. Im übrigen ist ein solches Konkordat, in dessen Bereich die Regel eine Stimme pro Staat gilt, geeignet, einen bestehenden Zustand zu konservieren, aber kaum geeignet, eine Koordination innerhalb der Bewegung zu gewährleisten. Ich könnte Ihnen unsern Kollegen Broger zitieren; er hat in schärfster Weise über die UNO gesprochen, genau mit diesen Worten, dass mit diesem System nur Konservierung möglich sei, wo die grossen und die kleinen Staaten von ganz verschiedenen Zivilisationsgraden nur je eine Stimme haben. Darüber hat er damals verächtlich gesprochen. Ich rede über das Konkordat nicht verächtlich, das möchte ich deutlich sagen, und ich habe mich darüber sehr gefreut, dass meine Idee der «assemblée consultative», die wenigstens beigegeben werden müsste, in der Motion von Kollege Hürlimann gestern durch den Vorschlag eines Bildungsrates einen Schritt zur Verwirklichung getan hat.

Ich will Ihnen am Beispiel der Lehrmittel erklären, wie schwierig die Koordination ist. Meiner Meinung nach kann man Lehrmittel koordinieren entweder durch Zwang oder durch Qualität. Wir haben dafür herrliche Beispiele. Im Welschland hat Werner Uhlig mit seinem überragenden Buch «Wir lernen Deutsch» die Koordination des Deutschunterrichtes im Galopp herbeigeführt, einfach durch die Qualität. Es gibt in den USA ähnliche Beispiele. Dort gibt der Bund Millionen aus, um die besten Leute zu versammeln. Im Jahre 1964 zum

Beispiel waren hervorragende Physiker im MIT in Boston zusammen, um ein neues Physiklehrbuch zu schaffen, mit grossen Geldmitteln vom Bund. Wenn das Buch vorliegt, kann kein Staat anders, als es einführen, weil die Qualität so überzeugend ist. Ich weiss nicht sicher, ob Ihnen bekannt ist, was bei uns gegenwärtig geschieht. Man hat gewisse Lehrmittel, zum Beispiel in der Nordwestschweiz ein Buch für den Französischunterricht, eingeführt. Es heisst «Etudes françaises». Es ist ein Buch des Klett-Verlages für Französisch als zweite Fremdsprache, und dabei brauchen wir es, um die erste Fremdsprache einzuführen. Also schon von dorthier ungeeignet! Wir erleben aber gegenwärtig durch die Qualität des Klett-Verlages eine sehr starke Koordination in der Schweiz, und damit droht uns, dass wir zum Klett-Gau werden!

Hier liegt ein ganz ernstes Problem. Wir haben in den letzten Monaten erlebt, welche Mühe die Koordination auf ein solches Buch nötig macht; aber wir erleben jetzt, dass noch viel mehr Anstrengungen nötig sind, um ein gutes Buch durch ein besseres zu ersetzen, das nicht von allen im vornherein als das bessere anerkannt wird. Das ist ganz enorm schwer, und diese Aufgabe kann die jetzige Ausrüstung des Konkordates mit ihrem einen Superexperten kaum übernehmen; denn Sie müssen auch wissen: diese «eigensinnigen» Lehrer, von denen heute gesprochen wurde, haben zum Teil doch Fachkenntnisse, die sie nicht einfach beiseite gewischt sehen möchten; sondern die sie in ihre Arbeit einfließen lassen möchten, und dann entstehen gewisse Schwierigkeiten.

Was wir bisher erlebt haben, ist eine Koordination der äussern Bedingungen, wie zum Beispiel des Schuljahranfanges. Das tönt so einfach, und es hat sich als ungeheuer kompliziert erwiesen. Wir haben heute schon gehört, wie kompliziert es in Zürich und in Bern ist. Es hat einen Riesenaufwand von Arbeit gekostet, und wir wissen im vornherein, dass wenn die Koordination des Schuljahranfanges kommt, gewiss ist, dass die Schulen um keinen Deut besser sind als vorher. Aber man beansprucht die Schulleute für diese Art von Koordination, deren Wert ich für zweifelhaft halte. Man versucht die Koordination des Schuleintritt-Alters sowie der Gesamtschuldauer. Das ist alles nicht so sehr wichtig. Meiner Meinung nach wäre die innere Koordination durch die Weiterbildung der Lehrer und durch die Lehrmittel sehr viel wichtiger, vielleicht auch schwieriger. Ich darf immerhin erwähnen, dass die Konferenz der schweizerischen Gymnasialrektoren im Jahre 1966 eine Anstrengung unternommen hat, und dass ein Bericht, den ich in ihrem Auftrag ausgearbeitet habe, nachher von den Erziehungsdirektoren positiv aufgenommen und verwirklicht wurde. Wir haben heute eine Weiterbildungszentrale in Luzern. Aber wenn die Lehrer ein klein wenig zu den Bauern hinüberschauen, müssen sie doch feststellen, dass der Bund die Lehrer als Stiefkinder behandelt. Wenn die Bauern sich bemüht haben um eine Sache, die der ganzen Eidgenossenschaft diene, so bekam nachher ihr Verband Millionen zum Verwalten und alle möglichen Rechte. Die Gymnasiallehrer und Gymnasialrektoren haben seit sehr langer Zeit schon für eine gewisse Koordination im Lande gesorgt, als die Schulen noch in aller Strenge als kantonale Angelegenheit angesehen wurden. Sie erlebten nicht die gleiche Förderung durch die Eidgenossenschaft, und es sind ihnen heute keine besonderen Rechte eingeräumt worden. Vielleicht kommt das noch,

vielleicht zum Beispiel auf dem Weg über diesen Bildungsrat. Das wäre, glaube ich, durchaus verdient. Wir werden über die Initiative nachher noch zu diskutieren haben, und ich muss Ihnen die Kaskade von Alternativen, die vor uns steht, unbedingt sauber ausführen. Ich halte es für möglich, dass Sie — wenn Sie sich diese Fragen bis in die Einzelheiten überlegen — mit mir dazu kommen, die Initiative gutzuheissen. Das ist im Moment noch nicht das Traktandum; aber es hängt selbstverständlich aufs engste mit dem zusammen, was wir hier besprechen.

Hürlimann: Das Datum vom 8. März 1972 werden unsere Nachkommen in der Geschichte über unsern Staat wiederfinden. Ich bin persönlich überzeugt davon, dass es bei der Debatte, die wir jetzt in Angriff genommen haben, um einen Testfall geht: Ob wir bei unserem schwierigen staatsstrukturellen Aufbau, vor allem im Bildungswesen, eine Lösung der bildungspolitisch notwendigen Fragen herbeiführen und eine Zustimmung des Volkes und der Stände hinter diese Lösung bringen können.

I. Was heute zur Debatte steht ist ein klassischer — ich möchte sagen: der — Anwendungsfall für eine konkrete Gestaltung eines Problems im Geiste eines neu überdachten, fortschrittlichen Föderalismus. Der neue Bildungsartikel in der Bundesverfassung und das Konkordat — das möchte ich vor allem auch im Anschluss an die Ausführungen von Herrn Kollega Wenk herausstreichen — gehören zusammen. Es sind zwei Glieder einer Kette, es sind zwei Jochsteine, die aufeinandergepasst sind und die sich gegenseitig stützen und nur miteinander tragen. Wenn wir jetzt also über den Bildungsartikel diskutieren, müssen wir uns gleichzeitig über die Effizienz des Konkordates schlüssig werden; denn das ist im Grunde genommen die echte Alternative: eine Konkretisierung mit andern Mitteln, mit nach unserer Meinung tauglicheren Mitteln für die genau gleiche Idee, welche die Initiative anvisiert und die ihre — ich möchte das hier noch einmal betonen — grossen Verdienste hat. Ich darf übrigens sagen — ich habe es in der Kommission schon gesagt, und ich kann es hier im Rat auch tun —: ich habe mit diesen Initianten immer wieder zusammenarbeiten dürfen, und ich habe vor diesen jungen Leuten viel Respekt und Achtung bekommen. Es geht ihnen wie uns um die Sache.

II. Wenn nun aber — das ist das Zweite, das ich in dieser Eintretensdebatte beifügen möchte — auf Ihrem Tisch die Fahne für einen neuen Verfassungsartikel liegt, hat das Konkordat, das von Herrn Kollega Wenk bereits erwähnt wurde, ebenfalls Anspruch, vorgestellt zu werden. Die Stimme der Kantone, die diese Lösung herbeigeführt haben, hat gerade in diesem Saale ein Recht, in diesem Zusammenhang gehört zu werden. Ich will nicht wiederholen, was in der Botschaft steht, in welcher das Konkordat eingehend und objektiv richtig im Zusammenhang mit Verfassungsartikel und Initiative gewürdigt wird. Ich möchte aber aus der Sicht der Kantone und auch unter Berücksichtigung der Bedenken, wie sie Herr Kollega Wenk vorhin vorgebracht hat, doch einige Aspekte zu diesem Konkordat beifügen.

Es ist, auch wenn wir jetzt in die Phase der mühsameren Entwicklung eingetreten sind, doch eine Lösung, welche eine einmütige Bejahung gefunden hat.

Im Jahre 1971 haben — nachdem wir das Konkordat in Appenzell, Bern und Zürich vorberaten haben — sämtliche 25 Erziehungsdirektionen dieses Konkordat in Montreux angenommen. Wir haben — in Anwesenheit von Herrn Bundesrat Tschudi — mit der Annahme dieses Konkordates gleichzeitig die Forderung erhoben, dass unsere alten Schulartikel aus dem Jahre 1874 in neue Bildungsartikel umgesetzt werden sollen. Schon im Juli 1971 war das Konkordat rechtskräftig, ein halbes Jahr nachdem wir es beschlossen hatten. 10 Kantone waren bereits beigetreten, und heute, am 8. März 1972, gehören ihm 18 Kantone an. Ich will jene aufzählen, die das Konkordat rechtskräftig beschlossen haben. Es sind die Kantone Zürich, Luzern, Freiburg, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Baselland, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf. Sie sehen, dass das Konkordat nicht ein regionales oder sprachliches Anliegen ist. Das Konkordat ist jetzt in der ganzen Schweiz, von grossen und kleinen Kantonen, angenommen worden. Mit der Annahme des Konkordates wurde gleichzeitig eine Revision unserer kantonalen Schulordnungen in die Wege geleitet, die nicht nur Koordinationsbestimmungen zum Inhalt haben. Nehmen Sie das Beispiel von Solothurn, oder nehmen Sie das Beispiel des Kantons Luzern — um zwei zu erwähnen. Sie haben mit dieser Konkordatslösung gleichzeitig einen ganz wesentlichen Schritt vorwärts getan im Zusammenhang mit dem Ausbau des obligatorischen Unterrichts, mit der Subventionierung der Kindergärten und so weiter, mit Dingen also, die eigentlich mit dem Konkordat nur sehr sekundär zusammenhängen. Das gleiche ist übrigens auch vom Kanton Thurgau zu sagen.

Wenn man erklärt, das Konkordat sei ein Schulvogt, ist das nicht richtig; denn dieses Konkordat legt keine rechtsetzenden Verpflichtungen auf. Ich will Ihnen nicht verhehlen, dass wir ganz am Anfang der Meinung waren, wir sollten eigentlich ein rechtsetzendes Konkordat schaffen. Wir sind davon abgekommen. Eben aus dem Grunde, dass in den kantonalen Erziehungsräten, in den kantonalen Parlamenten, zu diesen Fragen Stellung bezogen werden kann. Es ist tatsächlich so, dass man in einem kantonalen Parlament sagen kann, ob man will oder nicht, währenddem eben bei einer eidgenössischen, bei einer «vögtischen» Lösung diese Entscheidung den Kantonen nicht mehr bleibt, so dass ich meine: Solange man in einem kantonalen Parlament über diese Sachen noch beraten kann, muss man auch von einem echten demokratischen Recht sprechen.

Ich bin ebenfalls überzeugt, dass es nicht genügt, nur organisatorische Bestimmungen zu erlassen und es ist tatsächlich gleichgültig, ob man das Schuljahr im Frühling oder im Herbst beginnt. Aber wichtig ist, dass wir überall zur gleichen Zeit beginnen. Das ist das Anliegen der organisatorischen Lösung. Nachdem man auf der ganzen Welt im Herbst zur Schule geht, und nachdem alle Kantone, als wir mit den Konkordatsberatungen begannen, sich mit der Umstellung auf den Herbst einverstanden erklärten, war die Regelung für das Konkordat gegeben. Man hätte es auch anders machen können, ich gebe das zu. Aber das ist nicht das Entscheidende. Viel wichtiger ist, dass wir uns verpflichten, die obligatorische Schulpflicht in der ganzen Schweiz auf 9 Jahre festzulegen und dass wir gleichzeitig darangehen, unsere Lehrer gemeinsam

auszubilden, weil das die beste Art der Koordination ist, und dass wir gemeinsame Lehrmittel schaffen, damit wir nicht Geschichtsbücher aus dem Ausland beziehen müssen, und dass wir schliesslich die erforderlichen Dokumentationsstellen schaffen. Da kann man nun immerhin ein eindrückliches Instrumentarium erwähnen: die Dokumentationsstelle in Genf, die Zentralstelle für die Weiterbildung der Gymnasiallehrer in Luzern, die Koordinationsstelle für Bildungsforschung und Bildungsplanung in Aarau, und die Zentralstelle für moderne Unterrichtsmittel. Wir führen gegenwärtig pädagogische Projekte über den koordinierten Rechenunterricht und über den koordinierten Fremdsprachenunterricht in der Primarschule durch. Es ist auch so, dass die Erziehungsdirektorenkonferenz heute über die nötigen Mittel verfügt. Wir hatten kürzlich mit dem Vorstand der Finanzdirektorenkonferenz eine eingehende Aussprache; der Vorstand der Finanzdirektion liess sich davon überzeugen, dass man auch für diese Art staatspolitischer Bildungspolitik eben Mittel braucht. Wird das Konkordat realisiert? Das ist die Frage, die schon heute morgen fünf Minuten nach acht Uhr von Herrn Kollega Honegger gestellt wurde. Natürlich besteht das Risiko, ob wir schliesslich sämtliche Kantone zu diesem Konkordat verpflichten, aber das Risiko besteht natürlich auch bei einem Verfassungsartikel, den wir nach Annahme der Schulkoordinations-Initiative mit der Bundeslösung im Volksschulbereich schaffen müssen. Dieses Risiko besteht, weil es nicht nur Gegner der Konkordatslösung gibt, es gibt eben so und so viele Gegner jeder Koordination, weil sie nur die eigene Lösung anerkennen. Ich glaube auch der Zürcher ist real genug, um die Konsequenz zu ziehen aus einem Konkordat, das er mit grosser Ueberzeugung angenommen hat. Wir haben auch etwas länger warten müssen, bis in den Kantonen Schwyz und Uri die Frauen zu ihrem Stimmrecht kamen; vielleicht braucht es auch hier ein schrittweises Vorgehen, damit dieses Konkordat nach unter Umständen negativen Entscheidungen unter einem gewissen politischen und psychologischen Druck doch zum Tragen kommt. Und deshalb — damit möchte ich Herrn Kollega Honegger beruhigen — sollten wir den Verfassungsartikel in dieser Richtung wirksamer gestalten. Ich persönlich könnte mich mit dem Antrag von Herrn Kollega Stucki einverstanden erklären, womit dann eigentlich doch gesorgt wird, dass diese Koordination wirklich zustande kommt, ohne dass das staatspolitisch wichtige Konkordat gefährdet wäre. Damit wird den Intentionen der Initianten zusätzlich Rechnung getragen.

III. Nachdem ich dieses Konkordat kurz vorgestellt habe, möchte ich die staatspolitische Bedeutung der Lösung dieses Bildungsartikels in Kombination mit dem Konkordat noch einmal herausstreichen. Es sind meines Erachtens vier Argumente, welche diese staatspolitische Lösung charakterisieren.

1. Staatspolitisch gut kann sein, was einerseits den verschiedenen Sachzwängen, ich denke an die demographische, wissenschafts- und gesellschaftspolitische Situation in unserem Lande, Rechnung trägt und andererseits ein Mensch-Sein in Freiheit und Verantwortung im überblickbaren Bereich garantiert. Das erreichen wir, wenn wir unsern Willen zur Autonomie, zur Selbsthilfe, zur Subsidiarität stärken. Wir haben hier Gelegenheit, diesen Willen unter Beweis zu stellen und ihn auch zu realisieren.

2. Staatspolitisch gut ist, was Rücksicht nimmt auf die Minderheit. Das ist meines Erachtens der grosse Fortschritt dieser Konkordatslösung. Ich denke an die Westschweiz, an den Tessin, an den Kanton Graubünden. Das Geheimnis unserer Staatspolitik besteht doch darin, dass wir eine Formel gefunden haben im Zusammenleben von Menschen mit verschiedenen Sprachen, Kulturen, Konfessionen und Traditionen. Wir sollten in einem solchen Zeitpunkt nicht vergessen, was im Baskenland geschieht, und was wegen eines Sprachenstreits in Belgien vor sich geht, weil man glaubte, man müsste für das ganze Land die gleichen Vorschriften erlassen. Wir sollten nicht den gleichen Fehler begehen.

Ich habe im Zusammenhang mit der Realisierung des Konkordats mit 25 verschiedenen Kantonen Diskussionen und Aussprachen führen müssen. Jeder Kanton hat seinen Weg gewählt und ist zum gleichen Ziel gelangt. Was mir aber bei diesen Diskussionen den grössten Eindruck gemacht hat, das ist der Wille der Westschweiz, der unbändige Wille zur eigenen Kultur und zur eigenen Sprache. Darf ich hier festhalten, dass die Westschweiz für ihre Ecole romande jährlich 1,1 Millionen Franken aufwendet, um ihren eigenen Kulturbereich zu schützen und zu stärken, und dass die gleichen Westschweizer Kantone zusätzlich an die Bemühungen der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren beitragen, um mit 1,5 Millionen Franken unsere Konkordatsbemühungen und unsere Konferenzarbeiten finanzieren zu können. Ich glaube, man darf nicht an dem vorbeisehen, was beispielsweise die Westschweiz in dieser Richtung für ihren eigenen Kulturbereich und für ihre eigene Sprache — und die Schule ist der Ort dieser Anliegen — tut.

3. Ein dritter Aspekt: Staatspolitisch richtig ist, wenn finanzielle Leistung und politische Gestaltungskompetenz übereinstimmen. Nach dem statistischen Quellenwerk von 1969 haben die Kantone und Gemeinden allein für ihr Unterrichtswesen 2,8 Milliarden Franken aufgebracht. Im Jahre 1972 werden dies weit über 3 Milliarden sein. Der Bund, der für das Unterrichtswesen viel tut — ich erwähne die Hochschulförderung und die Leistungen für die ETH —, bringt für das Primarschulwesen auf der Volksschulstufe pro Jahr 4,7 Millionen auf. Der Kanton Zug, um von meinem kleinen Kanton als Beispiel zu sprechen, wird im Jahre 1972 zusammen mit den Gemeinden über 40 Millionen für sein Unterrichtswesen aufbringen. Wir beziehen vom Bund dafür eine Subvention von 20 000 Franken, die wir übrigens nicht dem Volksschulwesen zukommen lassen, sondern zweckgebunden einem Fonds für behinderte Kinder zuweisen. Ich führe das deshalb an, weil es nicht das gleiche ist, Nationalstrassen zu bauen oder das Volksschulwesen zu gestalten. Bei den Nationalstrassen bezahlt der Bund ganz andere Grössenordnungen von Subventionen, Sie kennen sie. Ich meine, wir haben keine Veranlassung, staatspolitisch uns hier vom Bund Vorschriften machen zu lassen, nachdem wir auch in Zukunft die Hauptlast unseres Erziehungswesens in den Kantonen und in den Gemeinden tragen müssen. Diese Lösung ist staatspolitisch in einer neu überdachten Form wirksam. Der Föderalismus im Jahre 1972 und für alle Zukunft heisst nicht mehr Postkutschenzeit und hat nichts mit Krähwinkelperspektive zu tun. Professor Kägi, ein verdienter Mahner unseres Rechtsstaates, hat einmal ge-

schrieben: «Alle Politik ist gut, welche die Verantwortung des einzelnen und der engeren Gemeinschaften erhält, mehrt und festigt; alle Politik ist schlecht, die sie ihnen abnimmt oder mindert, mag sie im übrigen das Schlaraffenland auf Erden verwirklichen.»

4. Mit der Kombination von Bildungsartikel und Konkordat gehen wir den Weg eines neuen, überdachten, fortschrittlichen Föderalismus. Weil dieser neue Föderalismus im Grunde genommen ein Zusammengehen zwischen Bund und Kantonen und verschiedenen Organisationen voraussetzt, habe ich schon bei der Vorberatung unseres Verfassungsartikels immer wieder darauf hingewiesen, dass wir diese Zusammenarbeit institutionalisieren müssen. Ich habe damals schon von einem Bildungsrat gesprochen; ich habe mir daher erlaubt, die Schaffung dieses Bildungsrates nach schweizerischer Prägung schon heute mit einer Motion vorzuschlagen.

IV. Diese Kombination von Verfassungsartikel und Konkordat — das ist ein letzter Gedanke, den ich mir erlaube hier anzufügen — ist auch bildungspolitisch von grösster Bedeutung. Gestatten Sie mir dies mit zwei Aspekten darzulegen.

1. Diese Konzeption ist zunächst eine Garantie gegen die Erstarrung, weil es eine Lösung ist, die nicht zentralistisch, sondern die im Zusammenwirken mit den Kantonen geschaffen wird. Frankreich macht gegenwärtig eine bittere Erfahrung durch. Die Schulaufgabe im elsässischen Weindorf ist auch die Aufgabe in der Hafenstadt Marseille, was vor allem seitens der Lehrer und seitens der Schule als ein Diktat von Paris empfunden wird.

Das Konkordat ermöglicht eine Anpassung an die besonderen Verhältnisse unserer staatspolitischen Struktur. Es nimmt Rücksicht auf die Vielgestaltigkeit, auf die Eigenarten, auf das Sondertümliche, auf das Bunte und das Vielgestaltige in unserem Land. Wir sind der Meinung, dass wir eine Garantie schaffen sollten — und das ist der Sinn dieser kombinierten Lösung von Verfassungsartikel und von Konkordat —, dass das Kind in der gepflegten Geborgenheit der eigenen Heimat aufwächst und damit die Kräfte einer Kultur und Sprache, die seine Heimat prägte, weiterträgt. Es ist ein Unterschied, und daran müssen wir heute denken, wenn wir daran gehen, unsere Weichen für eine neue Bildungspolitik zu stellen, ob ein Kind auf dem Urner Boden, in Tesserete, in Winterthur oder in Le Locle in die Schule geht.

2. Dieses bildungspolitische Konzept von Verfassungsartikeln und von Konkordat ist die Voraussetzung für eine dynamische Bildungspolitik. Es hütet uns vor der Erstarrung, aber es bringt uns gleichzeitig weiter; es fördert den Pioniergeist. Ueberall werden Versuche im Lande gemacht, und wir müssen diese auch steuern und koordinieren. Es ist damit gleichzeitig ein gesunder Wettbewerb verbunden. Wir dürften die Tätigkeit unserer Lehrerverbände, unserer Erziehungsräte, unserer Schulpflegen nicht lähmen, wir müssen sie miteinbeziehen in die ganze Tätigkeit eines sich im Umbruch befindlichen Bildungswesens. Wir dürfen unsere Kantone und alle diejenigen, die sich heute um dieses Bildungswesen bemühen, nicht degradieren zu Befehlsempfängern; sie dürfen nicht abdanken und damit einer Entwicklung der Resignation und der Erlahmung Vorschub leisten.

Ich fasse zusammen:

Ich bin für Eintreten auf diese Vorlage und auf diesen Verfassungsartikel, weil es ein Testfall ist für den Ständerat und für die Ausrichtung unserer Bemühungen nach einem neu überdachten Föderalismus, weil der Bildungsartikel und das Konkordat eine Einheit sind, die unserer besonderen staatspolitischen Situation Rechnung tragen und uns bildungspolitisch einen ganz wesentlichen Schritt vorwärtsbringen.

Aus diesem Grunde darf ich Ihnen namens der CVP-Fraktion unseres Rates Eintreten auf die Vorlage empfehlen.

Stucki: Nach diesen umfassenden Ausführungen von Kollege Hürlimann kann ich mich kurz fassen. Ich möchte mich nur zu drei Punkten äussern.

Erstens: Der Bildungsartikel bezweckt die sogenannte Bildung zu heben und unter anderm auch allen Einwohnern eine gewisse Chancengleichheit zu geben. Die Ausbildungsmöglichkeiten sollen verbessert werden, die Bildungsreserven sollen besser ausgenützt werden durch Bestrebungen, die vor allem auch abgelegenen Gegenden zugute kommen werden. Ich begrüesse deshalb grundsätzlich die Grundtendenz des neuen Verfassungsartikels. Die Bildungsmöglichkeiten spielen heute in der Infrastruktur eine wichtige Rolle. Bevor sich ein Auswärtiger auf dem Lande niederlässt, fragt er nach dem Vorhandensein der Schulungsmöglichkeiten für seine Kinder. Der neue Artikel trägt zur Demokratisierung unseres Bildungswesens bei und kann damit auch der Landflucht entgegenwirken. Natürlich darf nicht verlangt werden, dass jeder vor seiner Haustüre ein Gymnasium oder eine Univeristät hat, aber durch diesen Bildungsartikel kann die Chancengleichheit für alle Bewohner der Schweiz doch entscheidend gefördert werden.

Zweitens: Das ganze Bildungswesen befindet sich heute im Umbruch. Was gestern oben stand, steht heute unten oder umgekehrt. Immer neue Schulmodelle werden auf den Markt gebracht. Ein hoher Funktionär der Zürcher Erziehungsdirektion erklärte vor einiger Zeit spasshaft, die Erziehungsdirektion Zürich mache gelegentlich ein Inserat, in welchem erklärt werde, weitere Schulmodelle müssten bis dann und dann eingereicht werden, falls sie noch zur Verlosung kommen sollten. Die Schule ist in Bewegung geraten. War vor einigen Jahren eine gewisse Erstarrung festzustellen, so ist heute die Bewegung vielleicht zu gross geworden. Durch den neuen Bildungsartikel könnten nun doch gewisse Fixpunkte gesetzt werden, welche die Bewegung irgendwie kanalisieren. Der Schule ist nämlich die heute herrschende Unsicherheit keineswegs förderlich, auch wenn die Verhältnisse, verglichen mit gewissen ausländischen Staaten, wo eine eigentliche Verwirrung herrscht, noch relativ gut sind. Gewiss, auch die Schule muss sich stets einer sich verändernden Umwelt anpassen. Sie darf nicht erstarren. Eine gewisse Bewegung ist notwendig, aber alles muss in einem bestimmten Rahmen geschehen, und der neue Verfassungsartikel kann zur Schaffung eines schweizerischen Rahmens beitragen.

Drittens: Eine primäre Aufgabe des neuen Bildungsartikels besteht darin, die Koordination zu fördern und bis zu einem gewissen Grade sicherzustellen. Es stellt sich nun die Frage, ob der neue Artikel diese Aufgabe

erfüllen kann. Persönlich glaube ich, dass dies in Verbindung mit dem Konkordat möglich sein sollte. Herr Hürlimann hat Ihnen ja Wesen und Charakter des Konkordates eingehend geschildert. Die Schulkoordination beruht auf Bildungsartikel und Konkordat und steht damit auf zwei soliden Beinen. Sollte dann das Konkordat wider Erwarten sein Ziel nicht erreichen, muss der Bund die Möglichkeit haben, es zum Tragen zu bringen; und falls auch dies nicht gelingen sollte, sollte er selber durchgreifen können. Ich habe mir deshalb erlaubt, einen diesbezüglichen Ergänzungsantrag zu Artikel 27bis einzureichen.

Wir wollen keine Gleichschaltung, sondern nur eine Angleichung der Schulsysteme, damit der Uebertritt von Schule zu Schule zu keinem Zeitverlust führt. Dabei muss man sich freilich bewusst sein, dass auch mit den schönsten Koordinationsvorschriften — sogar bei einer Angleichung der Lehrpläne und Lehrmittel — nicht alle Schwierigkeiten behoben sind. Es kommt immer — ich sage glücklicherweise — auch auf die Persönlichkeit des Lehrers an. Der Lehrer ist immer noch der beste Garant für die Vermittlung einer guten Schulbildung. Deshalb darf auch der Wert aller Vorschriften nicht überschätzt werden. Vorschriften über eine Schulkoordination sind sicher notwendig. Ich glaube aber, dass ein noch verbesserter Bildungsartikel plus Konkordat eine genügende Grundlage dazu bilden sollte.

Andermatt: Ich möchte mich nach den ausführlichen Voten unseres Kommissionspräsidenten und Herrn Hürlimann kurz fassen.

Vorerst möchte ich dem Bundesrat für diese beiden Vorlagen danken. Vor allem möchte ich dafür danken, dass uns eine umfassende Darstellung des gegenwärtigen schweizerischen Schulwesens und der Lage der schweizerischen Forschung geboten wurde. Ich gehe mit meinen Vorrednern dahingehend einig, dass das schweizerische Bildungswesen unter der bisherigen Kompetenzaufteilung gut funktioniert hat und dass wir Vergleiche mit dem Ausland durchaus nicht zu scheuen brauchen. Gerade auf dem Sektor der Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit haben die Kantone zusammen mit den Gemeinden sicher sehr gute Arbeit geleistet. Unser Schulwesen wird aber durch die grossen Veränderungen in unserer Gesellschaft vor immer schwierigere Probleme gestellt. Die grosse Mobilität der Bevölkerung zwingt uns zur Koordination der verschiedenen kantonalen und regionalen Schulsysteme. Diese Notwendigkeit ist unbestritten. Die Geister scheiden sich höchstens am Wie. Durch die Initiative der BGB für die Schulkoordination wurde ein Vorschlag gemacht. Ich bin mit dem Bundesrat einverstanden, dass diese Initiative in gewissen Punkten zu weit geht. Ich bin auch einverstanden damit, dass grosse Belange der Bildungspolitik durch die Initiative nicht berührt werden und dass es sehr richtig ist, dies in einem Bildungsartikel nachzuholen und in die Verfassung aufzunehmen. Trotz allem aber ist der Kern des Problems durch die Initiative doch getroffen. Gerade deshalb glaube ich, dass wir uns heute bemühen müssen, im neuen Bildungsartikel dem Begehren — dem berechtigten Begehren — der Unterzeichner des Volksbegehrens nachzukommen.

Ich möchte zu den Bildungsartikeln eigentlich nur noch zwei Gedanken anfügen. Der erste betrifft die Einführung des Rechtes auf Ausbildung entsprechend

Eignung. Ich habe mich bereits in der Kommissionsdebatte zu diesem Punkt geäußert. Persönlich bin ich der Ansicht, dass in der Schweiz bis heute keinem Bildungswilligen das Recht auf Ausbildung bestritten worden ist. Ich sehe in der Verankerung dieses Rechtes in der Verfassung gewisse Schwierigkeiten, und zwar sowohl von seiten der Ausbildungswilligen wie auch von seiten des Staates, auf uns zukommen.

Punkt zwei betrifft die Schulhoheit: Um die Schulhoheit — was die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit betrifft — den Kantonen zu erhalten, wurde das Konkordat für die Schulkoordination geschaffen. Es hat sich sicher bis heute gut entwickelt, und wir hoffen alle, dass die Ziele des Konkordates erreicht werden können. Wenn wir auch alle in dieser Hoffnung einig sind, so sind wir doch nicht völlig überzeugt, dass die Ziele erreicht werden. Verschiedene Vorkommnisse in den letzten Monaten geben sicher zu berechtigten Bedenken Anlass.

Um einerseits die Bestrebungen des Konkordates zu unterstützen und andererseits im Falle eines Scheiterns gewappnet zu sein, sollte in Anbetracht der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes vorgesehen werden. Der Föderalismus darf sich nicht zum Nachteil der Schule auswirken. Ich habe Ihnen in diesem Sinne einen Antrag unterbreitet. Herr Kollega Stucki hat in dieser Richtung ebenfalls einen Antrag unterbreitet.

Ich hoffe sehr, dass es uns gelingen wird, einen auf lange Sicht gültigen und der modernen Gesellschaft entsprechenden Bildungs- und Forschungsartikel zu schaffen. Auch ich empfehle Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

M. Pradervand: Comme M. Wenk, je suis un professionnel. Aux Olympiades de la coordination nous serions, l'un et l'autre, disqualifiés. Mais je voudrais essayer, sans pédantisme, de vous proposer quelques réflexions sur le problème qui nous occupe ce matin. On dit qu'une loi, même constitutionnelle, est bonne lorsqu'elle consacre un état de fait. On lui reproche alors de ne comporter aucune projection dans l'avenir. Je crois qu'à ce titre l'on peut dire que les articles constitutionnels qui nous préoccupent ce matin viennent à leur heure, puisque d'une part, ils consacrent un mouvement de coordination et que d'autre part, ils vont permettre un effort encore plus grand pour l'avenir. Bien que je sois amené à refuser l'initiative des jeunes paysans, je voudrais tout de même leur rendre hommage; en effet, sans aucun doute, par le dépôt de leur initiative, ils ont donné un sérieux coup de fouet à la coordination, j'irais même jusqu'à dire que les chefs de département ont senti l'épée dans les reins: ils ont avancé certainement plus vite, grâce à leur initiative. Je voudrais aussi rendre hommage à mon collègue Hürlimann pour l'énorme travail qu'il a fourni à la présidence de la conférence des chefs de département de l'instruction publique. Il a certainement été l'artisan principal de ce concordat.

Pourquoi les Romands ont-ils avancé plus vite que les autres en matière de coordination, comme l'a précisé M. Hürlimann, tout à l'heure? C'est parce que, nous autres Romands, avons été saisis d'une «sainte frousse» devant une coordination décrétée d'en haut, par le pouvoir fédéral, et avons alors décidé de parcourir le plus grand bout du chemin, selon nos vues, car il est

bien clair que la coordination ne peut venir que d'en bas, comme l'a dit M. Guisan tout à l'heure.

Où en est-on sur le plan romand? M. Hürlimann vous a rappelé l'effort matériel qui est fourni mais il faut encore que je lui donne une signification sur le plan de l'école. Nous avançons plus vite que les autres mais néanmoins fort lentement, car ceci est un sujet très délicat. En principe, nous avons arrêté que les cantons romands mettraient au point, en ce qui concerne les branches principales, le programme des quatre premières années de l'école primaire, que nous sortirons des manuels communs et collaborerons pour le perfectionnement et la formation des maîtres. A ce sujet, nous avons siégé hier à Berne; nous avons alors donné le feu vert à l'édition du manuel de première année d'arithmétique primaire — mathématiques nouvelles — pour tous les cantons romands. L'ouvrage sortira cet automne afin que les maîtres puissent être formés; toutes les écoles primaires romandes suivront ainsi en automne 1973 un programme identique en mathématiques. Nous avons aussi l'intention de parvenir à un programme commun dans la langue maternelle à peu près dans les mêmes délais, après quoi nous envisagerons l'introduction de l'étude de la seconde langue nationale en même temps et selon les mêmes méthodes, afin de permettre le passage des enfants d'un canton à l'autre.

C'est dire qu'année après année on va bâtir un système scolaire romand commun, d'une façon empirique certes, car fatalement l'on commettra des erreurs, mais on les corrigera.

Je dois aussi vous rappeler qu'au nombre des difficultés de cette coordination romande, il faut compter la situation du canton du Valais, qui est bilingue et qui doit aussi coordonner à l'intérieur du canton, de même que ceux de Fribourg et de Berne. Par conséquent, les pas que l'on fait dans ce domaine doivent être lents, positifs, assurés, car la précipitation serait naturellement contraire à nos vœux et risquerait de jeter par terre les bases les plus solides de cette coordination.

C'est la raison pour laquelle, en dépit de toutes les incertitudes qui peuvent nous saisir encore à la lecture de ces articles, je ne peux que vous inviter à entrer en matière et à voter les articles qui vous sont proposés par le Département fédéral de l'intérieur.

Broger: Herr Kollege Wenk hat mir vorhin die kolossale Ehre erwiesen, mich zu zitieren. Dass er mich dabei falsch zitiert hat, nehme ich ihm weiter nicht übel.

Ich habe mich letzthin über die staatssoziologische Struktur der UNO ausgesprochen. Dabei war keine Rede davon, dass bei den Erziehungsdirektoren etwas Aehnliches der Fall sei.

Herr Kollege Wenk hat von Schlangen gesprochen, die sich in den Schwanz beißen. Wenn es solche Lebewesen gibt, dann glaube ich, ist unser hochverehrter Herr Wenk ein Exemplar davon (Heiterkeit). Er hat aus irgendeinem Grund einen Rochus gegen die Erziehungsdirektorenkonferenz und behauptet ständig und konstant — wahrscheinlich in der Annahme, die ständige Wiederholung eines falschen Argumentes mache es langsam richtig —, sie sei undemokratisch strukturiert. Es handle sich sozusagen um eine Renaissance der Tagssatzung.

Was ist nun hier tatsächlich der Fall? Die Erziehungsdirektoren sind die Männer, die in ihren Kantonen das Erziehungswesen zu betreuen haben, die politischen Aufgaben auf diesem Gebiet auf kantonaler Ebene durchzusetzen haben. Was ist denn Udemokratisches daran, wenn sie sich gelegentlich treffen, wenn sie sich aussprechen, wenn sie von verschiedenen Gesichtspunkten her differenzierte Meinungen haben, einen Generalnenner suchen, sich dann gegenseitig die Hand geben und sich verpflichten, zu versuchen, den Generalnenner zu Hause durchzubringen. Das, sehr verehrter Herr Kollege Wenk, geschieht auf durchaus demokratische Art und Weise. Wenn aufgrund eines Beschlusses der Erziehungsdirektoren — so, wie sie sich jetzt im Konkordat institutionalisiert haben — eine kantonale Gesetzgebung revidiert werden muss, wird sie eben nach kantonalem Recht revidiert. Dann hat notwendigerweise der Grosse Rat, das kantonale Parlament, und eventuell das Volk das Mitspracherecht. Ist denn das undemokratisch? Bis jetzt hat man sich im Konkordat nur über den Schuljahresbeginn und die Schuldauer sowie über das Eintrittsalter geeinigt. Das hat in verschiedenen Kantonen zu heftigen Kämpfen geführt. Schon bei diesen rein administrativen Uebereinkünften, die nur Angelpunkte für die kommende Reform sind, die dann effektiv pädagogische Probleme zum Inhalt haben wird, hat es schon Kämpfe abgesetzt. Herr Kollege Wenk, diese Kämpfe wurden demokratisch durchgeführt, und darüber hat man heute ja gejammert. Die Zürcher jammern geradezu, dass sie sehr demokratisch vorgehen müssen. Die Empfehlungen, die das Konkordat vorsieht für den weiteren innern Ausbau, für die Infrastruktur der Schulreform, können sich nur auf der gleichen Ebene verwirklichen. Die Konkordate selbst müssen ja nach kantonalem Staatsrecht entweder von den Grossen Räten oder vom Volk selbst angenommen werden. Die Erziehungsdirektoren an sich als Konferenz konnten diesbezüglich überhaupt nichts beschliessen, sie konnten zu Hause nur beantragen, wie man es machen wollte. Von etwas Udemokratischem ist hier wirklich keine Spur zu entdecken. Wir bieten mit den ersten obligatorischen Beschlüssen, die das Konkordat getroffen und dem schon die Mehrzahl der Kantone beigepflichtet hat, erst die administrative Basis, um mit der Bildungspolitik und der Koordination, soweit sie die Kantone betrifft, anfangen zu können. Das ist durchaus korrekt und, wie wir gesehen haben, in einem fast überdemokratischen Vorgehen vor sich gegangen.

Graf: Auch ich möchte Ihnen beantragen, auf die Bildungsartikel einzutreten, mache aber den Vorbehalt — und ich fühle mich verpflichtet, das zu sagen —, dass unbedingt der Antrag Andermatt oder der Antrag Stucki angenommen werden muss. Das Prachtsreferat von Kollega Hürlimann hat mich insofern überzeugt, als das, was er gesagt hat, Wirklichkeit werden kann. Wenn die Ausbildung der Primarschule Sache der Kantone ist, so hat es Herr Hürlimann überzeugend dargelegt, kann das gelingen. Sollte dies aber nicht der Fall sein, meine ich, brauchen wir die Kompetenz des Bundes, damit er, wenn sich diese optimistischen Erwartungen der Herren Erziehungsdirektoren nicht erfüllen, zum Rechten sehen kann.

Ferner muss ich Ihnen sagen: Mit dem Antrag auf Eintreten auf die Bildungsartikel werde ich ihnen nachher trotzdem noch den Antrag stellen, die Initiative

nicht abzulehnen, sondern sie mit einem Ja dem Nationalrat zu überweisen.

Reimann: Ich denke, dass es auch zulässig sei, für den Forschungsartikel hier zum Eintreten einige Worte zu verlieren. Denn neben dem Bereich der Bildung handelt es sich in dieser Botschaft auch um den Verfassungsartikel zur Förderung der Forschung. Es wird in der Vorlage eindrücklich nachgewiesen, welche Bedeutung die Forschung für die Stellung eines Landes in der Welt haben kann. Es wird auch gezeigt, dass das rasche Wachstum der Aufgaben für die Forschung, wie wir das seit dem letzten Weltkrieg in unserem Lande erlebt haben, in der Zukunft, mit Rücksicht auf andere, ebenso wichtige Aufgaben, kaum durchgehalten werden kann. Es stellt sich deshalb immer mehr auch die Forderung nach Qualität, Priorität, Originalität der Ideen, und ich darf wohl feststellen, dass die Gremien, die es angeht, diesen Ruf wohl verstehen werden.

Von unserer Kommission wurde die Forderung der wissenschaftlichen Forschung an die Bedingung der Koordination gestellt. Man soll dies tun, aber man darf dabei die positive Seite des wissenschaftlichen Wettbewerbs auch nicht vergessen, wie er sich — das ist in der Botschaft irgendwo festgehalten — zum Teil auch zwischen den kantonalen Hochschulen unseres Landes positiv entwickelt hat.

Unbestritten ist die Forschung, wie sie an den Hochschulen betrieben wird, die Grundlagenforschung, wie sie vom Nationalfonds unterstützt wird, aber bestritten — umstritten mindestens — ist die Forschung und Unterstützung der privaten Wirtschaft. Dennoch scheint mir, dürfen wir dieses Problem, mit Rücksicht auf die Verhältnisse in andern Industrieländern, nicht ganz übergehen. Ich bin froh, dass man feststellt, dass diese Dinge noch näher abgeklärt werden müssen.

Ich darf wohl daran erinnern, dass heute Projekte bestehen — wir haben auch eine Vorlage —, wo technologische Forschung der schweizerischen Wirtschaft durch eigene Beiträge und solche des Bundes mit andern europäischen Ländern zusammen betrieben wird. Damit wird das Problem und das Konkurrenzverhältnis unserer eigenen Wirtschaft hineingestellt in die gesamte Entwicklung Europas.

In der Botschaft wird auf die zunehmende kritische Einstellung vieler unserer Mitbürger gegenüber Technik und Wissenschaft hingewiesen. Ich darf aus eigener Erfahrung feststellen, dass der Schweizerische Nationalfonds, der ja zurzeit etwa 88 Millionen für wissenschaftliche Forschung ausgibt, diese Seite sieht und immer stärker bei der Beurteilung der Gesuche berücksichtigt. Ich darf auch sagen, dass wir wohl spüren, dass hier ein neuer Aspekt und ein neuer Bewertungsmassstab zu berücksichtigen ist. Dies spürt auch die junge Ingenieurgeneration unseres Landes. Ich habe hier einen Brief, in dem ein junger Ingenieur schreibt: «Die heutige Technik verändert unser Leben, unsere Gesellschaft derart stark, leider sehr oft negativ, dass wir Ingenieure nicht mehr einfach ein raffiniertes Produkt um des reinen Unternehmensgewinnes erschaffen dürfen, auch dann nicht, wenn es technisch noch so reizvoll wäre.» Mir scheint, dass diese Seite tatsächlich, wie es der Bundesrat in seiner Botschaft tut, stark beachtet werden muss. Ich stimme für Eintreten.

M. Reverdin: Je ne parlerai que de l'article 24*quater*, qui concerne la recherche scientifique.

A posteriori, cet article confère à la Confédération une compétence dont les circonstances l'avait obligée à se saisir, il y a vingt ans déjà, lorsqu'elle a tenu sur les fonts baptismaux parlementaires le Fonds national de la recherche scientifique. Par d'autres voies, la Confédération a également encouragé très activement la recherche scientifique, tant et si bien que notre pays est — M. Tschudi l'a rappelé souvent — un des rares petits pays, probablement le plus petit pays, à avoir une véritable politique de la science et de la recherche. Toutefois, l'article 24^{quater}, s'il est adopté, nous obligera à élaborer une loi. Ce sera un exercice intellectuel du plus haut intérêt, et cela provoquera un débat public qui conduira à des mises au point salutaires.

Quelles sont les finalités de la recherche scientifique? Il y a vingt ans, c'était clair; il s'agissait accessoirement d'accroître le savoir humain et d'apporter une contribution suisse au progrès général des sciences; il s'agissait, au premier chef, de favoriser le développement économique. Et il en allait ainsi dans tous les pays. Si vous consultez les documents d'il y a vingt ans, vous constaterez que, dans l'encouragement de la recherche, y compris celui de la recherche fondamentale, on voyait un puissant ferment de développement économique, d'accroissement du produit national, de bien-être social. De la croissance économique, nous avons fini par nous lasser; les inconvénients d'un développement rapide et continu, incontrôlé, d'un développement parallèle de la consommation, sont peu à peu apparus; malgré cela, nous ne saurions guère nous passer de croissance économique! Néanmoins, aujourd'hui, si la recherche, y compris la recherche fondamentale, peut contribuer à l'expansion économique, on a pris le parti de l'envisager sous l'angle de finalités sociales. On parle des intérêts supérieurs de la société, de la qualité de la vie, de la sauvegarde de l'environnement; mais comment définissons-nous demain la finalité de la recherche? Nous l'ignorons. La seule chose que l'on puisse affirmer, c'est qu'ayant repris à la Renaissance le flambeau de la science grecque, l'Europe ne peut pas se tenir en repos quand il s'agit de connaître, de connaître mieux, de perfectionner des techniques.

L'article 24^{quater}, qu'on a intentionnellement — et je m'en félicite — rédigé en termes très généraux, aura donc pour mérite principal de nous obliger, en élaborant une loi, à mettre un certain ordre dans nos idées et à faire le point.

Dans son rapport, M. Guisan a fait allusion au problème des académies; permettez-moi d'y revenir brièvement. On ne cesse de préconiser, pour la recherche scientifique, la coordination; mais coordonner n'est pas plus facile dans ce domaine que dans celui de l'école primaire. Il y a des habitudes prises, des droits acquis, des travaux en cours, la nécessité aussi d'avoir dans chaque université des activités de recherche qui empêchent l'enseignement de se scléroser. Nos moyens étant limités — encore que la Confédération se soit montrée extrêmement généreuse dans ses dotations aux institutions chargées d'encourager la recherche, notamment au Fonds national —, nos moyens étant limités, des choix s'imposent et nous devons coordonner. Or, j'en suis convaincu, la coordination ne sera souple et efficace que si elle s'opère par le bas. En Suisse, ce n'est qu'avec répugnance et en désespoir de cause que nous nous résignons à accepter la coordination par le haut. Les grandes associations scientifiques nationales — la

Société helvétique des sciences naturelles, qui a été fondée en 1815, l'Académie suisse des sciences médicales, qui a été fondée pendant la dernière guerre, et la Société suisse des sciences humaines — peuvent jouer dans la coordination un rôle extrêmement important. Je n'en veux pour preuve que trois exemples.

Actuellement, en ce qui concerne l'exploration de notre passé, par le truchement de l'archéologie, nous travaillons en ordre dispersé et de manière peu efficace. Sans doute, le développement technique aidant, creusons-nous partout et trouvons-nous beaucoup de choses; nous les mettons dans des caisses en attendant de les étudier; mais, trop souvent, on s'arrête là. On ne publie que le quart environ de ce que l'on trouve; or, du point de vue scientifique, ce qui est trouvé, mais n'est ni étudié ni publié, ne nous renseigne pas sur notre passé. Nous avons trois grands sites romains et trois associations dont les présidents et les membres des comités sont des «tireurs de sonnette» qui cherchent partout de l'argent: pour les fouilles d'Avenches, Pro Aventico; pour celles de Windisch, Pro Vindonissa; pour celles d'Augst, Pro Augusta Raurica. Ces sociétés n'ont même pas d'activités communes.

Des équipes d'archéologues fouillent ici et là, mais nous n'avons pas de programme national d'exploration archéologique de notre pays. Les travaux du Conseil de la science, portant sur les besoins urgents de la recherche, qui seront publiés, on peut l'espérer, sinon cet été comme on se le promet, du moins cet automne, montreront que, dans un tel domaine il n'y a de chances d'arriver à une coordination efficace que si une commission nationale pour l'archéologie est constituée. Elle ne peut l'être utilement que dans le cadre d'une de nos trois académies — en l'occurrence la Société suisse des sciences humaines.

Je prends un autre exemple, l'océanographie. Les trois quarts des ressources terrestres se trouvant dans les mers et au fond des mers, l'étude de celles-ci et leur exploitation ont une importance décisive pour l'avenir du genre humain; cette étude et cette exploitation ne sauraient être réservées aux seuls Etats riverains. Nous avons donc intérêt à développer en Suisse un programme d'études océanographiques. Pour cela, le mieux, n'est-il pas d'encourager ce que fait depuis un certain temps la commission pour l'océanographie et la limnologie de la Société helvétique des sciences naturelles? Là encore, une coordination préparée par les hommes de sciences eux-mêmes, dans le cadre d'une commission nationale rattachée à une académie, me paraît être la meilleure voie pour arriver à une coordination digne de ce nom.

Je prends un dernier exemple: le poids de l'Extrême-Orient, pour le destin du monde, est de plus en plus décisif, qu'il s'agisse de la puissance intellectuelle et politique de la Chine, de la puissance économique du Japon, du rayonnement des civilisations orientales en général. Il me paraît donc indispensable que nous ayons en Suisse un centre où l'on étudie sous tous leurs aspects ces civilisations. Les éléments de base pour un tel centre existent déjà à Zurich. Il est souhaitable que ce centre zurichois se développe, sous le contrôle et avec les idées qui émaneraient d'une commission nationale groupant les représentants les plus qualifiés des études sur l'Extrême-Orient de tout le pays.

Si j'ai tenu à attirer votre attention sur cet aspect du problème, c'est qu'il me semble que la coordination ne

se réalisera pas à coups de décrets ou à coups de déclamations — que n'a-t-on déjà déclamé sur la coordination tant dans le domaine scolaire que dans celui de la recherche! —: elle se fera par organisation structurelle, et nous avons la chance en Suisse de pouvoir partir de la base. Je souhaite donc que, dans la législation qu'on tirera de l'article 27^{quater}, on tienne largement compte de cet aspect du problème. Je suis d'ailleurs persuadé qu'on le fera.

Le rapport sur les besoins urgents de la recherche en Suisse, que présentera le Conseil de la science, manifestera très clairement que c'est par cette voie-là que, dans beaucoup de domaines, on arrivera à une coordination véritable.

Je me réjouis de ce que cet article 27^{quater} nous soit proposé et je me félicite de la sobriété de sa rédaction. Je me prononce donc pour l'entrée en matière, aussi bien sur cet article que sur celui qui concerne l'instruction.

Le président: Je donne la parole à M. Wenk pour une déclaration personnelle. Il a le droit d'en faire une.

Wenk: Herr Kollege Broger hat sich mir gegenüber in einer Weise geäußert, dass ich doch vielleicht annehmen darf, er erwarte, dass ich ihm antworte. «Nun, da Ihr von mir eine Antwort fordert, will ich Euch eine geben, die Hörner und Zähne hat!»

Die Erziehungsdirektoren waren vor 10 Jahren nach dem Urteil ihrer eigenen Mitglieder eine liebenswürdige Gesellschaft, die sich einmal pro Jahr zu einem geselligen Anlass traf. Ich habe mitgeholfen, sie zu wecken, obschon ich das chinesische Sprichwort damals schon kannte: «Man soll einen schlafenden Tiger nicht wecken.» Ich hielt eben auch damals schon die Erziehungsdirektorenkonferenz nicht für einen gefährlichen Tiger und habe ihr gegenüber keine Ressentiments, sondern habe manchen Freund in ihren Reihen.

Im Jahre 1962 habe ich die Forderung der Koordination bereits aufgestellt im Bereich der Rektorenkonferenz; die Erziehungsdirektorenkonferenz hat damals noch gar nichts getan. Im Jahre 1966 habe ich meinen Bericht verfasst über die Weiterbildung der Gymnasiallehrer und habe damit dem harmlosen Tiger, der sich oben die Augen rieb, gezeigt, in welcher Richtung er gehen könnte, und anerkenne dankbar, dass der Tiger marschiert ist. Vielleicht war er ein Papiertiger, aber er ist marschiert, und er hat also diesen Bericht zu dem seinen gemacht und die Weiterbildungszentrale ins Leben gerufen. Mir war die demokratische Weiterentwicklung von Anfang an eine Sorge, und ich habe mit Erziehungsdirektoren diese Frage diskutiert. Zu meinem Entsetzen hat mir einer, der der gleichen Partei angehört wie unser Freund Broger, geantwortet: «Das ist doch selbstverständlich; wir haben doch das Plenum der Erziehungsdirektorenkonferenz und den Vorstand, das funktioniert wie Legislative und Exekutive.» Sie werden verstehen, dass ich über eine solche Antwort mehr als erstaunt war.

Herr Kollega Broger vertritt in der Erziehungsdirektorenkonferenz seinen Halbkanton, der nicht ganz 14 000 Einwohner hat, der Zürcher Erziehungsdirektor vertritt rund eine Million Einwohner, ein Verhältnis stärker als 1 : 70. In der Tagsatzung war das auch so, mit dem entscheidenden Unterschied, dass die Tagsatzungsmitglieder nach Baden reisten mit Instruktion

ihrer Kantone, die Erziehungsdirektoren finden sich irgendwo ohne Instruktion.

Ich mache also aufmerksam auf eine Fehlentwicklung unseres demokratischen Staatswesens in einem so wichtigen Sektor wie der Erziehung und Bildung. Das ist ein Anliegen, das auch Sie alle berücksichtigen müssen. Es geht hier wirklich nicht um Ressentiments, sondern um eine ernste Sorge.

Broger: Herr Wenk hat mit dem «Tiger» wirklich den Nagel auf den Kopf getroffen. Der hochverehrte Präsident der Erziehungsdirektorenkonferenz hat den Vulgo «Tiger». Aber ich glaube nicht, dass wir ihn haben wecken müssen.

Uebrigens bedanke ich mich sehr, dass Kollege Wenk uns als liebenswürdige Gesellschaft anerkennt. Wir sind es auch (Heiterkeit). Dass wir vor 10 Jahren noch nicht das geleistet haben, was wir heute zu leisten vermögen, liegt vielleicht in der Natur der Sache. Es gibt aber ein gutes appenzellisches Sprichwort, das heisst: «Gäge ds' G'schyderwerde cha mer nüdl!» (Heiterkeit.)

Wenn einer der Herren Erziehungsdirektoren Herrn Kollega Wenk eine falsche Auskunft erteilt hat, so trifft dafür das Plenum keine Schuld. Das kommt immer wieder vor, in jedem Plenum. Im übrigen möchte ich betonen: Ob ein Erziehungsdirektor aus einem kleinen oder einem grossen Kanton stammt, die Qualität seiner Erkenntnisse und Argumente hängt nicht von der Bevölkerungsziffer ab.

Bundesrat Tschudi: Ich lege Wert darauf, zuerst zu danken sowohl für das klare, einführende Referat des Kommissionspräsidenten, Herrn Ständerat Guisan, als auch für die überaus aufschlussreichen Diskussionsvoten. Die lebhafteste Debatte beweist erneut, dass wir mit der Revision der Schulartikel der Bundesverfassung und ihrer Ersetzung durch Bildungs- und Forschungsartikel eine überaus wichtige und schwierige Aufgabe in Angriff genommen haben. Es gibt nicht viele Gebiete, in denen so zahlreiche Probleme offen oder gar umstritten sind wie im Bildungs- und im Erziehungswesen. Auf kaum einem anderen Gebiet ist aber auch eine weitblickende Regelung durch das Gemeinwesen wichtiger. Im Interesse unserer Jugend zuerst, aber auch der Zukunft unserer Gemeinschaft ist ein Ausbau unserer Bildungseinrichtungen, sind Reformen und Verbesserungen unerlässlich. Das Bedürfnis nach einer Revision der Schulartikel und nach Einführung eines Forschungsartikels ist klar erwiesen und wurde durch sämtliche Voten bestätigt. Seit dem 19. Jahrhundert und vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhren die gesellschaftlichen Verhältnisse starke Wandlungen. Die Wissenschaften haben sich in früher unvorstellbarem Masse entfaltet. Diesen Veränderungen muss unser Bildungswesen Rechnung tragen. Es genügt aber nicht, die verfassungsrechtlichen Grundlagen bloss mit den heutigen Bedürfnissen in Einklang zu bringen. Die Entwicklung wird sich fortsetzen; das Bildungswesen befindet sich weltweit in Bewegung. Die positiven wie die negativen Erfahrungen mit den eingeleiteten Experimenten bedürfen der Auswertung. Auch die Ergebnisse der Bildungsforschung werden zu neuen Lösungen führen. Es wäre nun ein bedenklicher Irrtum, angesichts der Tatsache, dass vieles in Fluss ist, die Hände in den Schoß zu legen und abzuwarten, bis eine gewisse Stabilität eingetreten sein

wird, und erst nachher die Verfassung anzupassen. Ich habe schon vorher erwähnt: Wir haben keine Zeit zu verlieren. Im Gegenteil, durch die Verfassungsrevision sollen die Entfaltung unseres Bildungswesens gefördert, die Einführung neuer Bildungszweige erleichtert und Reformen begünstigt werden. Ein Verzicht auf eine Verfassungsrevision hätte zweifellos eine längere Stagnation im Bildungswesen zur Folge. Dagegen dürfen bei der jetzigen Situation neue Verfassungsartikel nicht starr konzipiert werden und keine Detailregelung vorsehen. Sie müssen flexibel gehalten werden, so dass sie Verbesserungen im Bildungswesen erlauben, jedoch keine Entwicklung verbauen. Diese grundsätzlichen Erwägungen stossen auf weitgehende Zustimmung; im Vernehmlassungsverfahren hat denn auch der Vorentwurf des Departementes des Innern fast durchwegs Billigung erfahren.

Herr Ständerat Wenk hat grundsätzliche Bedenken gegen den Konkordatsweg aufgeworfen. In Ergänzung der Ausführungen der Herren Ständeräte Hürlimann und Broger möchte ich noch folgendes sagen:

Es scheint mir nicht, dass diese Bedenken berechtigt sind. Sie dürfen zerstreut werden. Der Konkordatsweg ist in Artikel 7 unserer Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen. Ich möchte darauf hinweisen, dass Herr Nationalrat Chevallaz, Fraktionspräsident einer grossen Fraktion, in einer Motion im Nationalrat sogar eine vermehrte Förderung dieses Instrumentes fordert. Die demokratischen Prinzipien sind nach meiner Meinung gewahrt, weil die gesetzgebenden Organe der Kantone Konkordate genehmigen oder ablehnen können. Dass grosse und kleine Kantone bei der Vorbereitung gleiches Gewicht haben — und ich freue mich darüber, dass sogar Halbkantone das gleiche Gewicht haben —, entspricht dem föderalistischen Charakter des Konkordats. Immerhin wird auch im Konkordat das politische Gewicht der grossen Kantone nicht unbeachtet bleiben. Wenn auch die geistige Potenz nicht abhängig ist von der Zahl der Vertretenen, so besteht doch ein Unterschied im politischen Gewicht zwischen volkreichen und kleinen Kantonen. Aber derartigen politischen Realitäten wird zweifellos im Rahmen der Erziehungsdirektorenkonferenz Rechnung getragen. Der Einwand, dass bei einer derartigen Regelung ein bestimmter Kanton nicht unbedingt die für ihn zweckmässigste, die ihm am allerbesten passende Lösung treffen könne, gilt zweifellos noch vermehrt gegenüber einer Bundesregelung, bei der der Kanton gar keinen Einfluss hat.

Beachtung verdient die Forderung von Herrn Ständerat Wenk, dass bei der Durchführung des Konkordates die beteiligten Kreise zur Mitarbeit zugezogen werden müssen. Dieses ausgebaute Mitsprache- und Mitwirkungsrecht entspricht den heutigen Auffassungen. Das Problem stellt sich aber nicht allein beim Vollzug von Konkordaten, sondern bekanntlich auch beim Vollzug von Gesetzen des Bundes oder der Kantone. Diesem Verlangen nach Demokratisierung — um ein gebräuchliches Wort zu verwenden — werden die Erziehungsdirektoren zweifellos Rechnung tragen. Ich glaube, Herr Ständerat Hürlimann konnte Sie in dieser Richtung beruhigen.

Die vorgeschlagenen Verfassungsartikel streben das weitgesteckte Ziel an: Ausbau, Modernisierung und Koordination unseres Bildungswesens. Als Mittel dienen vor allem zwei neue Prinzipien, die in Absatz 1 von Artikel 27 und von Artikel 27bis festgehalten werden, nämlich 1. das Recht auf der Eignung entsprechende

Ausbildung und 2. die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für das gesamte Bildungswesen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass — gestützt auf diese zwei entscheidenden Neuerungen — eine neue Epoche im schweizerischen Bildungswesen eingeleitet wird. Die Auswirkungen werden nach unserer Auffassung bedeutend sein. Ich werde in der Detailberatung noch Gelegenheit haben, auf diese zwei Grundprinzipien der Verfassungsartikel einzugehen und damit auch Herrn Ständerat Andermatt zu antworten. Der Kürze halber möchte ich jetzt nicht darauf eintreten. Wozu ich aber einige Bemerkungen machen möchte, ist die Frage der Koordination, weil dieses Problem schon in der Eintretensdebatte immer wieder in den Vordergrund gestellt wurde.

Wie realisiert der Verfassungsartikel das Koordinationsziel? Einmal festigt er die Stellung des Konkordats über die Schulkoordination und ergänzt es durch eigene Regelungen. Ich nenne folgende Bestimmungen, die für die Koordination wesentlich sind: Artikel 27bis, Absatz 1, wonach das Bildungswesen eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist. Dieser Artikel wird beispielsweise als Grundlage für den gemeinsamen Bildungsrat dienen. Zweitens sichert die umfassende Kompetenz im Berufsbildungswesen die Koordination in diesem Sektor.

Drittens die Grundsatzgesetzgebung für das höhere Schulwesen. Zu den vom Bund aufzustellenden Grundsätzen gehört selbstverständlich auch die Koordination. Ich erinnere an die aufgrund des neuen Verfassungsartikels geplante Hochschulgesetzgebung, in der die Koordination ein massgebender Punkt sein wird.

Weiter Artikel 27bis, Absatz 2: «Die Kantone sorgen für eine Koordination ihres Bildungswesens.» Diese Bestimmung wurde gegenüber dem Vorentwurf des Departementes erweitert; während vorher nur von der Koordination des kantonalen Rechts die Rede war, soll durch die neue Formulierung auch die Koordination der Schulwirklichkeit, die sich nicht in Rechtsvorschriften findet, im Auge behalten werden. Herr Ständerat Stucki möchte diesen Absatz noch erweitern und verstärken. In Übereinstimmung mit Herrn Ständerat Hürlimann kann ich dem Vorschlag des Herrn Ständerat Stucki — ich darf das gleich jetzt schon erklären — gerne zustimmen.

Ihre Kommission hat die Bestimmungen unseres Vorentwurfs wieder aufgenommen, wonach die Beteiligung an Koordinationsregelungen als Subventionsbedingung festgesetzt werden kann. Im Vernehmlassungsverfahren stiess dieser Vorschlag auf erhebliche Kritik, indem geltend gemacht wurde, auf diese Weise greife der Bund in die unteren Schulstufen ein, die in Absatz 2 des Artikels 27bis den Kantonen vorbehalten sind. Der Bund nehme mit der einen Hand, was er mit der anderen gegeben habe. Trotz diesen verständlichen Einwänden kann ich mich mit dem Vorschlag der Kommission einverstanden erklären, sofern Sie der Meinung sind, dass er neben dem Vorschlag von Herrn Ständerat Stucki immer noch seine Berechtigung habe.

Nun noch eine kurze Bemerkung zu den neuen Forschungsartikeln. Die Herren Ständeräte Reimann und Reverdin haben darauf hingewiesen, dass diese Artikel unbestritten sind; sie sind aber auch von grosser Bedeutung und drängen sich offensichtlich auf. Man wird sich eher fragen, weshalb trotz der gewaltigen Bedeutung der wissenschaftlichen Forschung nicht früher schon ein

entsprechender Artikel vorgeschlagen worden ist. Es darf aber wohl behauptet werden, dass die Förderung der Forschung in unserem Lande dennoch nicht vernachlässigt worden ist, wie Herr Ständerat Reverdin bestätigt hat. Dabei stützte man sich vornehmlich auf die sogenannte stillschweigende Kompetenz des Bundes für kulturpolitische Massnahmen. Diese Zuständigkeit wird durch Wissenschaft und Praxis anerkannt. Doch bedeutet es eine weitherzige Auslegung des dem Staate wie den Privaten zustehenden Mäzenatentums, hier auch die Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu subsumieren. Herangezogen wurden gelegentlich auch die Zuständigkeiten zur Unterstützung der Hochschulen und zur Arbeitsbeschaffung. Diese etwas behelfsmässigen Lösungen befriedigen und genügen für einen Sektor, dem für unsere Zukunft ausschlaggebende Bedeutung zukommt, nicht. Die jetzige Gelegenheit muss genutzt werden, um für die Förderung der Forschung eine umfassende, sichere und klare verfassungsrechtliche Basis zu schaffen. Ueber die Bedeutung und Notwendigkeit der wissenschaftlichen Forschung wurde in diesem Rate schon so oft gesprochen, dass ich mich nicht wiederholen möchte. Es sei wenigstens hervorgehoben, dass die Forschung nicht nur im Rahmen der Hochschulbildung eine wichtige Rolle spielt und dass auch nicht allein ihre ökonomische Bedeutung beachtet werden darf. Wir wissen, dass uns die rasche technische und wirtschaftliche Entwicklung schwer zu lösende Probleme aufgibt: Umweltschutz, Drogenproblem, Erhaltung der Lebensfähigkeit unserer Städte usw. Alle diese dringenden Aufgaben können nur mit Hilfe der Forschung gelöst werden. Ich teile die Auffassung des Herrn Ständerat Reverdin, dass die Aufstellung einer Ausführungsgesetzgebung zu diesem neuen Verfassungsartikel eine schwierige Aufgabe bilden wird, eine Aufgabe, die nicht mit Ueberstürzung oder zu grosser Eile durchgeführt werden sollte, eine Aufgabe aber, die nützlich sein wird, weil sie der Forschung neue Impulse und klare Zielrichtungen geben kann. Dass die wissenschaftlichen Organisationen für die Koordinationsaufgaben eine wesentliche Rolle zu spielen haben, erscheint auch mir richtig.

Abschliessend darf festgestellt werden, dass die Annahme der neuen Verfassungsartikel dem Bund diejenigen Kompetenzen und Verantwortungen übertragen wird, deren er angesichts der überragenden Bedeutung von Bildung und Forschung bedarf. Die Regelung verfolgt trotz wesentlichen Erweiterungen der Zuständigkeiten des Bundes keine zentralistische Tendenz: für das interkantonale Konkordat über die Schulkoordination, für die Tätigkeit der wissenschaftlichen Gesellschaften usw. bleibt genügend Raum. Die Neuordnung wird ohne Zweifel wesentliche Impulse für den unerlässlichen Ausbau und die damit verbundene Reform des schweizerischen Bildungswesens bringen. Ich möchte Sie deshalb meinerseits bitten, auf die beiden Verfassungsartikel einzutreten.

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

I

Bundesbeschluss über die Aenderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen Arrêté fédéral modifiant les articles de la constitution sur l'enseignement

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Ziffer 1, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chiffre 1, préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

(Die Aenderung in Abs. 3 betrifft nur den französischen Text.)

Antrag Munz

Abs. 1

Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.

Art. 27

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 3

Durant la période de scolarité obligatoire, l'enseignement est placé sous le contrôle de l'autorité civile. Il est gratuit dans les écoles publiques.

Proposition Munz

Al. 1

L'enseignement est du domaine commun de la Confédération et des cantons.

M. Guisan, rapporteur: L'article 27 contient les dispositions qui ont un caractère fondamental: droit à la formation, garantie de la liberté de conscience et de croyance dans les écoles publiques, contrôle par l'Etat et gratuité de l'enseignement public pendant la scolarité obligatoire.

L'article 27bis pose le principe selon lequel l'instruction est du domaine commun de la Confédération et des cantons, puis règle la répartition des attributions.

A l'alinéa 1, l'article 27 institue le droit de chaque habitant d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes. Il s'agit ici d'une nouveauté en droit constitutionnel suisse. Ce droit à la formation est cependant déjà répandu dans les résolutions et traités internationaux ainsi que dans la constitution de pays étrangers. Il figure notamment dans la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies et dans le premier additif du 20 mars 1952 à la Convention européenne des droits de l'homme. On reconnaît généralement à ce droit la

portée juridique suivante: interdiction de toute discrimination dans l'accès à l'instruction, interdiction de toute contrainte exercée par l'Etat pour obliger l'individu à acquérir une formation déterminée, gratuité de l'enseignement, en particulier primaire. Le droit positif suisse contient déjà certaines de ces normes. C'est ainsi que l'Etat n'oblige personne à suivre une formation déterminée. L'enseignement primaire est gratuit et obligatoire. L'Etat aide les nécessiteux. Il existe des écoles pour handicapés. Mais cela ne paraît pas suffisant. On attend de la reconnaissance du droit à la formation une interdiction générale de toute discrimination selon le sexe, la race, la nationalité, l'indigénat cantonal et la situation sociale; on ne pourra cependant empêcher de faire des différences d'après le domicile de ceux qui désirent s'instruire. On attend encore de ce droit fondamental l'obligation pour l'Etat d'accorder une aide financière suffisante à tous ceux qui sont doués mais sans ressources. On en attend le droit des handicapés à une formation adéquate et, en général, l'obligation faite au pouvoir public de développer l'enseignement dans la mesure du possible.

Le droit de la formation crée au premier chef une obligation pour le législateur. En outre, selon le Conseil fédéral, il constitue également une base juridique permettant de faire valoir des prétentions individuelles. Sa violation peut faire l'objet d'un recours de droit public au Tribunal fédéral en vertu de l'article 113, 1er alinéa, chiffre 3, de la constitution fédérale.

Ce droit n'est cependant pas illimité. D'une part, il n'oblige pas l'Etat à accorder à l'individu n'importe quelle formation. Il s'exerce dans le cadre du système d'enseignement existant. La façon dont ce système doit être développé ne dépend pas seulement des souhaits de ceux qui veulent s'instruire, mais elle est également déterminée par les besoins de la société, c'est-à-dire par le besoin général qu'a la société de personnes ayant reçu telle ou telle formation.

D'autre part, l'objet de ce droit est la formation conforme aux aptitudes et non la culture, ainsi qu'on l'a demandé de divers côtés. Dispenser la culture à chacun représente une tâche beaucoup plus étendue que celle de garantir une formation. On ne peut imposer à l'Etat l'obligation d'assurer la culture à tous.

Pour ces motifs, à la majorité, votre commission vous recommande d'adopter cet alinéa 1 et, par conséquent, d'écarter la proposition de notre collègue M. Munz.

Munz: Ich hatte nicht die Ehre, der vorberatenden Kommission anzugehören und war deshalb auch nicht in der Lage, einen Minderheitsantrag aus der Kommission heraus zu formulieren. Wenn ich mir trotzdem die Freiheit nehme, hier einen persönlichen Antrag auf Streichung von Alinea 1 von Artikel 27 zu stellen, so hat das seine bestimmten rein verfassungsrechtlichen Gründe. Ich möchte im Sinne einer persönlichen Erklärung doch die Bemerkung an den Anfang stellen, dass ich selbstverständlich mit Nachdruck alle Bestrebungen unterstütze, die darauf zielen, jedem Einwohner, und vor allem jedem jugendlichen Einwohner, unseres Landes die ihm zusagende Ausbildung zu gewährleisten, für die er auch die Eignung besitzt. Ich bin aber auf der andern Seite der Meinung, dass wir diesem Ziele, mit einer derartigen Deklamation, wie sie uns in Artikel 27 vorgeschlagen wird, in keiner Art und Weise näherkommen, dass eine derartige Deklamation im Gegenteil geeignet

sein kann, unter Umständen sogar Missverständnisse hervorzurufen.

In der Botschaft auf Seite 47 erklärt der Bundesrat, das Grundrecht auf Ausbildung bedeute für das schweizerische Verfassungsrecht unter verschiedenen Gesichtspunkten ein Novum. Dieser Auffassung ist beizupflichten. Wir führen damit nämlich zum erstenmal ein sogenanntes individuelles Sozialrecht oder ein soziales Grundrecht in unserer Verfassung ein. Das löst zwangsläufig die Frage aus, ob eine solche Neuerung notwendig, wünschbar oder nützlich sei, was sie im konkreten Einzelfall zu bedeuten habe, und welche Konsequenzen sie für die Weiterentwicklung unseres Verfassungsrechtes ganz allgemein in sich trage.

Wenn ich in Beantwortung dieser Frage zu andern Schlussfolgerungen gelange als der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit, so aus folgenden Gründen: Zunächst einmal muss dieses sogenannte soziale Grundrecht oder individuelle Sozialrecht — die Nomenklatur tut wenig zur Sache — interpretiert und definiert werden. Davon ist natürlich im Verfassungstext keine Rede, das wäre auch nicht Sache des Verfassungstextes, aber in der Botschaft wird auf Seite 48 dazu erklärt: «Das Grundrecht auf eignungsgemässe Ausbildung verpflichtet somit, wie jedes Grundrecht des Leistungsstaates, in erster Linie den Gesetzgeber. Daneben ist es freilich auch Rechtsgrundlage für individuelle prozessual verfolgbare Ansprüche. Das Recht auf eignungsmässige Ausbildung ist als verfassungsmässiges Recht im Sinne von Artikel 113, Absatz 1, Ziffer 3, der Bundesverfassung zu qualifizieren, dessen Verletzungen staatsrechtlicher Beschwerde vor Bundesgericht gerügt werden kann.»

Dieser Interpretation kann ich nicht beipflichten. Ich halte vielmehr den Standpunkt aufrecht, dass die Sozialrechte, und damit auch dieses Recht auf Bildung oder auf Ausbildung, anders als die Freiheitsrechte, dem Bürger keinen unmittelbaren Anspruch auf eine konkrete Leistung des Staates geben. Die sozialen Grundrechte, ganz gleich, was man noch alles dazu zählen mag, bedürfen samt und sonders, erst der Konkretisierung durch den Gesetzgeber; erst aufgrund dieser Gesetze, erwerben die Rechtsgenossen im Rahmen eben dieser Gesetze, einen Leistungsanspruch gegen den Staat. Das ist nicht eine Erkenntnis von mir, sondern das ist eine Auffassung, die von praktisch allen namhaften Autoren vertreten wird. Stellvertretend für viele andere zitiere ich Herrn Professor Willi Geiger, Mitglied des Deutschen Bundesverfassungsgerichtes, aus seinem Referat mit dem Titel «Die Wandlung der Grundrechte», wo er sich unter anderem auch mit dem Verhältnis zwischen den Freiheitsrechten und diesen Sozialrechten einlässlich auseinandersetzt. Dieses Referat ist abgedruckt worden und in einer Schriftenreihe, die erscheint unter dem Titel «Ruf und Antwort»; es handelt sich um eine Schriftenreihe des Kartellverbandes der katholischen österreichischen Studentenverbindungen, des Kartellverbandes der katholischen deutschen Studentenverbindungen und des Schweizerischen Studentenvereins. Diese Dokumentation ist nicht nur rechtswissenschaftlich einwandfrei, sondern wenigstens von meinem Standpunkt aus, politisch mindestens unverfänglich.

Ich habe das, was ich Ihnen vorgetragen habe, wörtlich diesem Referat entnommen, aus dem Abschnitt über das Verhältnis der Freiheitsrechte zu den sogenannten sozialen Grundrechten. Die Behauptung in der

Botschaft, das soziale Grundrecht sei Rechtsgrundlage für individuelle prozessual verfolgbare Ansprüche, lässt sich bei näherer Prüfung nicht aufrechterhalten. Diese These ist offensichtlich der mindestens einigen von Ihnen bekannten Abhandlung von Herrn Privatdozent Saladin aus Basel entlehnt. Dort wird diese Frage auf Seite 22 behandelt. Was aber hier in dieser Abhandlung auf der zitierten Seite ausgeführt wird, hält einer realistischen, rechtlichen Betrachtungsweise nicht stand. Wenn hier nämlich gesagt wird: «So kann eben vom Verfassungsrichter sogar dort, wo sich nicht unmittelbar eine Gesetzesverletzung rügen lässt, die Aufhebung von Erlassen oder Verfügungen verlangt werden, welche gegen die in den Sozialrechten fixierten Grundideen verstossen, d. h. etwa zu geringe Studienbeihilfen vorsehen, oder einem Schüler die Aufnahme in die gewünschte Schule aus unzureichenden, diskriminierenden Gründen verweigern...» Ich möchte sehen, ob man mit einer Verfassungsfrage nachher dagegen reklamieren kann, dass ein kantonales Stipendengesetz zu wenig hohe Stipendien vorsehe und dass das Bundesgericht hingehen könnte und ein kantonales Gesetz aufheben und den kantonalen Gesetzgeber veranlassen könnte, ein anderes Stipendengesetz zu schaffen. Wenn nachher der kantonale Gesetzgeber oder das kantonale Volk dieses Gesetz verwirft, macht dann das Bundesgericht eine Exekution in diesem Kanton? Wenn aber ein Stipendiumempfänger oder ein Stipendiesuchsteller anders behandelt wird als ein anderer Rechtsgenosse in einer ähnlichen Situation, dann hat er Grund zu einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Rechtsgleichheit, und nicht wegen Verletzung eines sogenannten Sozialrechtes. Das gleiche gilt natürlich auch dann, wenn jemand unter diskriminierenden Voraussetzungen zu einer Schule nicht zugelassen wird. Das sind Verletzungen der Rechtsgleichheit; dazu brauchen wir keine Deklamation ergänzender Art in der Bundesverfassung. Nein, was Herr Saladin uns hier beliebt zu machen versucht, gelingt nicht, wenn man den Dingen einermassen auf den Grund geht. Ich weiss nicht, hier hat man einfach unter dem Motto: «Der Zweck heiligt die Mittel!» irgend etwas behauptet.

Damit ich mich mit meiner Auffassung nicht als Einzelgänger präsentieren muss, erlaube ich mir, den verehrten Staatsrechtslehrer Hans Huber zu zitieren, der in einem Aufsatz unter der Fragestellung «Soziale Verfassungsrechte?» dazu ausführt: «In der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit könnten übrigens die Sozialrechte noch aus einem andern Grund nicht heimisch werden. Sie sind auch zu unbestimmt, um durch ein Gericht geschützt zu werden. Wenn Kantonsverfassungen derart unbestimmte Anweisungen an den Gesetzgeber enthalten, findet das Bundesgericht regelmässig, dass sie keinen individualrechtlichen Charakter hätten. Man denke etwa an die Bestimmung, dass die Steuern nach der Leistungsfähigkeit der Pflichtigen zu bemessen seien. Man wendet vielleicht ein, dass der Ausschluss der Verfassungsgerichtsbarkeit unbedenklich sei, weil der Bund dieser ohnehin nicht unterworfen ist. Allein würde die schweizerische Rechtsstaatlichkeit nicht doch Schaden leiden, wenn angebliche Rechte der einzelnen mit hohen politischen Versprechungen in die Bundesverfassung eingeführt würden, die dann sogar gegenüber den Kantonen nicht richterlich durchgesetzt werden könnten? Unabhängige Richter sind heute schon zu wenig mit der Wahrung der Verfassung betraut, und es sollte dasjenige Verfassungsrecht nicht noch vermehrt

werden, das — obschon es das Verhältnis des Menschen zum Staat grundlegend ordnen will — der richterlichen Kontrolle entzogen ist.» Diese Abhandlung von Herrn Prof. Huber ist in einer Festschrift zur Hundertjahrfeier unserer Bundesverfassung erschienen. Das Buch segelt unter dem Titel «Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Rechte».

Nach dieser begrifflichen Abgrenzung und Einschränkung stellt sich die Frage, ob mit dem vorgeschlagenen Artikel 27, Absatz 1, dem Bürger oder Rechtsgenossen etwa etwas geboten wird, was er nicht ohnehin aufgrund anderer Bestimmungen verlangen kann. Die Botschaft bejaht diese Frage. Ich verweise auf Seite 47. Ich verneine sie ebenso entschieden. — Man führt in der Botschaft aus, mit dieser Deklamation in Artikel 27, Absatz 1, werde neu ein umfassendes Diskriminierungsverbot eingeführt, welches rechtliche Unterscheidungen nach Geschlecht, Rasse, Staats- und Kantonsangehörigkeit, sozialem Status und anderem ausschliesst. In der Parallelbotschaft zum Volksbegehren über die Schulkoordination — sie ist etwa dreieinhalb oder vier Monate vor der andern verabschiedet worden — wird zu dieser konkreten Frage wörtlich ausgeführt: «Beachtung wurde auch der Frage geschenkt, ob ein Diskriminierungsverbot in den Bildungsartikel aufzunehmen sei, das insbesondere Gewähr leisten sollte, dass die weibliche Jugend in ihrem Anspruch auf Schulbildung nicht benachteiligt wird. Ein solches Diskriminierungsverbot ergibt sich jedoch schon aus den allgemeinen Grundsätzen unserer Rechtsordnung und bedarf somit keiner besonderen Erwähnung.» Angesichts so widersprüchlicher Erklärungen in zwei zusammengehörenden Botschaften kann ich nur zum klassischen Zitat Zuflucht nehmen: Erkläret mir, Graf Orindur, diesen Zwiespalt der Natur!

Dann spricht man davon, es werde mit dieser Generalklausel eine Verpflichtung des Staates zu hinreichender finanzieller Hilfe für sämtliche unbemittelten Begabten instradiert. Auch das stimmt nicht. Wenn wir im Bund eine Stipendienordnung schaffen wollen, brauchen wir nicht eine derartige Deklaration, sondern wir brauchen einen konkreten Hinweis, wie er übrigens in Artikel 27bis enthalten ist, wo es heisst: «Der Bund stellt Grundsätze auf für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen.» Das ist die Rechtsgrundlage für eine Stipendienordnung, und zwar nicht nur eine Stipendienordnung des Bundes, sondern auch für eine Intervention des Bundes bei den Kantonen, damit die kantonalen Stipendienordnungen bestimmten Minima entsprechen müssen. Dazu ist aber diese Deklaration am Anfang auch nicht notwendig. Dann wird als neues Recht der Anspruch der Behinderten auf adäquate Sonderausbildung erwähnt. Ich möchte wieder einmal meine zivilrechtliche Seele zum Sprechen bringen. Lesen Sie den Artikel 275 ZGB, der im Jahre 1912 in Kraft getreten ist. Schon dort ist *expressis verbis* die Verpflichtung der Eltern fixiert, den geistig oder körperlich gebrechlichen Kindern eine ihren Möglichkeiten angemessene Ausbildung zukommen zu lassen. Das Recht auf eine Sonderausbildung ist dem Individuum schon im Zivilgesetzbuch zugestanden worden. Dieses Zivilgesetzbuch braucht 60 Jahre später keine Rechtfertigung durch eine verfassungsrechtliche Deklaration.

Die Förderung der Institutionen in den Kantonen wird auch nicht über diese Deklaration erreicht, sondern durch die Bemühungen derjenigen Kreise, die sich mit diesen Fragen befassen und die nötigenfalls den Ge-

setzgeber oder die Verwaltung in Bewegung setzen müssen.

Ferner heisst es hier noch: «Schliesslich ist es eine Verpflichtung der öffentlichen Hand, das Bildungswesen im Rahmen des möglichen und nach Massgabe bildungspolitischer Richtlinien auszubauen.» Das ergibt sich ohnehin. Wenn das Bildungswesen Sache von Bund und Kantonen ist, dann schliesst das doch die Verpflichtung ein, im Rahmen dieser Aufgabe all das vorzukehren, was dem Bildungswesen förderlich ist. Auch dazu brauchen Sie keine Deklarationen. Auf keinen Fall kann damit der einzelne Bürger, der einzelne Rechtsgenosse, etwas anfangen. Er kann nicht eine Gesetzgebung erzwingen unter Hinweis auf diese Bestimmung der Bundesverfassung.

Zu dieser Frage halte ich abschliessend fest: Mit dieser Deklaration werden weder dem Bürger neue Rechte zugestanden, die er nicht ohnehin schon hat, im Rahmen unserer Rechtsordnung, noch werden den Kantonen Verpflichtungen überbunden. Denn diese allgemeine Deklaration enthält ja auch keine Hinweise auf die bildungspolitischen Ziele oder ein bildungspolitisches Konzept. Es hat sich ja gerade als unmöglich erwiesen im Rahmen der Vorbereitung dieser Bildungsartikel, ein bildungspolitisches Konzept so zu formulieren, dass es verfassungstauglich geworden wäre.

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 27, Absatz 1, stellt sich über die Frage der Bildung und Ausbildung hinaus — ich kann beifügen: die Einbildung bedarf glücklicherweise keiner verfassungsrechtlichen Abstützung — ganz grundsätzlich die Frage der Aufnahme der sogenannten Sozialrechte in die Bundesverfassung. Da meine persönliche Auffassung zu dieser Frage Sie vielleicht — oder wahrscheinlich — doch nicht zu überzeugen vermöchte, darf ich noch einmal Herrn Prof. Huber zitieren. Im schon erwähnten Aufsatz führt er aus: «Es ist also ratsam, dass die Schweiz das Rennen um die sozialen Verfassungsrechte nicht mitmache, sondern ihrer überlieferten Verfassungsidee treu bleibe. Wo die schweizerische Sozialpolitik verfassungsrechtliche Grundlagen erheischt, da soll im Bund und in den Kantonen zu schlichten Kompetenzbestimmungen zur Gesetzgebung Zuflucht genommen werden. Das Ethos und Pathos der echten Grundrechte gehen den sozialen Verfassungsrechten ohnehin ab. Dieses Ergebnis scheint nun freilich nicht von grosser praktischer Bedeutung zu sein. Allein, es ist doch wichtig, dass in der schweizerischen Rechtsordnung jene Hierarchie, jene Abstufung der Werte bewahrt bleibe, in der die Freiheit des Menschen, die ja auch das komplementäre Element wahrer Demokratie ist, höher steht als ein gewisser, allerdings notwendiger sozialer Ausgleich durch den Staat. Deswegen verliert die Sozialpolitik, verlieren Sozialversicherung, Familienschutz, Arbeitsrechtsreformen usw. nicht ihre Bedeutung.» Mit diesem Zitat habe ich Ihnen auch meine persönliche Auffassung zu dieser Grundsatzfrage, ob man diese Sozialrechte in die Verfassung aufnehmen soll, dargelegt.

Nun aber noch einen Schritt weiter. Auch dann, wenn man die Aufnahme der sogenannten sozialen Grundrechte in die Verfassung befürworten sollte, um einem gewissen modernistischen Trend nachzugeben, wäre der eingeschlagene Weg falsch. In der schon zitierten Abhandlung von Saladin sind Hinweise auf ausländisches Verfassungsrecht und internationale Vertragsrechte enthalten. Die Botschaft stützt sich auf diese Unterlage, wenn sie diese vergleichende Darstellung

bringt. Diese Vergleiche sind an sich problematisch. Da aber der Schweizer bekanntlich vom Neid — der hier eine weniger grosse Rolle spielt — und von den Vergleichen lebt, sind solche Exkurse verständlich. Herr Saladin räumt ein, dass die Verfassungen westlicher Staaten — also Staaten, die sich zur selben grundsätzlichen Staatsphilosophie und Staatsauffassung bekennen wie wir —, die ein Recht auf Bildung bzw. Ausbildung statuieren, nicht sehr zahlreich seien. In Wirklichkeit kann er gar keine aufführen; ich bitte Sie, das in der Abhandlung des Herrn Saladin nachzuprüfen (S. 127—129). Er zitiert da die italienische Verfassung. Aber in dieser Verfassungsbestimmung ist nicht von einem Recht auf Ausbildung die Rede, auch in der französischen nicht. Hier ist nur eine generelle Präambel zitiert, nicht etwa eine Verfassungsbestimmung. Auch das deutsche Grundgesetz enthält nichts Derartiges. Vielleicht einige deutsche Gliedstaaten, aber das sind keine souveränen Staaten. Es gibt also praktisch keine. Sodann beruft sich Herr Saladin auf die Verfassungen mittel- und osteuropäischer Staaten, und er zitiert uns als Muster die DDR. Dazu kann ich nur sagen, dass ich es beschämend finde, wenn wir für die Weitergestaltung unseres Verfassungsrechtes auf Staaten abstellen wollten, die in Wirklichkeit gar keine konstitutionelle Staaten sind, auch wenn sie sich zur Propaganda und zu polemischen Auseinandersetzungen konstitutioneller Formen und Mittel bedienen. Ich habe mir gestern nachmittag die Mühe genommen, noch das Pamphlet, das unter dem Titel «Staatsverfassung der Deutschen demokratischen Republik» segelt, durchzulesen. Wenn Sie dort den Abschnitt über die sozialen Grundrechte lesen, dann finden Sie, dass darin mehr steht von den Verpflichtungen des Menschen dem Staate gegenüber als von seinen Rechten. Es heisst dort zum Beispiel: «Das Recht auf Arbeit ist unlösbar mit der Pflicht zur Arbeit verkoppelt.» Und was dann in der Praxis noch bleibt, wissen Sie alle so gut wie ich.

Das sind also keine Beispiele, mit denen man uns dazu bewegen sollte, irgend etwas nachzuahmen.

Weiter noch die internationalen Vertragswerke. In der Menschenrechtserklärung der UNO ist in Artikel 26 das Recht auf Bildung formuliert. Es ist sodann enthalten in einem «pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels». Diesen beiden Instrumenten aber fehlt jede Rechtsverbindlichkeit; sie sind reine moralische Deklamationen.

Es bleibt noch die Europäische Menschenrechtskonvention, die sich in einem Zusatzprotokoll in Artikel 2 zu dieser Frage ausspricht, aber auch in einer sehr zurückhaltenden, sehr einschränkenden Art und Weise. Diese Bestimmung verbietet nämlich lediglich eine Diskriminierung in der Zulassung zu den öffentlichen Unterrichtsanstalten, eine Diskriminierung, die wir selbstverständlich bei uns nicht kennen, da wir ja schon seit Generationen die allgemeine Schulpflicht für Kinder im Primarschulalter kennen.

Man könnte schliesslich, wenn man diese Sozialrechte irgendwie als Grundlage akzeptieren wollte, sagen: Treten wir doch dieser Menschenrechtskonvention von Strassburg bei, dann haben wir alles, dann ist allen jenen geholfen, die glauben, man komme ohne derartige Deklarationen nicht aus, die Anstoss bilden sollten für bestimmte Gesetzgebungen. Glaubt man aber trotz allem, unsere eigene Verfassung mit sozialen Grundrechten ausstaffieren zu müssen, so wäre der eingeschlagene Weg abzulehnen. In diesem Falle wäre es nämlich geboten, eine gesamte Sozialcharta als Anhang

zu unserer Bundesverfassung zu formulieren, damit man sich darüber Rechenschaft geben müsste, was man alles verfassungsrechtlich als Sozialrecht verankern möchte. Dabei müsste vom Verfassungsgesetzgeber auch Wesen und Wirkungsbereich dieser Rechte umschrieben werden. Wieso das Recht auf Ausbildung isoliert normiert werden sollte, ist nicht einzusehen. Wenn man ein Recht auf Ausbildung anerkennt, ist die logische Folge davon, dass man auch ein Recht auf Arbeit anerkennt. Denn wenn man schon das Recht hat, eine Ausbildung zu geniessen, ist man nachher auch berechtigt, diese Ausbildung zu verwerten, das heisst zu arbeiten. Wie wollen Sie dem nächsten Vorstoss, wenn z. B. wieder ein Recht auf Wohnung verlangt wird, entgegenreten? Es sind noch keine zwei Jahre her, seit die Bundesversammlung erklärt hat, ein verfassungsmässiges Recht auf Wohnung gebe es nicht; wir anerkennen selbstverständlich, dass jedem Einwohner unseres Landes ein Dach über dem Kopf gehört, aber es ist nicht ein verfassungsmässiges Recht. Man hat es nicht zuletzt deswegen abgelehnt, weil es sich nur um ein sogenanntes Sozialrecht handle. Hier in diesem Bereiche macht man nun genau das Gegenteil. Das überzeugt wirklich nicht.

Im Sinne einer Vereinfachung und Konkretisierung der Aufgabenstellung und Verteilung beantrage ich Ihnen deshalb, anstelle der programmatischen und rein deklamatorischen Erklärung die Bestimmung in Artikel 27 aufzunehmen, die im Entwurf in Artikel 27bis, Alinea 1, enthalten ist und folgendermassen lautet: «Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.» Dann hat man eine klare Kompetenznorm in die Verfassung gestellt, die sehr sinnvoll und auch notwendig ist.

Hürlimann: Mit diesem Absatz 1 von Artikel 27 haben wir das erste heisse Eisen dieser Artikel aus der Esse genommen. Ich bedaure persönlich, dass Herr Kollega Munz nicht der Kommission angehörte. Auf der andern Seite ist es immer wieder erfreulich, wenn ganz wesentliche Fragen zu solchen Vorlagen auch im Plenum diskutiert und nicht schon vorher in der Kommission auf einen Nenner gebracht werden. Das hat auch seinen Vorteil.

Ich habe für die Darlegung von Herrn Kollega Munz viel Verständnis. Ich muss ihm nämlich erklären, dass ich zunächst auch kein Paulus, sondern wie er ein Saulus war. Ich gehörte der Expertengruppe an und habe in der Expertenkommission zunächst einen ähnlichen Standpunkt vertreten, habe mich aber im Zuge der interessanten Beratungen, die unter dem Vorsitz von Herrn Bundesrat Tschudi standen, davon überzeugen lassen, dass wir heute dem Volke keinen Bildungsartikel unterbreiten können, wenn nicht ein Sozialrecht mit dem Bildungsartikel verbunden ist. Dass ich schliesslich zu einem Paulus wurde, daran haben drei liberale Staatsrechtler ein grosses Verdienst. Sie haben mich schliesslich davon überzeugt, dass es in der heutigen Zeit notwendig ist, eine, sagen wir einmal, Deklaration mit diesem Bildungsartikel zu verbinden. In andern Debatten hat Herr Kollega Munz wenig übrig gehabt für Aussagen von Professoren, aber nachdem er nun selber einige Staatsrechtler zitiert hat, möchte ich doch beifügen, dass die Darlegungen von Herrn Dr. Saladin, von Herrn Professor Eichenberger und von Herrn Professor Aubert in dieser Expertengruppe überzeugten.

Ich glaube — und das ist ein Erstes, das ich zum Antrag Munz sagen möchte — ein Sozialrecht ist in der

heutigen Zeit kein Tabu mehr. Kollege Munz hat am Schluss seiner Ausführungen selber zugegeben, dass wir in dieser Richtung wahrscheinlich umdenken müssen. Wir werden auch eine neue Bundesverfassung — davon bin ich felsenfest überzeugt — in der heutigen Zeit nicht aus der Taufe heben, wenn wir nicht das Problem der Behandlung der echten Sozialrechte in der Verfassung mitberücksichtigen. Man darf nicht vergessen, dass es zunächst nicht um ein Recht auf Bildung geht, wie es wiederholt auch postuliert wird. Ich würde weitgehend mit Kollege Munz übereinstimmen, wenn hier beantragt wäre, dass jeder Einwohner ein Recht auf Bildung hat. Damit stiessen wir auf die grosse Schwierigkeit, dass wir dem Staat einen Auftrag erteilen, den er nicht erfüllen kann. Recht auf Bildung und Recht auf Ausbildung sind verschiedene Dinge. Es gibt z. B. wundervolle Frauen und Mütter, die nur kurze Zeit die Schule besuchen konnten, aber eine hervorragende Bildung haben, und es gibt Wissenschaftler, die vielleicht mit dem Nobelpreis aus Schweden zurückkommen und nicht gebildet sind.

Ich glaube, dass wir mit diesem Absatz 1 erklären wollen, dass auf dem Bildungswesen — und das ist das Entscheidende — ein Mehr, ein Zusätzliches, eine verstärkte Leistung und Anstrengung der öffentlichen Hand erbracht werden muss. Das ist letztlich das Anliegen dieses Absatzes 1. Damit erhebt sich der erste Einwand: Wie steht es mit der Klagbarkeit? Ich würde sagen: Herr Kollega Munz, wenn Sie der Ueberzeugung sind, dass dieses Recht nicht klagbar ist, dann müssen Sie auch nicht Bedenken haben, dann ist es nur noch eine verfassungsästhetische Frage, ob es Verfassungsrecht werden soll. Ich muss aber beifügen, dass uns die Staatsrechtler erklärten, dass sie annehmen, dass das Bundesgericht — es wird ja letztlich entscheiden müssen — diese Klagbarkeit bejahen würde. Etwa in folgendem Umfang: Wenn beispielsweise eine Gemeinde sich strikte weigert, für ihre behinderten Kinder zusätzlich auch die erforderlichen Dienste (Hilfsklassen usw.) zu schaffen, dann würde, bezogen auf dieses Recht auf Ausbildung, vom Bundesgericht erklärt werden können: Diese Gemeinden sind verpflichtet — es ist dann Sache der Gesetzgebung, wie das zu realisieren ist — dieses Recht auf angemessene Ausbildung auch diesen Kindern zukommen zu lassen. Das könnte der Sinn dieses klagbaren Rechtes sein. Ich will mich hier nicht in derart eindeutiger Weise äussern, wie es Herr Munz getan hat und sagen: es ist klagbar oder nicht klagbar. Ich glaube, es ist klagbar in dem Sinne, wie ich es gesagt habe; unser Bundesgericht hat immer noch auf die Proportionalitäten Rücksicht genommen, auf die Möglichkeiten einer Gemeinde und hat verglichen, was andere mit ähnlichen Mitteln getan haben. Wenn das möglich ist, dann würde ich sagen, dass mit diesem Bildungsartikel ein echter Fortschritt verbunden ist.

Herr Kollega Munz hat Herrn Professor Huber zitiert. Dieser Artikel in einem prächtigen Buche — es steht auch in meiner Bibliothek — ist im Jahre 1948 geschrieben worden. Wenn man Erziehungsdirektor ist, hat man ein Empfinden dafür, wie sich in diesen 30 Jahren die Welt verändert hat. Ich bin schlecht beraten, wenn ich nicht glaube, dass Herr Huber seine Meinung seit dem Jahre 1948 übrigens auch geändert hat und selber der Auffassung ist, dass wir kein Verfassungsrecht mehr schaffen können, ohne dass wir auch die Sozialrechte mitberücksichtigen.

Lassen wir also die Frage offen, ob es klagbar sei oder nicht. Die Meinungen gehen auseinander. Es gibt Staatsrechtler, die es verneinen, es gibt solche, die es bejahen. Ich hoffe, es sei in diesem Masse klagbar, wie ich es dargelegt habe, dass es zu einem Mittel wird, in allen Bereichen, in allen Regionen, in der kleinsten Berggemeinde unser Bildungswesen einen wesentlichen Schritt weiterzuführen. Selbst wenn es nicht klagbar wäre, dann bleibt es ganz sicher ein Auftrag an den Gesetzgeber. Darin liegt natürlich ein Unterschied. Natürlich steht im ZGB geschrieben, welche Pflichten und Rechte den Eltern zukommen unter dem Gesichtspunkt der Ausbildung der Kinder, aber das sind Elternpflichten und Elternrechte. Was wir hier mit diesem Anspruch auf Ausbildung festlegen, ist etwas anderes. Das ist ein Auftrag an den eidgenössischen und an die kantonalen Gesetzgeber. Dieser Auftrag wird uns auch die Möglichkeit geben, ein bildungspolitisches Konzept, um das wir nicht herumkommen in der nächsten Zeit, zu erarbeiten.

Und selbst wenn es nur eine Deklaration wäre, auch dann hat dieses Grundrecht noch einen Sinn. Ich bin fest überzeugt, dass dieser Verfassungsartikel in der heissen Diskussion der Volksabstimmung nicht bestehen wird, wenn damit nicht ein Sozialrecht verbunden wird. Sie haben gesehen, wie bereits jetzt im Zusammenhang mit der Veröffentlichung dieser Botschaft des Artikels zum Teil in der Presse reagiert wurde. Man hat dem Bundesrat den Vorwurf gemacht, er gehe zu wenig weit, er statuiere nur ein Recht auf Ausbildung, statt ein Recht auf Bildung. Wenn wir sogar verzichten würden, dieses Recht auf Ausbildung aufzunehmen, das konkret in die Tat umgesetzt werden kann, entsprechend der Eignung eines Kindes, entsprechend der Fähigkeiten, auch des nicht begabten und des geistig und körperlich behinderten Kindes, wenn wir nicht diesen Auftrag an den Gesetzgeber mit diesem Artikel verbinden, dann hätte ich Bedenken, ob wir wirklich ernst genommen werden in unserem Willen, auch auf dem Gebiete des Bildungswesens nicht nur zu koordinieren, sondern unser Bildungswesen einen ganz entscheidenden Schritt vorwärts zu bringen. Diese Frage wird damit zu einem Politikum; dieses Sozialrecht wird zu einem politischen Stosselement für den Gesetzgeber, aber auch für die Auseinandersetzung in der Volksabstimmung. Ich bin deshalb mit der Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass wir diesen Absatz 1 unverändert in Artikel 27 belassen sollen.

Wenk: Ich glaube, diese Darlegung von Kollege Hürlimann ist überzeugend, aber ich fühle mich doch verpflichtet, dem was Herr Kollega Munz gesagt hat etwas entgegenzuhalten. Er hat einen Experten zweimal genannt. Mein Kanton hat mit dem gleichen Experten gewisse Erfahrungen gemacht. Vor ein paar Jahren hatte ein Grossrat vorgeschlagen, dass man einem gewissen Verwaltungszweig vom Grossen Rat aus eine Kommission beigebe. Die Regierung hat die Frage dem Experten übergeben und erhielt Bescheid. Die Antwort hiess, das Vorgeschlagene sei verfassungswidrig, solange bei uns die Gewaltentrennung gelte. Bitte beachten Sie, dass Herr Kollega Munz soeben zitiert hat, so allgemeine Erwägungen seien nichts wert. Wir haben dann unsere Kantonsverfassung etwas genauer angesehen und haben festgestellt, dass darin der Satz steht: «Den Departementen können durch Gesetz Kommissionen beigeordnet werden.» Soviel sind Expertisen wert. Ich glaube,

wir dürfen hier nicht zu lange verweilen, sondern wir können uns ganz gut mit dem Satz trösten: Ehrte die Experten; sie flechten und weben Disteln und Dornen in unser Leben!

Im übrigen ist es mit dem letzten Jahrhundert nicht ganz so, wie Herr Kollega Munz gesagt hat. Es war nicht alles zum besten bestellt. Ich kenne eine der ersten Töcherschulen unseres Landes, die im letzten Jahrhundert gegründet worden ist. In ihrem Statut stand, sie sei da für die Töchter aus besseren Familien. So war das! Heute sind wir woanders. Jetzt können wir einfach feststellen: *Tempora mutantur et nos mutamur in illis*. Wir stehen heute an einem anderen Ort und wollen Sozialrechte in die Verfassung aufnehmen.

Stimmen Sie dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit zu.

Broger: Ich bin mit Herrn Kollega Munz ein Stückweit einig, dass es schwierig ist, ein Sozialrecht klar zu definieren. Ich glaube aber, das Sozialrecht hat in gewisser Beziehung schon bestanden, bevor man davon gesprochen hat, nämlich im Gerechtigkeitsgebot, das in Artikel 4 der heutigen Bundesverfassung enthalten ist. Jeder Mensch hat als Mensch, soweit er existiert, gewisse natürliche Ansprüche gegenüber dem Staat. Diese Ansprüche können auch sozialer Art sein. Ich glaube, man darf diese Formel vom Recht auf entsprechende Ausbildung nicht überstrapazieren und mehr daraus herauslesen, als darin steckt. Dieses Recht auf Ausbildung bedeutet zum Beispiel nicht etwa einen verfassungsmässigen Anspruch auf ein Soziologiestudium bei Professor Ziegler, möglicherweise noch in Bern, sondern, dass jedermann zu dem Schulsystem zugelassen wird, wie es eine Gesellschaft in einer entsprechenden Phase entwickelt hat. Und nun ist ein Erziehungs- und Schulsystem in der Regel nur dann in Ordnung, wenn es irgendwie in Uebereinstimmung steht mit der Gesellschaftsform, in der man lebt. Wir leben heute in einer industriellen Zivilisation, die sich noch vertieft. Das Schulsystem, das wir haben oder haben sollen und erarbeiten müssen, muss sich dieser Gesellschaft anpassen. Diese industrielle Gesellschaftsform verlangt Leistungen, verlangt Entwicklung der Fähigkeiten im einzelnen Menschen. Sie ist darauf angewiesen, sich zu erhalten, damit die Funktionen, die erfüllt werden müssen, auch erfüllt werden. Auch von diesem Gesichtspunkt aus gesehen muss man darnach trachten, dass effektiv jeder Mensch entsprechend seinen Fähigkeiten ausgebildet wird, damit er tatsächlich auch leisten kann. Ich gehe nicht nur soweit, dass ich erkläre: Der Mensch ist nur dazu da, um zu leisten. Er muss aber auch leisten. Die Bildung, die Zwecke an sich, kann man nachher vollziehen. Sie sind auch notwendig, sie sind sogar ungeheuer notwendig. Ich bin froh, dass wenigstens nicht mehr etwas von einem Recht auf Bildung im Vorschlag steht. Die Bildung ist nämlich ein höchst persönlicher Prozess. Darauf gibt es kein Recht. Das ist eine individuelle Anstrengung, zu der man entweder den Willen hat oder ihn eben nicht hat. Wer sich heute behindert fühlt, sich eine Bildung zu erwerben, dem könnte man auch mit der Verfassung nicht helfen, und das Recht, Bildung zu fordern, verhindert offenbar manchen daran, sich eine solche zu erwerben.

Ich glaube, die Formel, wie sie uns in diesem Artikel vorgeschlagen wird, ist korrekt. Sie sprengt nichts; es tickt keine Zeitbombe darin, und ein wenig Pathos, Herr Kollega Munz, und ein wenig Sentiment machen das

Leben auch nicht schlimmer. Man muss dem Löwen — oder heute vormittag vielleicht dem Tiger — gelegentlich etwas zum Frasse vorwerfen. Ich will nicht sagen, dass diese Formulierung nur diesem Zwecke dient, aber sie verschönert doch das ganze Vorhaben und gibt ihm eine gewisse Eleganz.

M. Guisan, rapporteur: Je ne m'exprimerai pas en qualité de rapporteur. J'ai déclaré à votre commission que j'entendais m'opposer à l'article 27, 1er alinéa, et j'ai suggéré à la commission de désigner un autre rapporteur. La commission m'a invité à présenter quand même le rapport et m'a reconnu le droit d'exprimer aussi mes opinions personnelles. Elle m'a ainsi condamné à la schizophrénie, ce que je vous prie de bien vouloir excuser.

Le droit à la formation est une nouveauté en droit suisse, on l'a déjà dit à plusieurs reprises dans cette salle. Notre constitution, en son état actuel, ne fait mention d'aucun droit social bien que d'autres que celui à la formation aient une importance pour le moins équivalente. Je songe au droit à la protection de la police; c'est un devoir de l'Etat par excellence, c'est un des premiers devoirs de l'Etat. Je songe à la protection contre la pollution et au droit aux soins médicaux et hospitaliers. Aucun de ces droits fondamentaux, aussi importants que celui à la formation, n'est mentionné dans la constitution. En introduisant un seul droit social — celui à la formation — dans notre droit constitutionnel, nous compromettons la cohérence de celui-ci. Ou bien nous croyons à l'existence des droits sociaux et alors nous en donnons une définition et une liste dans notre constitution, ou bien nous n'y croyons pas et nous n'en faisons pas mention dans la constitution. Mais on ne peut pas à titre isolé introduire un droit social qui n'est pas cohérent avec l'ensemble de notre droit constitutionnel et privilégier ainsi un droit social par rapport à d'autres. Il est d'ailleurs probable que l'introduction des droits sociaux implique une révision totale de la constitution, car cela touche le système même de notre ordre juridique fondamental.

Dans son commentaire sur l'avant-projet adressé aux cantons et autres institutions pour la procédure de consultation, le Département fédéral de l'intérieur a indiqué en termes excellents les raisons pour lesquelles il avait renoncé à y faire figurer un droit à la formation. Voici ce qu'a écrit le Département de l'intérieur: «Si l'on a renoncé, après mûre réflexion, à ancrer ce droit fondamental à caractère social dans la constitution, ce n'est certes pas par mépris du principe selon lequel chaque individu a droit à la formation correspondant à ses goûts et aptitudes, mais bien plutôt parce qu'une telle déclaration de portée générale entraînerait dans la pratique de sérieuses difficultés et aurait finalement moins d'efficacité que des dispositions d'exécution à caractère progressif et social que le texte constitutionnel permet de toute façon d'éviter.»

Dans la procédure de consultation, les cantons romands et le Tessin, qui se sont déterminés par lettre du 22 septembre 1971, n'ont pas demandé la reconnaissance du droit à la formation. Seul le canton de Genève a souhaité que le droit à l'éducation soit mentionné.

Au lieu de suivre l'avis initial du Département de l'intérieur, le projet du Conseil fédéral propose une solution vraiment paradoxale. Il renonce à définir la formation, alors que l'avant-projet contenait une définition des buts de la formation. Par contre, on reconnaît un

droit à cette formation que l'on a renoncé à définir. C'est une pétition de principe! On pourrait admettre le droit à la formation mais alors il faudrait pour le moins que celle-ci soit définie comme le faisait l'avant-projet.

Je crois donc devoir dire que le droit à la formation n'ajoute rien à notre système constitutionnel, à notre pratique en matière d'enseignement mais que, par contre, il entretient de graves illusions. M. Broger a dit tout à l'heure que de tels ornements n'étaient pas inutiles et qu'il fallait aussi penser à l'aspect sentimental du travail que nous faisons. Le côté sentimental que nous voulons ainsi cultiver entretient dans l'esprit du peuple de graves illusions, car le peuple ne lira pas le message du Conseil fédéral, il ne lira même pas la relation de nos travaux, il lira l'article constitutionnel et il lira que chaque habitant de ce pays a droit à une formation conforme à ses aptitudes. Ce sera tout ce que le peuple connaîtra. Et que tirera-t-il de ce texte? Que chaque habitant de la Suisse a le droit de se former à n'importe quoi et n'importe où pourvu qu'il ait les aptitudes nécessaires!

Or le message dit ceci: «On ne pourra empêcher les cantons de faire des différences d'après le domicile de ceux qui désirent s'instruire.» Donc, il y aura des différences, quant à l'instruction, entre la campagne et la ville. «Les établissements auront l'obligation d'accueillir, sans discrimination, ceux qui ont les aptitudes nécessaires mais seulement aussi longtemps qu'ils auront de la place.» En conséquence, lorsqu'il n'y a plus de place, plus de maîtres, le droit à la formation devient lettre morte. «On ne peut pas non plus déduire du droit fondamental un droit inconditionnel au libre choix d'un établissement, par exemple d'une université déterminée.»

Voici, selon le Conseil fédéral, les conséquences des articles constitutionnels que nous examinons. Faire dans ce texte constitutionnel mention d'un droit à la formation conduirait à éveiller des sentiments qui ne correspondraient pas à la réalité telle qu'elle nous est exposée.

L'affirmation que le droit à la formation constitue une base juridique permettant de faire valoir des prétentions individuelles par les voies de droit éveille une autre illusion. Aux membres de cette assemblée, à ceux qui exercent le barreau ou qui sont particulièrement au courant des questions juridiques, je demande ceci: que devra réclamer le plaideur qui se présentera devant le Tribunal fédéral et qui voudra faire valoir sa prétention en vertu du droit à la formation, se fondant sur cet article 27, alinéa 1? Qu'est-ce qu'il demandera dans son recours de droit public en vertu de l'article 113, 1er alinéa, chiffre 3, de la constitution fédérale? Demandera-t-il que la Confédération ou un canton lui procure une place dans l'établissement correspondant à ses aptitudes? Que décidera le Tribunal fédéral s'il n'y a pas de place dans les établissements en question? Ce droit n'a pas de contenu réel, il m'est impossible de voir à quel acte d'exécution ordonné par un tribunal ce droit pourrait conduire dans les faits.

En matière d'enseignement, l'Etat fait son devoir. Non pas en parant sa constitution de formules vides de sens, mais en prenant les mesures pratiques qui permettent à chacun de s'instruire. Les projets qui nous sont soumis prennent ces mesures pratiques et permettent à la Confédération et aux cantons de renforcer celles qui existent déjà. Pour ces motifs, à titre personnel, je ne puis pas adhérer à la proposition de votre commission

qui suit le Conseil fédéral et vous recommande d'approuver la solution préconisée par notre collègue Munz.

Bundesrat Tschudi: Ich bin meinerseits für diese Debatte sehr dankbar. Im «Recht auf Ausbildung» und in der Statuierung der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen für das Bildungswesen liegen die zentralen Punkte dieses Verfassungsartikels.

Mir scheint, dass die Bedeutung dieser beiden Fragen weit über die Koordinationsprobleme hinausgeht, über die schon sehr viel diskutiert wurde.

Ich möchte zuerst auch eine Vorbemerkung machen, vor allem im Anschluss an die Ausführungen von Herrn Ständerat Broger. In der Öffentlichkeit wird vielleicht mehr als über die Aufstellung eines Rechts auf Ausbildung oder über den Verzicht auf eine solche Bestimmung über die Frage diskutiert: Recht auf Bildung oder Recht auf Ausbildung? Im Grunde hat diese Diskussion jedoch beinahe nur terminologischen Charakter. Die Wirkung eines Rechts auf Bildung oder Ausbildung wäre kaum sehr unterschiedlich. Jedenfalls trifft es keineswegs zu, was etwa vorgeworfen wird, dass unser Vorschlag eine technokratisch-wirtschaftliche Ausbildung in den Vordergrund stelle, während ausländische Regelungen — Herr Ständerat Munz hat einige zitiert — mit der Formulierung des Rechts auf Bildung die allgemein humanistische Zielsetzung betonten. Nichts liegt uns ferner, als die ökonomisch-technische Ausbildung überzubewerten. Wenn der Ausdruck Ausbildung gewählt wurde, so vor allem der Klarheit halber. Nur ein Recht auf individuell adäquate Ausbildung kann garantiert werden, mehr ist unmöglich. Wer eine bestimmte Ausbildung genossen hat, ist deshalb noch lange nicht gebildet. Das Recht auf Ausbildung darf aber nicht eng ausgelegt werden. Es umfasst, die Eignung selbstverständlich vorausgesetzt, auch das Recht auf Unterricht an höheren Schulen und Universitäten und auf Weiterbildung.

Nicht unwesentlich ist auch die Notwendigkeit, unsere Verfassung in den drei Amtssprachen herauszugeben. Ein französischer und ein italienischer Ausdruck, der genau dem Wort «Bildung» entspricht, besteht nicht. Die in Frage kommenden Begriffe, wie «instruction», «formation» entsprechen eher dem deutschen Worte Ausbildung als Bildung, wenn sie auch nicht genau den gleichen Wortsinn haben.

Herr Ständerat Munz und Herr Ständerat Guisan lehnen den Absatz 1 von Artikel 27 ab. Soll das Recht auf Ausbildung und damit erstmals ein soziales Grundrecht in unsere Bundesverfassung aufgenommen werden? Der Bundesrat antwortet nach reiflicher Ueberlegung mit Ja, denn er hält die Gegenargumente nicht für genügend stichhaltig. Die Gegenargumente — ich kann nicht auf alle eintreten — sind im wesentlichen die folgenden:

Es wird gesagt, es müsse ein komplettes System der Sozialrechte geschaffen werden, und das könne erst im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung realisiert werden. Bestimmt wird die Frage der Grundrechte bei der Totalrevision der Bundesverfassung einen wichtigen Beratungsgegenstand bilden. Heute stehen aber die Bildungsartikel, Schul- und Bildungsprobleme zur Diskussion. Wir dürfen mit der Lösung dieser Probleme nicht auf die Totalrevision der Bundesverfassung warten. Jetzt muss dieses Problem die bestmögliche Lösung finden. Die bestmögliche Lösung scheint

uns in der Statuierung des Rechts auf Ausbildung zu liegen. Die Aufnahme des Rechts auf Bildung bedeutet kein Präjudiz für andere soziale Grundrechte. In jedem Einzelfall ist zu prüfen, ob ein solches zweckmässig ist oder nicht. Die in internationalen Konventionen und in ausländischen Verfassungen unter sozialen Grundrechten zusammengefassten Bestimmungen haben sehr unterschiedlichen Charakter. Ich glaube nicht, dass man sie ohne weiteres in ein einheitliches System bringen kann. Das Recht auf Ausbildung lässt sich durchsetzen; vor allem, weil der Staat Träger der Ausbildungseinrichtungen ist. Der Richter kann die Aufnahme eines Beschwerdeführers in eine staatliche Schulanstalt verfügen. Dies träfe bei einem Recht auf Arbeit oder bei einem Recht auf Wohnung nicht in gleicher Weise zu, weil weder die Betriebe noch die Wohnungen dem Staat gehören. Herr Ständerat Wenk hat, wenn ich mich nicht irre, heute morgen darauf hingewiesen, dass in bestimmten Fällen schon aufgrund der geltenden Verfassungen entsprechende Klagen möglich waren, so dass anzunehmen ist, dass die Durchsetzbarkeit aufgrund des neuen Rechts auf Ausbildung erst recht gegeben sein wird. Ich will nicht zuviel von Experten sprechen, aber immerhin: die Polemik gegen Herrn Dr. Saladin ist in dem Sinne nicht gerechtfertigt, als er nicht allein steht, da ja auch die Herren Professoren Eichenberger und Aubert in der Expertenkommission mitgewirkt haben. Mir scheint, dass weder Herr Saladin noch Herr Aubert oder Herr Eichenberger in irgendeiner Weise Sympathien für Ideen der Deutschen Demokratischen Republik nachgesagt werden dürfen. Gewisse Schwächen der Verfassungsgerichtsbarkeit sind zweifellos gegeben, vor allem gegenüber dem Gesetzgeber. Das gilt aber nicht nur für dieses soziale Grundrecht, das gilt auch für andere Verfassungsbestimmungen. Sogar wenn die Auffassung von Herrn Ständerat Munz gänzlich zutreffend wäre, würde ich das Recht auf Ausbildung dennoch aufnehmen. Dann könnte man den Ausführungen von Herrn Ständerat Hürlimann entsprechend mindestens fragen: Wo wäre der Schaden, wo wäre der Nachteil dieser Bestimmung?

Herr Ständerat Munz hat darauf hingewiesen, dass wir es in der ersten Botschaft abgelehnt haben, ein besonderes Diskriminierungsverbot aufzunehmen. Die Frauenverbände verlangten nicht das Recht auf Ausbildung, sondern eine spezifische Bestimmung in einer erweiterten Gleichberechtigungsklausel. Dies scheint uns neben Artikel 4 der Verfassung nicht nötig zu sein. Zutreffend ist der Einwand von Herrn Ständerat Munz, dass die Konkretisierung dieser Bestimmungen durch den Gesetzgeber entscheidend ist; zutreffend ist also, dass mit der Aufnahme des Rechts auf Ausbildung in die Verfassung noch kein neues Schulhaus gebaut ist und fehlende Bildungseinrichtungen noch nicht geschaffen sind. Hier, beim Bau der Schulhäuser und bei der Schaffung der nötigen Bildungseinrichtungen, muss der Staat das Schwergewicht seiner Tätigkeit sehen. Wenn das Bildungsangebot für die Bildungswilligen umfassend und vollständig ist, ist das Recht auf Ausbildung tatsächlich gewährleistet.

Im Vorentwurf des Eidgenössischen Departements des Innern wurde dieser Weg der indirekten Realisierung der Chancengleichheit in den Vordergrund gestellt. Dieser indirekte Weg ist in verschiedenen Bestimmungen enthalten — Herr Ständerat Guisan hat das mit Recht unterstrichen — und wird nun noch ergänzt durch das Recht auf Ausbildung. Es sprechen politische

Erwägungen für diese umfassendere neue Lösung. Das Resultat des Vernehmlassungsverfahrens hat eindrücklich und klar ergeben, dass bei der Mehrheit der Angefragten das Verlangen nach einer solchen Grundrechtsbestimmung vorhanden ist. Wenn auch tatsächlich Lücken im Bildungssystem das Recht auf Ausbildung beeinträchtigen können, so ist es dennoch keineswegs unnütz. Wie in jeder Verfassungsbestimmung liegt auch im Recht auf Ausbildung in erster Linie eine Anweisung an den Gesetzgeber in Bund und Kantonen, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, damit sich der Bildungswillige im Rahmen seiner Eignung ausbilden kann. So enthält das Recht auf Ausbildung vor allem die Verpflichtung des Staates zu hinreichender finanzieller Hilfe für unbemittelte Begabte und die allgemeine Verpflichtung für Bund und Kanton, das Bildungswesen genügend rasch und grosszügig auszubauen.

Wird ein Recht auf Ausbildung ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen, muss ihm ein normativer Gehalt verliehen werden, welcher über den gegenwärtigen Stand des Bildungsrechts hinausreicht. So wird das Grundrecht als umfassendes Diskriminierungsverbot zu wirken haben, welches rechtliche Unterscheidungen nach Geschlecht, Rasse, Staats- und Kantonsangehörigkeit, sozialem Status und ähnlichem ausschliesst. Darüber hinaus wird sich der Staat verpflichtet sehen, sämtlichen unbemittelten Begabten hinreichende finanzielle Hilfe zu leisten. Ebenso sollte das Grundrecht Verfassungsgrundlage für einen umfassenden Anspruch der Behinderten auf adäquate Sonderbildung werden.

Schliesslich wird es als Auftrag an die öffentliche Hand zu interpretieren sein, das Bildungswesen im Rahmen des Möglichen und nach Massgabe bildungspolitischer Leitsätze auszubauen. Das Recht auf Ausbildung — ich unterstreiche es nochmals — wird somit in erster Linie den Gesetzgeber verpflichten, daneben aber freilich auch Verwaltung und Richter. Sehr wichtig ist aber auch die individuelle Seite des Rechts auf Ausbildung. Die Position des Einzelnen gegenüber dem Staat wird verstärkt. Er kann sein Recht notfalls durch staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht durchsetzen. Nach meiner Auffassung liegt hier eine positive Entwicklung unseres Rechtsstaates vor. Im Sozialrecht des Rechts auf Bildung liegt somit nicht in erster Linie eine Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit oder gar der Macht der Verwaltung, sondern ein stärkerer Schutz des Individuums. Ich glaube darum, dass ein Liberaler einem solchen Grundrecht ohne weiteres zustimmen darf.

Gegenüber dem Recht auf Ausbildung wurden zwei entgegengesetzte Befürchtungen erhoben: einerseits, es bringe wenig Positives, es handle sich um eine blosser Deklamation, und andererseits, es könnte in ein Abenteuer führen. Dass es nicht bloss um eine Deklamation geht, glaube ich nachgewiesen zu haben. Aber auch das Bedenken, das Recht auf Ausbildung gehe viel zu weit, erscheint unbegründet. Die Anwendung wird durch das Bundesgericht erfolgen; dieses verdient Vertrauen. Seine Praxis wird den Realitäten und der ganzen Struktur unserer Rechtsordnung Rechnung tragen. Wie jedes Grundrecht ist auch das Recht auf Ausbildung nicht unbegrenzt. Die wesentliche Schranke liegt im Erfordernis der Eignung des Bildungswilligen. Hier liegt die individuelle Begrenzung des Anspruchs. Doch findet sich die Schranke nicht allein bei der individuellen Eignung; die Gesichtspunkte der Gemeinschaft spielen ebenfalls eine Rolle. Das Recht auf Ausbildung kann

nur im Rahmen des Bildungssystems ausgeführt werden, so dass die Bedürfnisse der Allgemeinheit keineswegs vernachlässigt werden. Glücklicherweise laufen aber individuelle und kollektive Interessen weitgehend parallel. Die umfassende und gute Ausbildung des einzelnen dient der Gesamtheit.

Ich möchte Ihnen meinerseits empfehlen, dem Artikel 27, Absatz 1, zuzustimmen und den Streichungsantrag von Herrn Ständerat Munz abzulehnen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	26 Stimmen
Für den Antrag Munz	10 Stimmen

M. Guisan, rapporteur: La disposition de l'alinéa 2 est reprise de l'article 27, 3e alinéa, actuel. Seules quelques différences rédactionnelles distinguent le nouveau texte de l'ancien. Votre commission vous invite à adopter cet alinéa 2.

L'alinéa 3 reprend, en leur donnant une portée plus vaste, les notions déjà contenues à l'article 27, 2e alinéa, actuel. Le rôle des cantons est désormais le contrôle au lieu de la direction. Le Conseil fédéral considère que le contrôle est plus approprié à la fonction de l'Etat dans ce domaine. Le contrôle porte sur tout l'enseignement, secondaire aussi bien que primaire, durant la période de scolarité obligatoire au lieu d'être limité à l'instruction primaire. La réglementation de l'enseignement privé demeure de la compétence exclusive des cantons.

La gratuité est aussi étendue à tout l'enseignement durant la période de scolarité obligatoire au lieu de ne s'appliquer qu'à l'instruction primaire. Dans le nouveau comme dans l'ancien texte, il y a cependant une limite à la gratuité. Elle ne porte pas sur l'enseignement donné dans les écoles privées.

On a demandé d'aller plus loin et d'étendre la gratuité à tout l'enseignement public, y compris celui qui est donné dans les gymnases et les universités. Le Conseil fédéral a renoncé à décréter la gratuité générale de l'enseignement. Il considère que les mesures concrètes, judicieusement conduites en vertu des lois d'application, permettront de réaliser le but, afin que personne ne soit obligé de renoncer à une formation conforme à ses aptitudes pour des raisons financières.

Une légère modification a été apportée au texte français. Votre commission croit bon de remplacer les mots «contrôle des cantons» par «contrôle de l'autorité civile» pour revenir à l'expression employée à l'alinéa 2 de l'article 27 actuel et qui n'a pas donné lieu à des difficultés d'interprétation.

Votre commission vous propose d'adopter l'alinéa 3 tel qu'il figure dans le dépliant.

Angenommen — Adopté

Art. 27bis

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 3, 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Abs. 4

Der Bund ist befugt,

- die Dauer des obligatorischen Unterrichts festzulegen;
- Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Mittel- und Hochschulwesens, des höheren Bildungswesens und der

Erwachsenenbildung sowie für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen aufzustellen;

- c. höhere Unterrichtsanstalten zu errichten und bestehende ganz oder teilweise zu übernehmen.
d. Streichen.

Abs. 5

Der Bund kann an die Aufwendungen der Kantone für das Bildungswesen und für Ausbildungsbeihilfen Beiträge leisten. Er kann auch selbst Ausbildungsbeihilfen gewähren. Leistungen des Bundes an die Kantone können insbesondere an die Voraussetzung geknüpft werden, dass Koordination und Freizügigkeit im Bildungswesen unter den Kantonen sowie der Zugang zu den Hochschulen sichergestellt sind.

Antrag Munz

Abs. 2

Streichen.

Antrag Guisan

Abs. 4, Buchstabe c

... höhere Unterrichtsanstalten zu errichten;

Anträge Andermatt

Abs. 4, Buchstabe a

... Grundsätze für die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit aufzustellen.

Abs. 5

Nach Entwurf des Bundesrates.

Antrag Stucki

vom 7. März 1972

Abs. 4, Buchstabe d

... die Koordinationsbestrebungen der Kantone zu fördern und nötigenfalls von sich aus Koordinationsmassnahmen zu ergreifen.

Art. 27bis

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 3, 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 4

La Confédération peut:

- a. Fixer la durée de la scolarité obligatoire.
b. Etablir des principes s'appliquant à l'organisation et au développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de la formation des adultes, ainsi qu'à l'octroi d'aides pécuniaires à la formation.
c. Créer des établissements d'enseignement supérieur ou en reprendre, soit entièrement, soit en partie.
d. Biffer.

Al. 5

La Confédération peut allouer des contributions aux dépenses des cantons en faveur de l'enseignement et des aides pécuniaires à la formation. Elle peut également accorder elle-même des aides pécuniaires à la formation. Les contributions fédérales aux dépenses des cantons peuvent être subordonnées à la condition que la coordination scolaire intercantonale soit assurée et que le libre passage entre les établissements scolaires des cantons ainsi que l'accès aux universités soient garantis.

Proposition Munz

Al. 2

Biffer.

Proposition Guisan

Al. 4, lettre c

Créer des établissements d'enseignement supérieur.

Proposition Andermatt

Al. 4, lettre a

Etablir des principes régissant la formation dispensée avant et pendant la scolarité obligatoire.

Al. 5

Selon projet du Conseil fédéral.

Proposition Stucki

Al. 4, lettre d

Encourager la coordination entre les cantons et, s'il y a lieu, prendre de son propre chef des mesures de coordination.

M. Guisan, rapporteur: Alinéa premier: Jusqu'ici, la politique de la formation a été régie en Suisse par le principe de la souveraineté cantonale en matière scolaire. A vrai dire, cette souveraineté n'était pas intégrale, car les attributions subsidiaires de la Confédération ont toujours été importantes. Désormais, le principe de la responsabilité commune de la Confédération et des cantons sera fixé dans la Constitution. Ce principe signifie que, même dans les limites de leurs propres compétences, la Confédération et les cantons doivent agir non pas séparément, mais en étroite collaboration. Le Conseil de l'enseignement, dont l'institution est préconisée de différents côtés, pourra être créé sur la base de cet alinéa. Ledit conseil n'aura cependant qu'un caractère consultatif, car les décisions continueront d'appartenir aux autorités politiques des cantons, des communes et de la Confédération. En matière de formation, la responsabilité principale reste aux cantons. Votre commission vous propose d'adopter l'alinéa premier.

Weber: Ich möchte mich zum Ausdruck «Bildungswesen» äussern. Ich freue mich über die vorhin von Herrn Bundesrat Tschudi abgegebene Erklärung in bezug auf die Begriffe Bildung und Ausbildung. Sollte man in der Anwendung der beiden Ausdrücke nicht eher einen praktischen Wert sehen, und sollten ihnen wirklich verschiedene Bedeutungen zugemessen werden, würden wir heute Gefahr laufen, zwispältiges Recht zu schaffen. Einmal sprechen wir allgemein vom Bildungsartikel; im Titel zur Vorlage finden wir den Ausdruck Bildungswesen, in Artikel 27 Absatz 1 sprechen wir vom Recht zur Ausbildung, während im Artikel 27bis wieder festgehalten wird, dass das Bildungswesen gemeinsame Aufgabe von Bund und Kanton sei. Bedeutungsvoll ist die Anwendung des Ausdrucks Ausbildung im Absatz 2, wo im zweiten Satz wieder von Bildungswesen gesprochen wird. In Absatz 3 wird festgehalten, dass die Berufsbildung Bundessache sei usw. Ich teile deshalb die Auffassung von Herrn Bundesrat Tschudi, wenn er die Gleichwertigkeit der Begriffe feststellt. Ich möchte ihn in dieser Auffassung ganz deutlich unterstützen.

M. Guisan, rapporteur: La responsabilité principale des cantons en matière de formation trouve son expression dans l'alinéa 2. L'accord est général sur la nécessité d'un enseignement obligatoire pour chacun.

On peut aussi admettre que tous les cantons dispensent aujourd'hui une instruction primaire suffisante. Il est donc superflu de reprendre cette notion de suffisance inscrite à l'alinéa 2 de l'actuel article 27. Sur leur territoire, les cantons sont autorisés à déléguer certaines tâches aux collectivités — districts et communes — qui leur sont subordonnées. La compétence des cantons n'est cependant pas totale. Ses limites sont les suivantes:

1. Ce même alinéa 2 leur fait un devoir de coordonner leurs activités en matière d'enseignement. Il est ainsi tenu compte du concordat sur la coordination scolaire, qui pourra être suivi d'autres ententes inter-cantoniales.

2. A l'alinéa 3, le même article 27bis met toute la formation professionnelle dans la compétence de la Confédération.

3. L'alinéa 4 du même article 27bis donne à la Confédération certaines compétences que nous aurons l'occasion de commenter.

4. L'article 27quinquies donne à la Confédération le droit d'édicter des prescriptions sur la pratique de la gymnastique et des sports par la jeunesse.

Votre commission vous recommande d'approuver l'alinéa 2.

Alinéa 3: Où est le siège constitutionnel des attributions fédérales en matière de formation professionnelle? Parmi les articles sur l'enseignement, selon la majorité des avis recueillis au cours de la procédure de consultation. Les organisations d'employeurs se sont prononcées, elles, en faveur du statu quo, c'est-à-dire en faveur du classement parmi les articles économiques.

L'alinéa 3 que nous discutons signifie que la formation professionnelle sera désormais intégrée aux articles sur l'enseignement. Choissant ce parti, le Conseil fédéral a voulu souligner que la politique de la formation constitue un tout et que, dans cet ensemble, la formation professionnelle occupe une place équivalente à celle de tous les autres genres de formation.

La compétence de la Confédération ne sera plus limitée, comme c'est le cas aujourd'hui, selon l'article 34ter, 1er alinéa, lettre g. Cet élargissement aura pour effet principal que la formation du personnel soignant sera soumise à l'autorité fédérale. La formation du personnel dans les professions libérales et scientifiques n'est pas une formation professionnelle au sens de l'alinéa 3. Pour ces professions, la Confédération prend des mesures en vertu de ses attributions dans le domaine des hautes écoles.

Votre commission vous recommande d'adopter l'alinéa 3.

L'alinéa 4 est le troisième élément principal dans l'articulation de l'article 27bis. Après les principes posés par l'alinéa 1 (responsabilité commune de la Confédération et des cantons) et par l'alinéa 2 (compétence principale des cantons avant et pendant la scolarité obligatoire), il convenait de définir les compétences de la Confédération. Celle-ci peut, mais ne doit pas faire usage des compétences qui lui sont accordées par l'alinéa 4. Elle fera l'économie de son intervention dans la mesure où les cantons sauront prendre d'un commun accord, les dispositions propres à assurer l'indispensable coordination. En matière de formation, comme en beaucoup d'autres, les cantons sauvegarderont le fédéralisme en collaborant spontanément. S'ils défailtent, la

Confédération ne pourra rester passive et devra mettre en œuvre les attributions qui lui sont conférées par l'alinéa 4.

Votre commission vous propose de biffer, dans le préambule de cet alinéa, les mots «überdies» en allemand et «en outre» en français. Contrairement à l'alinéa 3, la Confédération peut et ne doit pas exercer les compétences qui lui sont reconnues par l'alinéa 4.

Il convient maintenant de décrire brièvement ces attributions en procédant lettre par lettre. La lettre a ne fixe ni la durée, ni le début, ni la fin de la scolarité obligatoire, pas plus que le nombre de semaines de scolarité par an. On n'a pas voulu ancrer une fois pour toutes dans la constitution, des chiffres dépendant des réalités politiques et de l'état des connaissances pédagogiques et sociologiques. Si l'harmonisation ne peut être réalisée par la voie du concordat, la Confédération introduira une réglementation qui ne portera toutefois que sur la durée minimum de la scolarité obligatoire. M. Andermatt a présenté une proposition à ce sujet. Je me réserve de me déterminer lorsque cette proposition sera développée.

Le président: Il y a au début: «La Confédération peut en outre...» Il faut biffer ces mots «en outre». Y a-t-il d'autres avis? Ce n'est pas le cas.

Nous passons donc à la lettre a. M. Andermatt a proposé une modification.

Andermatt: Ich bitte Sie, meinen Antrag zu Artikel 27bis, Buchstabe a, im Zusammenhang zu sehen mit dem Antrag Ihrer Kommission in Absatz 5. Nachdem in der Kommission eine Grundsatzgebungskompetenz des Bundes für die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit abgelehnt wurde, wurde dann diese Kompetenz, so wie ich es sehe, durch eine Hintertüre eingeführt in Absatz 5. Ich finde dies unschön und schlage mit Blick auf das Konkordat eine andere Lösung vor.

Nach Absatz 5 in der Fassung der Kommission muss der Bund von allem Anfang an definieren, was in bezug auf Koordination und Freizügigkeit subventionswürdig ist. Damit ist das Konkordat quasi von Anfang an an die Bundeskanzlei genommen. Es ist sicher richtig, dass die Kantone am Subventionsbrunnen am ehesten auf eine Linie zu bringen sind. Ich finde dies aber nicht korrekt. Wir wollen dem Konkordat vorerst eine Chance geben; falls eine Zusammenarbeit unter den Kantonen nicht zustande kommt oder nicht in wünschenswertem Masse, aber erst dann, wollen wir vom Bund aus auf dem Gesetzesweg eingreifen können. Ich stelle Ihnen deshalb den Antrag, dass wir unter Buchstaben a die Festlegung der Dauer des obligatorischen Unterrichtes streichen und ersetzen durch: a) «Grundsätze für die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit aufzustellen». Wenn das geschehen könnte, könnten wir auf den zweiten Satz in Absatz 5 verzichten.

Nun hat Herr Kollege Stucki einen andern Antrag zu lit. d gestellt, der eine Erweiterung der Bundeskompetenzen auf die Koordinationsbestrebungen der Kantone vorsieht. Zu meinem grossen Erstaunen haben sowohl Herr Ständerat Hürlimann als Präsident der Erziehungsdirektorenkonferenz wie Herr Bundesrat Tschudi gesagt, sie könnten sich mit einem solchen Vorgehen einverstanden erklären. Ich möchte deshalb von

mir aus den Antrag stellen, dass zuerst — vor meinem Antrag — der Antrag Stucki behandelt wird, und ich wäre bereit, wenn diesem zugestimmt wird, meinen Antrag zurückzuziehen.

Le président: Il y a une proposition d'ordre de discuter la lettre *d*, et si la lettre *d* est acceptée, M. Andermatt retirerait sa proposition concernant la lettre *a*.

M. Guisan, rapporteur: Je crois que le projet qui nous est présenté suit un ordre logique et qu'il nous faut décider lettre après lettre.

Si M. Andermatt, après la votation sur la lettre *d*, à laquelle s'attache la proposition de M. Stucki, veut retirer son amendement — à supposer qu'il ait été accepté —, nous en discuterons, mais nous devons procéder lettre par lettre, sans cela nous transformons la logique du système. Je demande donc que nous discussions sur la lettre *a*.

Le président: Y a-t-il d'autres avis ou partagez-vous l'opinion du rapporteur, de discuter lettre par lettre, ce qui est aussi mon avis? Etes-vous d'accord? C'est bien le cas.

M. Guisan, rapporteur: Je crois devoir dire que la commission a adopté la lettre *a* du projet du Conseil fédéral, ce qui m'amène à vous proposer de faire de même, comme je l'ai dit tout à l'heure, et à écarter la proposition de notre collègue Andermatt.

J'aimerais tout d'abord attirer votre attention sur l'alinéa 2 du même article 27bis, alinéa 2 que nous venons d'adopter. Il me paraît que si nous suivions la proposition Andermatt, alors véritablement, nous nous trouverions devant deux dispositions successives du même article, à l'alinéa 2 et à l'alinéa 4, lettre *a*, dispositions conçues à peu près dans les mêmes termes, sur le même objet. Or cela créerait, je dois le dire, une difficulté d'interprétation considérable pour le législateur.

J'aimerais, d'autre part, faire observer que, comme le remarque le Conseil fédéral à la page 55 de son message, la formule choisie dans le projet donne à la Confédération la possibilité de fixer, si cela devait se révéler nécessaire, non seulement le nombre des années d'école, mais également celui des semaines de scolarité par année et, ainsi, sous cette formule relativement neutre, fixer la durée de la scolarité obligatoire; il est possible que la Confédération établisse des règles touchant tous les points auxquels M. Andermatt songe sans doute et, plus généralement, si nous adoptions la proposition de notre collègue, je crois que nous remettrions en question l'équilibre des compétences tel qu'il est formulé par l'article 27bis. J'aimerais reprendre ce que j'ai dit tout à l'heure, à propos de l'alinéa 1 de cet article: «L'enseignement est du domaine commun de la Confédération et des cantons». Ceci doit être compris en ce sens que la Confédération a ses compétences, que les cantons ont leurs compétences mais que, néanmoins, le tandem Confédération/cantons doit collaborer dans les domaines de compétences et de la Confédération et des cantons. Il y a donc interpénétration à tous les degrés, entre les compétences fédérales et les compétences cantonales.

Sans peut-être le faire apparaître à un examen superficiel, la proposition de notre collègue Andermatt me paraît modifier tout l'équilibre de l'article 27bis;

c'est pourquoi je crois que notre commission a eu raison d'accepter la rédaction de la lettre *a* selon projet du Conseil fédéral.

Hürlimann: Ich möchte nur noch ganz kurz unterstreichen, was unser Kommissionspräsident gesagt hat. Nach unserer Meinung geht es hier um den Test, ob wir an der konzipierten Lösung festhalten wollen oder nicht. Denn wenn wir dem Bund die Kompetenz geben, dass er auch im Bereich des Volksschulwesens Grundsätze aufstellen kann, dann haben Sie den Kantonen das letzte Reservat autonomer Gestaltungskompetenz genommen. Ich möchte Herrn Kollega Andermatt bitten, von der Erklärung Kenntnis zu nehmen, dass wir seinem Anliegen Rechnung tragen durch die Annahme des Antrages Stucki. Denn es ist natürlich ein wesentlicher Unterschied, ob wir Bestimmungen erlassen, die das Konkordat stützen, oder solche, die es gefährden. Denn wir wollen ja das Konkordat zum Tragen bringen, nötigenfalls auch mit Hilfe des Bundes. Das Konkordat ist uns viel zu wichtig, als dass es wegen einem oder zwei Kantonen zerfällt. Mit der Annahme des Antrages Stucki ist auch das Konkordat sichergestellt. Mit der Bundeskompetenz für die Grundsatzgesetzgebung würde das Konkordat dagegen hinfällig. Deshalb müssen wir den Antrag Andermatt ablehnen. Ich möchte Herrn Kollega Andermatt bitten, ihn zurückzuziehen.

Andermatt: Nach den Ausführungen von Herrn Ständerat Hürlimann ziehe ich meinen Antrag zurück; falls der Antrag Stucki abgelehnt würde, würde ich mir erlauben, nochmals darauf zurückzukommen.

M. Guisan, rapporteur: La lettre *b* a trait à diverses formes d'enseignement qui peuvent être définies ainsi: Par enseignement secondaire, on entend toutes les écoles se situant entre l'enseignement primaire et l'université. L'enseignement supérieur englobe les écoles polytechniques fédérales et les universités et, dans ce cadre, aussi bien la formation universitaire elle-même que les études dites du troisième cycle. Quant à la formation des adultes, il conviendra de définir les œuvres et les mesures qui pourront être encouragées par la Confédération et de fixer les conditions minimums auxquelles cet encouragement sera subordonné. Les aides pécuniaires à la formation sont les bourses, les prêts destinés à la formation, la prise en charge des écologes et les frais de transport. L'actuel article 27quater, 1er alinéa, désormais dépasse, pourra être abrogé.

Wenk: An dieser Litera b wird recht deutlich, was der Präsident der Erziehungsdirektorenkonferenz heute gesagt hat, nämlich dass wir uns in einem historischen Moment befinden. Es gibt in unserem Land 500jährige Gymnasien, die grosse Selbständigkeit hatten und während der ganzen Zeit unter kantonaler Oberhoheit standen. Nun kommen sie unter Bundeshoheit. Einen gewissen Vorläufer dieser Ordnung haben wir schon erlebt mit der Maturitätsanerkennungsverordnung, die verfassungsmässig auf so schwachen Füßen stand, dass ich Anlass hatte, vor ein paar Jahren jene Motion vorzuschlagen, die dann von Ihnen angenommen worden ist.

Ich erlaube mir aber doch, obschon ich Ihnen keinen Abänderungsantrag zu stellen habe, ein paar kurze Bemerkungen zu diesem Punkt. Wir waren über die

nationale Norm der Abschlussexamen, der Maturitätsprüfungen, stets sehr froh, und das hat die Schulen gefördert. Aber gelegentlich empfanden wir diese Maturitätsanerkennungsverordnung auch als eine enge Jacke, vielleicht sogar als Zwangsjacke. Nun hat sich in den letzten Jahren eine Einstellungsänderung bei den Gymnasiasten vollzogen, die uns nicht unbeteiligt lassen kann. Es gab immer Minimalisten, es gab immer Gymnasiasten, die nur versuchten, das Diplom zu bekommen mit möglichst wenig Leistung; das Neue aber ist, dass dieser Minimalismus unterstützt wird mit einer ganzen Ideologie, die sich gegen den «Leistungs-terror» wendet — um nur eines dieser Schlagworte zu gebrauchen. Beeinflusst ist diese Bewegung durch das, was seit dem Jahre 1968 die ganze Welt bewegt, und vielleicht auch durch die amerikanischen Schulen, die schon immer während einer 12jährigen Schulzeit den Jungen sehr, sehr viel Freiheit gelassen haben. Immerhin ist einmal auch aus Amerika eine sehr wichtige Stimme erklingen, die unsere Schulen rühmt. Es ist die von Vizeadmiral H. G. Rickover, dessen Buch «Swiss schools and ours, why theirs are better» ein gewisses Aufsehen erregt hat. Er sagte nämlich seinen Landsleuten, dass es richtig ist, von jungen Leuten etwas zu verlangen. — Wir wollen das weiterhin tun in unsern Gymnasien, obschon wir es unter sehr erschwerten Bedingungen tun müssen, und wir haben in den letzten Jahren gefunden, dass eine gewisse Wahlfreiheit die Initiative der jungen Leute wieder fördern kann. Man hat angefangen mit obligatorischen Wahlfächern und hat im ganzen damit gute Erfolge erzielt. Das berührt aber die Ordnung, die der Bund nun mit Gesetzen den Mittelschulen auferlegen wird. Er war, wie gesagt, bisher mit der Maturitätsanerkennungsverordnung sehr eng, er ist sogar in den vergangenen Jahren enger geworden, er hat Anteile der verschiedenen Fächer am Gesamtprogramm vorgeschrieben, was früher nie der Fall war. Wir hatten auf der andern Seite das Positivum einer Maturität, die für sehr viele Studien die Berechtigung gibt. Aber diese juristische Berechtigung war immerhin eingeschränkt durch die faktische Möglichkeit. Es hat kein Maturand mit einer 3 in Mathematik und Physik je versucht, eines dieser beiden Fächer zu studieren; das wäre absolut unvernünftig. Wir haben also heute schon Maturitäten, die nicht die Möglichkeit irgendeines Studiums eröffnen, und ich glaube, die weitere Entwicklung sollte ungefähr in der Richtung der englischen Schulen gehen, die in den obersten Jahren der Mittelschule von den Schülern nicht mehr 11 Fächer, sondern nur etwa 5 verlangen, in diesen 5 Fächern aber einen Abschluss auf einem Niveau fordern, das etwas höher ist als bei uns. Das ist eine vernünftige Zielsetzung. Ob endgültig dieser Weg eingeschlagen wird, kann ich nicht sagen, aber es ist mir ein grosses Anliegen, jetzt anzumelden, dass der Bund diese Entwicklung im Interesse unserer Gymnasien nicht hemmen sollte.

Hefti: Wenn Herr Wenk sagt, die kantonale Mittelschule gelange nun unter die Hoheit des Bundes, geht das zu weit; sie steht vielmehr unter der Hoheit von Bund und Kantonen, wobei gegenüber dem heutigen Zustand im Hinblick auf die Maturitätsordnung kaum eine Aenderung eintreten wird, da jene schon bisher diese Eingriffe kannte.

Im übrigen gehe ich mit den Ausführungen von Herrn Wenk sehr einig. Einzig bezüglich der englischen

Schulen kann ich mich nicht äussern, weil ich sie aus der Praxis nicht kenne.

M. Guisan, rapporteur: Lettre c: Tout d'abord, je vous donne l'opinion de la commission. La lettre c reprend dans une large mesure les attributions reconnues à la Confédération par l'article 27, alinéa 1 actuel. La Confédération s'était fondée sur cette disposition pour reprendre l'école polytechnique de l'université de Lausanne. Désormais, la portée de la compétence fédérale sera étendue. Il s'agit non seulement de créer mais aussi de reprendre des établissements d'enseignement supérieur. En tout ou en partie. C'est-à-dire que la Confédération pourra reprendre l'établissement entier ou certaines facultés ou des domaines d'enseignement particulièrement onéreux.

Votre commission a jugé que le texte de la lettre c serait plus clair moyennant des remaniements formels, tels que le remplacement des mots «ou» par «et»; l'introduction du mot «bestehen» en l'allemand; le renvoi à la fin de la phrase, en français, de la notion de reprise totale ou partielle. Ces remaniements ne modifieraient pas le sens de la disposition.

Si M. le président le permet, je me livrerai maintenant à mon second et dernier accès de schizophrénie. Cette lettre c me paraît aller trop loin. En fait et en droit, la compétence attribuée à la Confédération de créer des établissements d'enseignement supérieur suffit pour résoudre tous les cas qui peuvent se présenter. Sur la base de l'actuel article 27, 1er alinéa, qui ne prévoit que la création et pas la reprise d'établissement d'instruction supérieure, le Conseil fédéral et les Chambres ont approuvé le transfert de l'Ecole polytechnique de Lausanne du canton de Vaud à la Confédération. Si elles s'imposent à l'avenir, des opérations analogues pourront être effectuées sur les mêmes bases constitutionnelles.

Il serait fâcheux de prévoir expressément la reprise entière ou partielle des universités cantonales par la Confédération. Les cantons doivent continuer à gérer leurs universités à l'aide de leurs propres ressources, de celles qu'ils se procureront par entente avec d'autres cantons et avec celles que leur allouera la Confédération. Il est incompréhensible que la voie concordataire, praticable au niveau primaire et de la scolarité obligatoire en général ne soit pas suivie au niveau universitaire. En biffant l'éventualité d'une reprise des universités, nous n'empêchons pas absolument une telle opération, mais préservons les cantons de l'abandon de l'une de leur plus précieuse prérogative.

Je suis au surplus persuadé que la fédéralisation des universités irait à l'encontre des tendances actuelles qui visent au contraire à renforcer l'autonomie universitaire. Pour ces motifs et à titre personnel, je vous invite à adopter pour l'article 27bis, 4e alinéa, lettre c, la rédaction que je vous ai proposée.

Bundesrat Tschudi: Es geht um die Kompetenz des Bundes, höhere Unterrichtsanstalten ganz oder teilweise übernehmen zu können. Ich mache darauf aufmerksam, dass diese Kompetenz dem Gesetzgeber übertragen wird, nicht dem Bundesrat oder der Verwaltung. Der Gesetzgeber wird in einem referendumpflichtigen Gesetz darüber entscheiden können, ob er von dieser Möglichkeit Gebrauch machen will oder nicht. Diese Bestimmung ist von Bedeutung und ist notwendig, obwohl heute keineswegs feststeht, dass sie tatsächlich

angewendet werden wird. Der Wissenschaftsrat wird in etwa ein bis zwei Monaten einen zweiten Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen publizieren, einen umfassenden Bericht zu dieser wichtigen Materie, der als Ausgangsgrundlage dienen soll für das kommende neue Hochschulgesetz. In diesem Bericht des Wissenschaftsrates — Sie haben das vielleicht schon aus Vorträgen dessen Präsidenten, Herrn Professor Schmid, gehört — wird als eine Variante vorgeschlagen, der Bund solle die naturwissenschaftlichen Fakultäten übernehmen, aus dem Gesichtspunkt, dass die Kantone heute zu stark belastet sind durch ihre Hochschulen. Die Hilfe des Bundes müsse verstärkt werden, und eine Möglichkeit bestände nach Auffassung des Wissenschaftsrates darin, die naturwissenschaftlichen Fakultäten, die besonders teuer sind, zu übernehmen. Ein anderer Vorschlag wurde mindestens in einer Kommissionssitzung, vielleicht sogar im Plenum des Nationalrates, von Herrn Staatsrat Chavannes, Erziehungsdirektor des Kantons Genf, vertreten, nämlich der Bund solle die medizinischen Fakultäten übernehmen. Er hat das begründet mit der Erwägung, dass die Medizinerprüfungen ohnehin schon vom Bunde geregelt werden und dass auch im Spitalwesen der Einfluss des Bundes zunehme, vor allem durch die teilweise Finanzierung über den Weg der Krankenkassen.

Ich erwähne diese beiden Fälle als Beispiele. Der Bundesrat hat sich weder für das eine noch für das andere irgendwie festgelegt. Wie das künftige Hochschulgesetz aussehen wird, wird eingehend zu beraten sein. Man wird die Kantone begrüßen, die interessierten Organisationen, die wissenschaftlichen Kreise, die Hochschulen. Nachdem aber bereits heute derartige konkrete Vorschläge vorliegen, scheint es mir, wäre es verfehlt, durch die Verfassung diese Möglichkeit zu verschliessen und endgültig zu verriegeln. Dazu kommt, dass nicht nur die Möglichkeit bestehen könnte, dass es sich aufdrängt, einzelne Fakultäten zu übernehmen, sondern einzelne Institute. Ich möchte darauf hinweisen, dass es mir im jetzigen Moment als besonders unklug erscheinen würde, diese Möglichkeit durch Streichung der Worte «und ganz oder teilweise zu übernehmen» zu verschliessen. Niemand unter uns weiss, ob ein solcher Weg nicht nur gangbar wäre, sondern sich in nächster Zukunft aufdrängen würde. Man soll die Verfassung so gestalten, dass sie auf einige Jahrzehnte angewendet werden kann. Auch hier ist es sicher zweckmässiger, dem Bund weite Kompetenzen zu geben, und sie nicht gegenüber den heutigen noch einzuschränken.

Hefti: Ich verstehe die Bedenken von Herrn Kollega Guisan, kann mich aber auch den Ausführungen von Herrn Bundesrat Tschudi nicht zum vornherein verschliessen. Wie mir gesagt wurde, besteht beim Departement nicht die Absicht, solche Uebernahmen wider den Willen des betreffenden Kantons vorzunehmen. Ich möchte daher beantragen — ich habe den Antrag dem Herrn Präsidenten übergeben —, beizufügen: «Höhere Unterrichtsanstalten zu errichten und bestehende im Einverständnis mit dem betreffenden Kanton ganz oder teilweise zu übernehmen», damit einem Kanton nicht wider seinen Willen eine Universität, die er führt und führen kann, weggenommen würde. Ich möchte den Herrn Referenten fragen, ob er sich dieser Modifizierung nicht anschliessen könnte.

M. Guisan, rapporteur: L'intervention de M. Hefti me permet de dévoiler le fond de ma pensée. Ce n'est pas de la Confédération, mais des cantons universitaires que j'ai peur. Je ne veux pas qu'ils renoncent à leurs charges universitaires; je veux expressément les empêcher, même s'ils sont d'accord, de remettre leurs universités à la Confédération. Je veux que les cantons conservent les prérogatives et la charge de leurs universités. Il va bien sans dire que jamais le Conseil fédéral n'arracherait les universités ou une partie des universités aux cantons.

Je remercie beaucoup M. Hefti, mais comme c'est souvent le cas en matière de fédéralisme, je veille encore davantage au comportement des cantons qu'à celui de la Confédération.

M. Pradervand: Je voudrais insister sur le fait que l'adjonction proposée par M. Hefti est tout à fait superflue. En effet, comme le rapporteur l'a souligné, mais il faut le souligner d'une manière particulière, toutes les dispositions de l'article 27bis découlent du principe posé à l'alinéa premier, selon lequel l'enseignement est du domaine commun de la Confédération et des cantons. Par conséquent, même la création d'un établissement d'enseignement supérieur, sa reprise ou son transfert devront être l'objet d'un accord entre la Confédération et le canton intéressé. Je crois qu'il est absolument nécessaire d'insister sur cet aspect du projet d'arrêté.

Hefti: Ich habe mich von den Ausführungen des *professional* überzeugen lassen. Ich ziehe meinen Antrag zurück und schliesse mich dem Antrag Guisan an, dessen Argumente mich überzeugt haben.

Urech: Ich meinerseits möchte mich dem Antrag der Kommission des Ständerates anschliessen, denn ich kann mir sehr gut vorstellen, dass der Wunsch zur Uebernahme einzelner Institute oder ganzer Universitäten von den Kantonen selbst herkommt. Soweit ich in den letzten Jahren auch in der Presse die Diskussion verfolgt habe, haben verschiedene Kantone sehr ernste Klagen vorgebracht, dass sie nicht mehr in der Lage seien, die Mittel aufzubringen, um die Hochschulen selbständig zu halten und zu führen. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass dieser Wunsch neuerdings kommen wird, im Hinblick auf die defizitären Rechnungen der Kantone. Sie haben für die Erfüllung ihrer Aufgaben keine Mittel mehr. Wir reden grundsätzlich von der Ueberprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Deshalb möchte ich Ihnen im berechtigten Interesse der Kantone die Fassung empfehlen, welche die ständerätliche Kommission vorschlägt.

Weber: Ich möchte die Ausführungen des Herrn Kollega Urech unterstützen; ich möchte sogar etwas weitergehen. Während wir in bezug auf die Uebernahme bestehender Unterrichtsanstalten die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ermöglichen, finden wir diese Möglichkeit bei neuen Unterrichtsanstalten nicht. Ich stelle keinen Antrag, möchte aber folgende Frage an Herrn Bundesrat Tschudi und an die Mitglieder der Kommission richten: Sollte man nicht die gleiche Möglichkeit auch für neue Unterrichtsanstalten schaffen, indem man beispielsweise den Text so wählen würde, dass es heissen würde: «höhere Unterrichts-

anstalten allein oder in Zusammenarbeit mit einzelnen Kantonen zu errichten». Das ist lediglich eine Frage; man würde damit die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen fördern.

Bundesrat Tschudi: Der Wunsch von Herrn Ständerat Weber ist erfüllt, einerseits durch Litera b des Artikels, den wir behandeln, und dann durch den Absatz 5. Der Bund kann Grundsätze aufstellen für höhere Unterrichtsanstalten. Die Detailausführung liegt beim Kanton. Der Bund kann überdies Beiträge gewähren. Die Möglichkeit, die Herr Ständerat Weber im Auge hat, ist durch unseren Artikel durchaus gedeckt.

Hürlimann: Ich teile ganz die Auffassung von Herrn Bunderat Tschudi. Man kann übrigens auch hier beifügen, dass litera c unter der Prämisse, dass das Bildungswesen eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kanton ist, stehe. Das würde eine gemeinsame Lösung ermöglichen. Ueberdies: in Majore Minus, wenn der Bund das Grössere tun kann, dann kann er auch eine weniger weite Lösung wählen und eine Universität zusammen mit einem Kanton oder mit mehreren Kantonen ins Leben rufen.

Abstimmung — Vote

Lit. c

Für den Antrag der Kommission	27 Stimmen
Für den Antrag Guisan	8 Stimmen

M. Guisan, rapporteur: La lettre *d* du texte du Conseil fédéral mentionne l'encouragement de la coordination entre les cantons dont il a déjà été fait mention au début du commentaire de l'alinéa 4.

La Confédération suggérera donc de son propre chef l'institution de mesures de coordination et participera à la réalisation des arrangements cantonaux.

Votre commission a cependant constaté que cette lettre *d* est devenue superflue ensuite de la modification de l'alinéa 5, lequel reconnaît à la Confédération le pouvoir non seulement d'encourager, mais aussi d'exiger la coordination scolaire entre les cantons.

C'est pourquoi la lettre *d* peut, de l'avis de votre commission, être biffée.

Stucki: Nachdem Herr Bundesrat Tschudi zu meinem Antrag bereits sein Einverständnis gegeben hat, und von meinem Antrag bereits auch im Plenum die Rede war, kann ich mich kurz fassen.

Ich möchte die Litera d wieder aufnehmen, die dann folgenden Wortlaut hätte: «Der Bund ist befugt, die Koordinationsbestrebungen der Kantone zu fördern». Das entspricht dem bisherigen Text des Bundesrates. Und dazu noch: «... und nötigenfalls von sich aus Koordinationsmassnahmen zu ergreifen.» Ich möchte also hier einen Schritt weitergehen als der Bundesrat. Der Bund soll die Kompetenz erhalten, selber Koordinationsmassnahmen einzuleiten, wenn die Kantone mit dem Konkordat nicht zurecht kommen sollten. Wenn das «Fördern» und das Konkordat nicht zum Ziele führen, soll der Bund einschreiten können. Ich glaube, dass wir mit dieser Formulierung auch einen gewissen Druck auf die Kantone ausüben können, die noch immer abseits stehen, dass sie nun im Konkordat mitmachen. Ferner glaube ich, dass man

denjenigen Leuten, die an der Wirksamkeit der Vereinbarung zweifeln, eine Sicherheit geben kann, dass die Koordination gesichert ist, wenn wider Erwarten das Konkordat scheitern sollte.

Betreffend dem Einschreiten des Bundes sehe ich zeitlich gestaffelt zwei Möglichkeiten. Zuerst sollte der Bund, falls das Konkordat wider Erwarten ohne Nachhilfe das Ziel nicht erreichen sollte, Massnahmen ergreifen, die das Konkordat zum Tragen bringen sollten, d. h. wenn zum Beispiel ein Kanton nicht mitmachen will, dass der Bund durch ein Gesetz bestimmen kann, dass die Vorschriften des Konkordats auch für diesen Kanton Gültigkeit haben sollten. — Die andere, letzte Möglichkeit sehe ich darin, dass der Bund, wenn alles auf dem Wege des Konkordates misslingen sollte, dann selber direkte Vorschriften für die Schulkoordination erlassen könnte.

Ich habe auch den Eindruck, dass wenn Sie meinem Antrag zustimmen, wir für die Initianten der Schulkoordinationsinitiative eine Brücke bauen, um die Initiative zurückziehen zu können. Auch aus diesem Grunde bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Guisan, rapporteur: Maintenant que M. Stucki a développé sa proposition, je puis me déterminer au nom de la commission dont la position est extrêmement simple: elle a décidé, à l'unanimité, de biffer la lettre *d*. Cette décision a été prise, je crois, à juste titre; elle est la conséquence de la nouvelle rédaction de l'alinéa 5. L'alinéa 5 proposé par le Conseil fédéral prévoyait l'allocation de contributions; nous avons voulu renforcer le pouvoir du Conseil fédéral en liant l'octroi d'aide à la réalisation de la coordination intercantonale. Nous avons estimé que cette nouvelle rédaction de l'alinéa 5 rendait superflu de répéter à la lettre *d* que la Confédération doit encourager la coordination. L'alinéa 5 est beaucoup plus efficace qu'une déclaration de principe à la lettre *d*.

Je dois dire que notre commission, ou, en tout cas moi-même, pourrions à la rigueur admettre le premier membre de phrase de la proposition de M. Stucki, mais pas le second: «... et s'il y a lieu prendre de son propre chef des mesures de coordination.» Nous revenons en fait à la proposition de notre collègue Andermatt. Cela revient à remettre en question l'équilibre général du projet. Il faut absolument nous en tenir, étant donné ce que nous avons posé en principe à l'alinéa 1 de l'article 27bis, à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, telle que l'article 27bis en dessine le système. Il ne faut pas introduire par des dispositions particulières des exceptions aux principes généraux. La coordination que demande M. Stucki, que nous voulons sans doute tous, la Confédération pourra la réaliser parce que l'enseignement est du domaine commun de la Confédération et des cantons (alinéa 1) et parce que la Confédération pourra subordonner l'octroi de ces subventions au respect de la coordination (alinéa 5).

C'est pourquoi je crois être le fidèle interprète de la décision de la commission en vous proposant d'écarter la proposition Stucki.

Hürlimann: Wenn man den Antrag Stucki so interpretiert, wie es eben jetzt unser Kommissionspräsident getan hat, dann müsste ich den Antrag Stucki so gut wie den Antrag Andermatt ablehnen. Ich bin aber der Meinung, dass wir dem Antrag Stucki zu-

stimmen können, aber dieser Lit. d eine andere Interpretation geben müssen. Ich möchte dies hier auch für die Zukunft und für die Auslegung dieses Artikels in aller Deutlichkeit festhalten.

Mit der Annahme des Antrages Stucki kann, darf und soll das Konkordat nicht ausser Kraft gesetzt werden. Er stützt das Konkordat. Wenn ein Kanton wider Erwarten dem Konkordat nicht beitrifft, wäre auch das Konkordat auf lange Sicht gefährdet. Deshalb sollten wir dem höheren Gesetzgeber die Möglichkeit geben, dass er mit dem Konkordat die Koordination im Schulwesen in der ganzen Schweiz herbeiführt. Wir haben heute schon durch Herrn Bundesrat Tschudi gehört, dass es hiefür mehrere Möglichkeiten gibt. Die eine ist die, dass man ein Konkordat, wie es die Motion Chevallaz verlangt, rechtsverbindlich erklärt, wenn eine bestimmte Zahl von Kantonen dem Konkordat beigetreten sind, um diese Konkordatslösung dann gesamthaft wirksam werden zu lassen. — Eine andere Lösung hat Kollega Stucki angetönt: Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass man durch einen Bundesbeschluss oder durch ein Bundesgesetz die Voraussetzung schafft, dass man diejenigen Kantone, die nicht dem Konkordat angehören, zur Koordination ebenfalls veranlasst, ohne dass die übrigen Kantone aus dem Konkordat austreten müssten oder dass sogar das Konkordat hinfällig würde.

Eine letzte Bemerkung: Ich stimme dem Antrag Stucki zu, weil nach meiner Meinung — das war ja auch das Anliegen von Herrn Kollega Honegger — damit eine wirksame Alternative besteht zwischen der Konkordatslösung kombiniert mit diesem Verfassungsartikel und einer Lösung, die auf Bundesebene, zentralistisch, herbeigeführt werden müsste, wie dies die Initiative ursprünglich wollte. Der Antrag Stucki setzt das Konkordat nicht ausser Kraft, im Gegenteil, er hilft, dass das Konkordat in der ganzen Schweiz, durch alle Kantone, rechtskräftig beschlossen wird und damit zum Tragen kommt.

Honegger: Ich möchte Sie ebenfalls bitten, dem Antrag unseres Kollegen Stucki zuzustimmen. Ich gehe auch davon aus, wie das uns Kollega Hürlimann dargelegt hat, dass dieser Artikel für das Konkordat eine letzte Chance der Bewährung bietet. Wenn das Konkordat spielt, dann besteht keine Veranlassung für den Bund, selbst Koordinationsmassnahmen in Angriff zu nehmen. Spielt das Konkordat aber nicht, dann haben wir hier die Möglichkeit, dass der Bund aus eigenem Antrieb für die nötigen Koordinationsmassnahmen sorgt. Das scheint mir sehr wesentlich zu sein. Damit werden alle Bestrebungen, das Konkordat aufrechtzuerhalten und zu stärken, unterstützt, es ermuntert auch sehr wesentlich diejenigen Kantone, die noch nicht dabei sind und noch Schwierigkeiten haben. Ihnen kann man sagen, dass beim Scheitern des Konkordats der Bund aufgrund dieses Antrages Stucki die Möglichkeit hat, selbst die nötigen Koordinationsmassnahmen zu treffen.

Darf ich noch eine zweite Bemerkung machen. Wenn Sie diesem Artikel in der Fassung Stucki zustimmen, wäre ich persönlich der Meinung, dass der Initiative weitgehend entsprochen ist. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung verlangt doch nichts anderes als dass der Bund, sofern notwendig, Koordinationsmassnahmen ergreifen kann. All das, was die Initiative an Koordinationsmassnahmen aufzählt, ist in der Formulierung von Herrn Stucki inbegriffen.

Krauchthaler: Anknüpfend an das Votum von Herrn Kollega Honegger möchte ich sagen, dass auch ich den Antrag Stucki unterstützen möchte. Ich kann bei der Annahme des Antrages Stucki aber nicht soweit gehen wie Herr Honegger, dass ich glaube, dass die Ziele der Initiative erreicht werden können.

Was mir noch ein gewisses Missbehagen verursacht, ist dies: Wer stellt dann fest, wann der Tag, «nötigenfalls» — wenn wir es so ausdrücken wollen — gekommen ist? Wann ist die Koordination erfüllt und wann nicht? Diese Schwierigkeit bleibt noch bestehen. Deshalb muss ich mir die Stellungnahme zur Initiative noch vorbehalten. Ich könnte also mit der Aufnahme der Bestimmung Stucki nicht sagen, wir könnten die Wünsche der Initianten als erfüllt betrachten und hier zustimmen. Wenn Sie gemäss Antrag des Bundesrates die Initiative ablehnen, gelangt sie vor das Volk. Dabei gibt es für mich so etwas wie einen gewissen Komplex. Was geschieht, wenn beide Vorlagen in der Volksabstimmung angenommen werden? Für mich bestehen hier noch gewisse Komplikationen des Ueberblickens.

Ich möchte aber den Antrag Stucki unterstützen, ohne mit dieser Zustimmung sagen zu wollen, es sei in diesem Antrag alles enthalten; denn es bestehen noch gewisse Schwierigkeiten in bezug auf die Abgrenzung.

Bundesrat Tschudi: Ich kann Herrn Ständerat Krauchthaler sehr leicht antworten. Jede Verfassungsbestimmung — das haben wir heute schon oft gehört — ist eine Ermächtigung an den Gesetzgeber. Die Ausführung des Antrages von Herrn Ständerat Stucki, wenn er von Ihnen und in der Volksabstimmung gebilligt wird, muss vom Gesetzgeber ausgeführt werden. Der Gesetzgeber, also das Parlament, wird feststellen, ob es nötigenfalls von sich aus Koordinationsmassnahmen zu treffen hat, also nicht die Verwaltung, nicht der Bundesrat. Ich kann dieser Bestimmung zustimmen, während ich dem Antrag von Herrn Ständerat Andermatt nicht hätte beipflichten können. Es liegt — wie Herr Ständerat Hürlimann dargelegt hat — ein Unterschied vor zwischen diesen beiden Vorschlägen. Nach dem Antrag von Herrn Ständerat Andermatt hätte der Bund reglementieren können für die vorschulpflichtige Stufe und für die obligatorische Schulpflicht. Wir sind der Meinung, auch wegen der Elternrechte, dass diese Schulstufen möglichst in der Zuständigkeit von Kantonen und Gemeinden bleiben sollen. Nach dem Antrag Stucki ist die Bundeskompetenz auf die Koordinationsfrage beschränkt.

Abstimmung — Vote

Lit. d

Für den Antrag Stucki	30 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	3 Stimmen

M. Guisan, rapporteur: Selon l'alinéa 5 proposé par le Conseil fédéral, la Confédération pourra accorder des subventions dans tous les domaines de l'enseignement. Elle tiendra compte des capacités financières et des possibilités d'action des diverses collectivités publiques qui ont la charge de l'enseignement. Les dispositions aujourd'hui contenues aux articles 27, 1er alinéa, 27bis et 27quater seront ainsi groupées en un seul texte. Dans le régime des bourses d'études, la responsabilité principale restera aux cantons. Les prestations fédérales permettront en particulier aux cantons financièrement faibles d'accorder des bourses dont les montants, ajoutés

aux moyens propres des bénéficiaires, couvrent véritablement le coût des études. L'alinéa 5 introduit une nouveauté en ce sens que la Confédération pourra accorder elle-même des aides financières pour l'enseignement. A cette fin, le Conseil fédéral étudie la possibilité de créer une caisse fédérale de prêts qui dispenserait une aide financière en l'absence de bourses cantonales.

Notre commission a jugé à propos de compléter cet alinéa 5. La Confédération peut subordonner l'octroi des contributions fédérales aux dépenses des cantons au respect de diverses conditions: une coordination scolaire intercantonale traduite dans les faits, le libre passage entre les établissements scolaires des cantons, la garantie de l'accès aux universités. Le Conseil fédéral s'est rallié à ce nouveau texte qui est presque semblable à une disposition formulée dans l'avant-projet du Département fédéral de l'intérieur.

Votre commission vous propose d'approuver l'alinéa 5 tel qu'il figure sur le dépliant.

Wenk: Ich glaube, mit der Annahme des Antrages Stucki ist die Garantie für die Koordination eingebaut. Wir können jetzt in Absatz 5 sehr wohl zur Formulierung des Bundesrates zurückkehren. Ich stelle in diesem Sinne Antrag.

Hürlimann: Ich möchte Ihnen beantragen, den Absatz 5 so zu belassen, wie er Ihnen von der Kommission beantragt wird. Es geht hier nicht nur um die Koordination, sondern es geht auch um die Freizügigkeit im Bildungswesen unter den Kantonen. Es geht vor allem auch um den Zugang zu den Hochschulen, besonders aus Kantonen, die keine Hochschulen besitzen. Wir sind als Nichthochschulkantone bei diesem Absatz 5 sehr daran interessiert, dass der Bund Mittel hat, um allenfalls den Zugang der Maturanden zu den Hochschulen aus allen Gebieten der Schweiz sicherzustellen, dies mit Rücksicht auf die Leistungen, die vom Steuerzahler in der ganzen Schweiz aufgebracht werden. Das ist der eine Grund. Ueberdies bin ich persönlich der Meinung, dass man in bezug auf die Koordinationsbestrebungen zunächst, wenn man die Koordination realisieren will, den Absatz 5 in Anspruch nehmen soll und erst im äussersten Notfall die Litera d. Auch aus diesem Grunde hat der Absatz 5 einen tieferen Sinn.

Abstimmung — Vote

Al. 5

Für den Antrag Wenk	6 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	31 Stimmen

M. Guisan, rapporteur: L'alinéa 6 fixe deux degrés dans la coopération. En matière de formation, les cantons seront appelés à coopérer à l'élaboration et à l'application des lois d'exécution. En matière de formation professionnelle, les groupements économiques seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution à l'application desquelles ils pourront être appelés à coopérer.

Votre commission vous propose d'adopter l'alinéa 6.

Angenommen — Adopté

Hürlimann: Ich muss zu Artikel 27bis noch eine Erklärung zuhanden des Protokolls abgeben. Ich nehme

an, dass Herr Bundesrat Tschudi, wenn er mir nicht widerspricht, mit dieser Erklärung einverstanden ist.

Wir haben alle unsere Bemühungen um das Bildungswesen unter den Obersatz gestellt: «Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.» Wir haben schon im Zusammenhang mit dem Recht auf Ausbildung die interessanten Hinweise von Herrn Kollega Munz auf das Privatrecht, auf unser Familienrecht, angehört. Ich möchte hier lediglich festhalten, dass mit diesem Satz, dass das Bildungswesen eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist, das Elternrecht nicht ausgeschlossen wird, sondern ausdrücklich im Sinne unseres privaten Rechtes, das auch auf Verfassungsrecht beruht, garantiert bleibt. Ich lege Wert darauf, das hier festzuhalten.

Noch ein zweites. Das ist eine kurze Antwort an Herrn Kollega Weber mit Rücksicht auf die Begriffe «Bildungswesen» und «Ausbildung». Ich glaube, man muss vom deutschen Begriff «Ausbildung» ausgehen, und man hat den technischen Begriff «Bildungswesen» nur gewählt, weil man nicht «Ausbildungswesen» sagen kann. Das sind eingeführte Begriffe. Aber ich glaube, wir haben deutlich gesagt, dass man beim Sozialrecht nur von Ausbildung und nicht von Bildung sprechen kann.

Art. 27quater

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

M. Guisan, rapporteur: Cet article, dont les dispositions ont été reprises, voire étendues, dans les nouveaux textes sur la formation, peut être abrogé.

Angenommen — Adopté

Art. 34ter, Abs. 1, Buchstabe g

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 34ter, al. 1, lettre g

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

M. Guisan, rapporteur: Cette disposition, reprise et étendue par le nouvel article 27bis, 3e alinéa, peut être abrogée.

Angenommen — Adopté

Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung

Dispositions transitoires de la constitution

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

M. Guisan, rapporteur: Selon l'actuel article 27, alinéa 2, l'enseignement est gratuit dans les écoles publiques mais pour l'instruction primaire seulement. Selon l'alinéa 3 du nouvel article 27, la gratuité est étendue à toute la période de scolarité obligatoire dans les écoles

publiques de tous degrés. Votre commission vous propose d'adopter la nouvelle rédaction de l'article 4 des dispositions transitoires qui tient compte de cette modification.

Angenommen — Adopté

Ziffer II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chiffre II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes 28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

II

Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung betreffend die Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Arrêté fédéral complétant la constitution par un article sur l'encouragement de la recherche scientifique

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Ziffer I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chiffre I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 27quater

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung. Seine Leistungen können insbesondere an die Bedingung geknüpft werden, dass die Koordination sichergestellt ist.

Abs. 2

Er ist befugt, Forschungsstätten zu errichten und bestehende ganz oder teilweise zu übernehmen.

Art. 27quater

Proposition de la commission

Al. 1

La Confédération encourage la recherche scientifique. Ses prestations peuvent être subordonnées à la condition que la coordination soit assurée.

Al. 2

Elle peut créer des établissements de recherche ou en reprendre, soit entièrement, soit en partie.

M. Guisan, rapporteur: Alinéa 1: En matière de recherche, la compétence de la Confédération sera générale, que la recherche soit fondamentale ou à motivation industrielle. Il appartiendra à l'autorité fédérale de formuler une politique d'ensemble de la recherche. La liberté des hommes de science sera garantie. Cela ne signifie pas toutefois que la Confédération s'engage à financer tout projet de recherche dont la qualité scientifique serait démontrée. Les moyens financiers limités dont la Confédération dispose doivent être utilisés d'une manière rationnelle. L'alinéa 1 ne mentionne pas explicitement certains domaines de recherche particulièrement actuels ou importants. Pareille énumération ne pourrait être qu'arbitraire et incomplète.

Votre commission a jugé bon de préciser que la Confédération peut subordonner l'octroi de ses prestations à la condition que la coordination soit assurée. Votre commission vous propose d'adopter l'alinéa 1 tel qu'il figure sur le dépliant.

La compétence conférée à la Confédération par l'alinéa 2 de créer et de reprendre entièrement ou en partie des établissements de recherche est le pendant du nouvel article 27bis, 4e alinéa, lettre c, qui prévoit la création et la reprise, entière ou partielle, des établissements d'enseignement supérieur. Cette compétence ne sera utilisée qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances le justifieront et seulement en accord avec les organismes ou autorités, notamment les universités ou cantons dont les établissements de recherche dépendent. Le Conseil suisse de la science a chargé un groupe de travail d'établir des propositions en vue de régler les attributions et l'organisation des centres de recherche appartenant à la Confédération. Votre commission, qui a veillé à la conformité rédactionnelle de cet alinéa 2, avec la lettre c de l'alinéa 4 du nouvel article 27bis, vous propose d'adopter le texte tel qu'il figure sur le dépliant.

Angenommen — Adopté

Ziffern II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chiffres II, III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung von Motionen und Postulaten

Classement de motions et des postulats

M. Guisan, rapporteur: Les six motions et postulats qui figurent à la page 68 du message en français et aux pages 66 et 67 du texte en allemand sont classés. Ce sont:

Motion No 10129 des 23/26 septembre 1969 (Müller-Lucerne) concernant la revision de l'article 27 de la constitution;

Motion No 10141 des 23/26 septembre 1969 (Wenk) concernant une base constitutionnelle pour l'éducation et l'enseignement;

Postulat No 8960 du 3 juin 1964 (Haller) concernant l'unification des systèmes scolaires cantonaux;

Postulat No 10246 du 26 septembre 1969 (Meyer-Lucerne) concernant la coordination scolaire intercantonale;

Postulat No 10073 du 13 mars 1969 (Müller-Lucerne) concernant la loi sur l'octroi des bourses d'études;

Postulat No 10688 du 17 décembre 1970 (Krumenacher) concernant les bourses et prêts d'études.

Zustimmung — Adhésion

An den Nationalrat — Au Conseil national

11 040. Schulkoordination. Bericht über das Volksbegehren Coordination scolaire. Rapport sur l'initiative populaire

Bericht des Bundesrates und Beschlussentwurf
vom 27. September 1971 (BB I, 1001)

Rapport du Conseil fédéral et projet d'arrêté
du 27 septembre 1971 (FF II, 997)

Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Anträge Wenk

Art. 1

Das Volksbegehren für Schulkoordination vom 1. Oktober 1969 wird gutgeheissen. Es lautet:

Art. 2

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Vorschlag zu einer Partialrevision der Bundesverfassung im Sinne der Initianten auszuarbeiten und den eidgenössischen Räten vorzulegen.

Art. 3

Streichen.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles et adhérer au projet du Conseil fédéral.

Propositions Wenk

Article premier

L'initiative populaire pour la coordination scolaire du 1er octobre 1969 est approuvée. Elle a la teneur suivante:

Art. 2

Le Conseil fédéral est chargé de procéder à une revision partielle de la constitution fédérale dans le sens

indiqué et de soumettre ses propositions aux conseils législatifs.

Art. 3

Biffer.

Berichterstattung — Rapport général

M. **Guisan**, rapporteur: L'examen de cette initiative doit être conduit sur la base de trois faits: Le premier est le dépôt de l'initiative populaire pour la coordination scolaire, lancée par un comité formé dans le cadre du groupe des jeunes du parti suisse des paysans, artisans et bourgeois, aujourd'hui parti du centre. Munie de 87 577 signatures valables, cette initiative a été reçue à la Chancellerie fédérale le 1er octobre 1969; le texte de l'initiative figure à la page 1 du message que vous avez en main.

Le second fait est l'adoption, en juin 1971, du concordat intercantonal sur la coordination scolaire. Le 17 janvier 1972, jour auquel notre commission s'est réunie pour la première fois, 18 cantons avaient adhéré audit concordat, dont le texte se trouve aux pages 9 et 10 du message.

Le troisième fait est la présentation par le Conseil fédéral des nouveaux articles 27, 27bis et 27quater de la constitution fédérale sur l'enseignement et la recherche que vous venez d'adopter dans le texte qui figure sur le dépliant et la modification résultant de la proposition de notre collègue Stucki.

Dans cette situation, l'examen de l'initiative consiste à se demander si les buts qu'elle se propose sont réalisés, d'abord par le concordat. Mais comme cette entente ne lie que les cantons qui y ont adhéré, il convient encore de rechercher si les buts de l'initiative sont, à défaut du concordat, réalisés par les articles constitutionnels.

Nous allons procéder à ce double examen en suivant l'initiative alinéa par alinéa.

Dans le préambule, deux préoccupations principales se font jour: Les initiants veulent d'abord tenir compte des différentes régions linguistiques. Le concordat va plus loin, il constitue une entente intercantonale et non interrégionale, c'est-à-dire qu'il tient compte des différences non seulement entre régions linguistiques mais entre les cantons. Cette solution est conforme à notre construction fédéraliste qui repose sur les Etats confédérés et non sur des régions linguistiques, économiques ou autres. L'article 27bis nouveau fait une large part aux compétences cantonales. A cet égard, il va aussi au-delà de l'initiative.

La deuxième préoccupation des initiants dans le préambule est de permettre à tous les citoyens suisses de bénéficier d'une formation conforme aux exigences de l'heure. Les cantons concordataires se bornent à proclamer, à l'article premier du concordat, leur volonté de développer l'école. Mais l'article 27bis, 1er alinéa, nouveau, que vous venez d'adopter, du reste contre l'avis d'une certaine minorité de notre Conseil, reconnaît à chaque habitant le droit d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes. Si l'initiative était acceptée, il faudrait modifier ce texte et n'accorder le droit à la formation qu'aux seuls citoyens suisses et non plus à chaque habitant comme nous venons de le décider.

La lettre a de l'initiative tend à la fixation uniforme pour toute la Suisse de l'âge d'entrée à l'école, du début de l'année scolaire et de la durée de la scolarité obligatoire. Ces précisions devraient figurer dans les articles

Bildungsartikel der Bundesverfassung. Revision

Education et recherche. Révision des articles constitutionnels

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11111
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1972
Date	
Data	
Seite	111-142
Page	
Pagina	
Ref. No	20 000 893

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.

Elfte Sitzung — Onzième séance

Freitag, 6. Oktober 1972, Vormittag

Vendredi 6 octobre 1972, matin

08.00 Uhr

Vorsitz — Présidence: *M. Lampert, vice-président*

11 001. Telephonabhörung und Immunität

Ecoute téléphonique et immunité

Siehe Seite 572 hiervor — Voir page 572 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 6. Oktober 1972

Décision du Conseil national du 6 octobre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 25 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

11 111. Bildung und Forschung.

Verfassungsartikel

Enseignement et recherche.

Articles constitutionnels

I

Bundesbeschluss über die Aenderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen

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

Siehe Seite 573 hiervor — Voir page 573 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. September 1972

Décision du Conseil national du 25 septembre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 20 Stimmen
Dagegen 4 Stimmen

II

Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung betreffend die Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Arrêté fédéral complétant la constitution par un article sur l'encouragement de la recherche scientifique

Siehe Seite 111 hiervor — Voir page 111 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1972

Décision du Conseil national du 22 juin 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 26 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

11 148. Bundesverfassung. Aufhebung der Artikel 51 und 52

Constitution fédérale.

Abrogation des articles 51 et 52

Siehe Seite 510 hiervor — Voir page 510 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. September 1972

Décision du Conseil national du 19 septembre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 25 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

10 563. Bäuerliches Zivilrecht. Aenderung des Bundesgesetzes

Droit civil rural.

Modification de la loi

Siehe Seite 660 hiervor — Voir page 660 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 2. Oktober 1972

Décision du Conseil national du 2 octobre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 26 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

11 157. Militärversicherung. Anpassung der Leistungen

Assurance militaire.

Adaptation des prestations

Siehe Seite 605 hiervor — Voir page 605 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 6. Oktober 1972

Décision du Conseil national du 6 octobre 1972

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 26 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

Bildung und Forschung. Verfassungsartikel

Enseignement et recherche. Articles constitutionnels

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11111
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.10.1972 - 08:00
Date	
Data	
Seite	721-721
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 514