

Botschaft

über die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen»

sowie Stellungnahme zu den Standesinitiativen der Kantone Luzern, Schwyz und Zug betreffend einheitlicher Schuljahresbeginn und zur parlamentarischen Initiative betreffend Schulkoordination

vom 17. August 1983

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten und ihnen zu empfehlen, die Initiative zu verwerfen und den Gegenentwurf der Bundesversammlung anzunehmen.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Mit dieser Botschaft nehmen wir zuhanden der vorberatenden Kommission des Nationalrates gleichzeitig Stellung zu den in der Frage des Schuljahresbeginns eingegangenen Standesinitiativen der Kantone Luzern, Schwyz und Zug sowie zur parlamentarischen Initiative Merz.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. August 1983

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Aubert
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Als sich Ende der siebziger Jahre abzeichnete, dass die in weiten Kreisen der Bevölkerung gewünschte gesamtschweizerische Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns auf föderalistischem Weg kaum mehr verwirklicht werden konnte, wurden entsprechende Vorstösse auf eidgenössischer Ebene unternommen. Es sind dies die Standesinitiativen der Kantone Zug (1978), Schwyz (1979) und Luzern (1981), die parlamentarische Initiative von Herrn Nationalrat Merz (1979) und insbesondere die von elf Kantonalsektionen der Freisinnig-demokratischen Partei eingereichte Volksinitiative (1981).

Allen diesen Vorstössen ist gemeinsam, dass sie in der Frage des Schuljahresbeginns eine Bundesregelung anstreben. Die Volksinitiative und die Standesinitiativen möchten dem Bund vorerst die entsprechende verfassungsmässige Kompetenz einräumen, die Festlegung des Zeitpunktes wäre dann Sache des Bundesgesetzgebers. Die parlamentarische Initiative nennt den Zeitpunkt des Schuljahresbeginns direkt in der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung. Sie möchte daneben auch noch andere Schulkoordinationsprobleme vom Bunde geregelt wissen.

Volksinitiative und Standesinitiativen verzichten darauf, den gewünschten Zeitpunkt des einheitlichen Schuljahresbeginns zu nennen. Die parlamentarische Initiative sieht demgegenüber vor, den Beginn des Schuljahres in der Bundesverfassung einheitlich auf den Spätsommer festzulegen.

Gestützt auf das eindeutige Vernehmlassungsergebnis halten wir dafür, dass wir uns auf die Regelung des Schuljahresbeginns beschränken müssen und dass direkt im Verfassungsartikel auch der Zeitpunkt des Schuljahresbeginns festgelegt werden sollte. Die überwältigende Mehrheit der Vernehmlasser, aber auch die Nationalratskommission, die die parlamentarische Initiative und die Standesinitiativen vorzubereiten hat, haben sich für den Spätsommerschulbeginn ausgesprochen. Unser Gegenvorschlag zur Volksinitiative, der in diesem Punkte auch dem Schulkoordinationskonkordat entspricht, trägt diesem Wunsche Rechnung.

Botschaft

1 Entwicklung und gegenwärtiger Stand in der Frage des Schuljahresbeginns

11 Allgemeines

Die Eigenständigkeit der Kantone im Volksschulbereich und die auf dieser Schulstufe stark verbreitete Gemeindeautonomie widerspiegeln unsere schweizerische Vielfalt. Der Schul föderalismus hat zweifellos viele bewährte positive Seiten, u. a. gestattet er rasche Veränderungen zur Anpassung an neue Gegebenheiten, er bewirkt dadurch aber auch Unterschiede, die sich dann zum Nachteil der Schüler und deren Familien auswirken können, wenn diese beispielsweise den Wohnort über die Kantonsgrenzen hinaus wechseln. Andererseits ist es klar, dass die geographische Mobilität vor allem in hochentwickelten Industrieländern – und dies ganz speziell in Krisenzeiten – eine Notwendigkeit geworden ist, und dass sie wirtschaftliche, aber auch – unter gewissen Bedingungen – kulturelle Vorteile mit sich bringen kann. Notwendig werdende Wohnortwechsel von Kanton zu Kanton sollten deshalb nicht durch unnötige Hindernisse erschwert werden.

Die uneinheitliche Festlegung des Schuljahresbeginns wird in breiten Kreisen als ein derartiges Hindernis empfunden. Dieses verursacht nicht nur im Falle eines Wohnsitzwechsels von Kanton zu Kanton Schwierigkeiten, sondern auch beim Übertritt in weiterführende Schulen anderer Kantone.

Als besonders unbefriedigend wird auch empfunden, dass der unterschiedliche Schuljahresbeginn keinen für alle Kantone gültigen nahtlosen Anschluss des Beginns der Berufslehren an das Ende der rein schulischen Ausbildung gewährleistet. Die Absolvierung von Berufslehren in anderen Kantonen als dem Wohnkanton – eine Notwendigkeit in manchen Regionen mit ungenügendem oder einseitigem Lehrstellenangebot – wird dadurch erschwert. So müssen beispielsweise junge Freiburger, die im Kanton Bern eine Lehre absolvieren wollen, die Schule teilweise vorzeitig verlassen, um den entsprechenden Anschluss zu finden. Gesamtschweizerische Verbände, welche zentrale Berufsschulen führen, müssen auf die unterschiedlichen Schulverhältnisse jedes einzelnen Kantons Rücksicht nehmen, was die Organisation der Fachausbildung sehr belastet und verteuert. Firmen, welche Lehrlinge in verschiedenen Kantonen ausbilden, haben Schwierigkeiten, die Lehrlinge einheitlich zu betreuen und gemeinsame Arbeitswochen durchzuführen, weil diese unter Umständen in einzelnen Kantonen mit dem Berufsschulunterricht kollidieren.

12 Entwicklung und gegenwärtiger Stand

Heute kennt man in fast allen Ländern den einheitlichen Herbstschulbeginn. In der Schweiz steht die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt des Schuljahresbeginns schon seit vielen Jahren in Diskussion. Bis zu den sechziger Jahren konnte eine Mehrheit der Kantone den Frühjahrsschulbeginn. Verfolgt man die

Entwicklung in jüngster Zeit, so ist auch bei uns eine Tendenz zum Herbstschulbeginn festzustellen.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die verwendete Terminologie nicht immer einheitlich ist. Die einen sprechen vom Herbstschul-, andere vom Spätsommerschulbeginn. Gemeint ist heute in aller Regel ein Schuljahresbeginn nach den Sommerferien.

In einzelnen Kantonen gehen die Begehren, den Schuljahresbeginn vom Frühjahr auf den Herbst zu verlegen, bis in die Vorkriegszeit zurück. Verschiedene Kantone empfanden den bisherigen Zustand je länger je mehr als unbefriedigend, so etwa die Kantone Graubünden und Wallis, wo die Mehrheit der Gemeinden die Schule seit vielen Jahren im Herbst begannen. Das Gesagte gilt auch für den Kanton Luzern, in dem die Mittelschulen schon seit längerer Zeit den Herbstbeginn kannten. Eine gesamtkantonalen Umstellung auf den Herbst drängte sich nach Ansicht dieser Stände auf. Fast gleichzeitig mit dem Kanton Luzern wechselten im Jahre 1966 auch die Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, später auch der Kanton Zug, auf den Spätsommerbeginn. Im Kanton Schwyz wurde dieser Entscheid im Jahre 1974 wieder rückgängig gemacht, nachdem der Nachbarkanton Zürich sich in einer Abstimmung über eine Volksinitiative für die Rückkehr zum Frühjahrsschulbeginn entschlossen hatte.

In der Westschweiz kennt der Kanton Genf, in unmittelbarer Nachbarschaft zu Frankreich und mit starken internationalen Verbindungen, schon seit vielen Jahren den Herbstschulbeginn. Auch der Kanton Tessin beginnt das Schuljahr seit Jahrzehnten im Herbst. In Freiburg stellte sich das Problem ähnlich wie in Graubünden und im Wallis. Da verschiedene Gemeinden und insbesondere die Stadt Freiburg sich seit langem auf den Herbst festgelegt hatten, entschloss man sich, diese Regelung ab 1964 auf den ganzen Kanton auszudehnen.

Die durch die verschiedenen Schulanfangsregelungen entstandene unbefriedigende Situation veranlasste die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Frage auf gesamtschweizerischer Ebene an die Hand zu nehmen. Sie einigte sich am 21. Juni 1967 einstimmig auf eine Koordination des Schuljahresbeginns auf den Herbst, eine Empfehlung, die bekanntlich 1970 in das Schulkoordinationskonkordat übernommen wurde.

In der Folge wechselten weitere Kantone (NE, VD, ZG) zum Herbstschulbeginn; einige hatten mit dem Beitritt zum Konkordat diesen Schritt ebenfalls formell beschlossen (AR, AI, BL, GL, SG, SO), entschieden sich aber nach der Volksabstimmung im Kanton Zürich im Jahre 1972, mindestens vorläufig beim Frühjahrsbeginn zu bleiben.

Der Kanton Bern lehnte 1972 die Verlegung des Schuljahresbeginns vom Frühling auf den Herbst in einer Volksabstimmung ab. Für den französischsprachigen Kantonsteil wurde in der Folge in Angleichung an die nunmehr einheitliche Regelung in der gesamten französischsprachigen Schweiz der Herbstschulbeginn eingeführt.

Im Jahre 1971 stimmten die Zürcher Stimmbürger dem Beitritt zum Schulkoordinationskonkordat mit grossem Mehr zu. Die gleichzeitig unterbreitete Vorlage betreffend Herbstschulbeginn wurde dagegen nur relativ knapp angenommen. Im Jahr darauf haben dann die Zürcher eine Volksinitiative für den Schulbe-

ginn im Frühling entgegen dem früheren Entscheid deutlich angenommen. Damit stand fest, dass in der Schweiz bis auf weiteres keine einheitliche Regelung des Schuljahresbeginns zu erreichen war.

13 Kantone kennen somit den Schuljahresbeginn im Spätsommer (meist ungefähr Ende August), nämlich Genf, Waadt, Freiburg, Neuenburg, Jura, Tessin, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Uri, Zug und Wallis sowie zusätzlich der französischsprachige Teil des Kantons Bern. 13 Kantone bleiben weiterhin beim Frühjahrsschulbeginn.

In dieser Situation wurde von verschiedenen Seiten eine Bundeslösung in dieser Frage gefordert. Konkreter Ausdruck dieser Forderung waren in der Folge die entsprechenden Standesinitiativen der Kantone Zug (1978), Schwyz (1979) und Luzern (1981), die parlamentarische Initiative von Nationalrat Merz (1979) und insbesondere die von elf Kantonalsektionen der Freisinnig-demokratischen Partei eingereichte Volksinitiative (1981).

Es wurde aber auch die Meinung vertreten, dass eine Regelung dieser Frage durch den Bund erst als letztmögliche Massnahme in Betracht gezogen werden sollte. Vorerst wäre nochmals der Versuch zu unternehmen, eine Lösung auf föderalistischem Weg zu erreichen. In diesem Sinne unterbreiteten die Kantone Bern und Zürich ihrem Souverän am 6. Juni 1982 erneut eine Vorlage zur Verschiebung des Schuljahresbeginns auf den Herbst. In beiden Kantonen scheiterte jedoch dieser weitere Versuch zur gesamtschweizerischen Koordination.

2 Die Volksinitiative

21 Formelles

211 Wortlaut

Am 23. Februar 1981 wurde die bereits erwähnte Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen» eingereicht. Die Initiative ist in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet und lautet wie folgt:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 27^{bis} Abs. 4 (neu)

⁴ Die Bundesgesetzgebung legt die Jahreszeit fest, in der das Schuljahr beginnt.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

212 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 30. März 1981 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 104750 gültige Unterschriften aufweist und damit formell zustandegekommen ist (BBl 1981 I 1148).

213 Behandlungsfrist

Die Frist für den Bundesrat, den Räten eine Botschaft über die Volksinitiative zu unterbreiten, läuft am 22. Februar 1984 ab (Art. 27 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 GVG).

22 Gültigkeit

221 Einheit der Form

Eine Initiative kann entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 121 Abs. 4 BV); Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 BPR).

Die vorliegende Initiative hat ausschliesslich die Form des ausgearbeiteten Entwurfes. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

222 Einheit der Materie

Nach Artikel 121 Absatz 3 BV darf eine Initiative nur eine Materie zum Gegenstand haben. Dieses Erfordernis ist hier fraglos erfüllt.

23 Ziel der Initiative

Die Volksinitiative möchte dem Bund die Kompetenz zur Festlegung des Schuljahresbeginns übertragen. Über den Zeitpunkt selber spricht sie sich nicht aus. Dies zu bestimmen wäre dann Sache des Bundesgesetzgebers, wobei ein entsprechender Erlass wie üblich dem fakultativen Referendum unterstellt wäre.

24 Motive der Initianten

In den Unterlagen für die Unterschriftensammlung hat das von einem aus elf Kantonalsektionen (BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SG, GR) der Freisinnig-demokratischen Partei gebildete Initiativkomitee seinen Vorstoss wie folgt begründet:

Der unterschiedliche Schulbeginn in den Kantonen der Schweiz führt zu immer grösseren Störungen und Schwierigkeiten für die betroffenen Kinder und ihre Familien, aber auch für die Schulorganisation, für die Lehrerschaft und Behörden. Ein Wohnortswechsel ist für Kinder im schulpflichtigen Alter immer mit Schwierigkeiten verbunden. Warum sollen diese Schwierigkeiten noch durch einen unterschiedlichen Beginn des Schuljahres gesteigert werden? Jedes Jahr sind zehntausende von Familien in unserem Lande betroffen. Die Kinder dieser Familien werden sehr oft um eine Klasse zurückversetzt oder müssen in eine Klasse eintreten, die stofflich bereits weit voraus ist. Daraus entstehen unnötige Belastungen. Der unterschiedliche Schuljahresbeginn kann weder mit pädagogischen noch mit föderalistischen Argumenten begründet werden. Einziges Hindernis ist die mangelnde Koordinationsbereitschaft der Kantone. Dieser Frage haben sich die Initianten angenommen und beschlossen, eine Volksinitiative zur Vereinheitlichung des

Schuljahresbeginns zu lancieren. Sie hoffen mit ihrer Initiative positive Entschiede in den Kantonen zu fördern, oder, wenn diese weiterhin ausbleiben sollten, den Bund innert nützlicher Frist zu veranlassen, wenigstens diese dringendste Koordinationsmassnahme dem Schweizervolk zum Entscheid vorzulegen. Mit der Realisierung dieser minimalen Vereinheitlichung wird die Schulhoheit und die innere Eigenständigkeit der Schulen der Kantone nicht in Frage gestellt.

25 Frage des Rückzuges der Initiative

Aus Kreisen der Initianten war verschiedentlich zu hören, man sei bereit, die Volksinitiative zurückzuziehen, falls der Bund einen akzeptablen Gegenvorschlag ausarbeite. Man liess durchblicken, dass dies vor allem dann der Fall sei, wenn im Verfassungsartikel gleich auch der Zeitpunkt – und zwar der Spätsommer – verankert werde. Das Eidgenössische Departement des Innern hat deshalb nicht bloss über die Volksinitiative ein Vernehmlassungsverfahren bei den Interessierten durchgeführt, sondern gleichzeitig einen Gegenvorschlag mit Nennung des Zeitpunktes ins Verfahren einbezogen. Am 30. März 1983 haben wir vom Ergebnis des Vernehmlassverfahrens Kenntnis genommen und das Departement des Innern beauftragt, zunächst mit den Initianten abzuklären, ob sie bei Vorlage eines Gegenvorschlags die Initiative tatsächlich zurückziehen würden. Ergebnis dieser Abklärung ist ein Schreiben des Initiativkomitees vom 18. April 1983 an den Vorsteher des Departementes des Innern, worin die Rückzugsabsicht bestätigt wird, «falls das Parlament sich dem Gegenvorschlag des Bundesrates anschliesst, wonach der Zeitpunkt des Schuljahresbeginns direkt in der Verfassung genannt wird.»

3 Die übrigen Vorstösse auf eidgenössischer Ebene

31 Wortlaut der Vorstösse

311 Standesinitiative des Kantons Zug

(vom 25. Sept. 1978)

Art. 27^{bis} Abs. 4 BV

Der Bund setzt den Schulanfang in allen Kantonen einheitlich fest.

312 Standesinitiative des Kantons Schwyz

(vom 5. März 1979)

Art. 27^{bis} Abs. 4 BV

Der Bund setzt den Schulanfang in allen Kantonen einheitlich fest.

313 Standesinitiative des Kantons Luzern

(vom 8. Jan. 1981)

Ergänzung von Art. 27 BV

Der Bund legt die Jahreszeit für den Schulanfang der öffentlichen Schulen in allen Kantonen einheitlich fest.

314 Parlamentarische Einzelinitiative Merz (vom 5. Okt. 1979)

Art. 27^{bis} Abs. 3 BV

Der Bund ist befugt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen einheitliche Bestimmungen über die Dauer der obligatorischen Schulpflicht, das Schuleintrittsalter, die Ausbildungszeit sowie den Beginn des Schuljahres zu erlassen. Im übrigen bleibt die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Artikels 27.

Mit Zustimmung von Nationalrat Merz hat die zuständige Nationalratskommission die parlamentarische Initiative wie folgt modifiziert:

Der Bund ist befugt, ... die Ausbildungszeit zu erlassen, sowie den Beginn des Schuljahres auf den Spätsommer festzulegen. Im übrigen ... des Artikels 27.

32 Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten der Vorstösse

Den drei Standesinitiativen ist gemeinsam – sie stimmen darin auch mit der Volksinitiative überein –, dass sie dem Bund die Kompetenz zur Festlegung des Schuljahresbeginns übertragen wollen. Die Festlegung des konkreten Zeitpunkts wäre dann Sache des Bundesgesetzgebers. Hier wird also ein Verfahren in zwei Schritte anvisiert.

Die Initiative des Kantons Luzern ist im Wortlaut leicht verschieden von den übrigen Vorstössen. Sie spricht ausdrücklich von den öffentlichen Schulen.

Die parlamentarische Initiative möchte auch die übrigen im Schulkonkordat enthaltenen Koordinationsverpflichtungen (Dauer der obligatorischen Schulpflicht, Eintrittsalter, Ausbildungszeit) von Bundes wegen für alle Kantone verbindlich erklären und in die Verfassung aufnehmen. Die Frage des Schuljahresbeginns ist hier also nur ein Regelungsproblem unter verschiedenen andern. In der von der zuständigen Nationalratskommission modifizierten Fassung unterscheidet sie sich von den übrigen Initiativen auch darin, dass sie den Zeitpunkt des Schuljahresbeginns direkt nennt. Sie statuiert den einheitlichen Schulbeginn im Spätsommer. Allerdings würde auch diese Lösung vermutlich ein Vorgehen in zwei Schritten implizieren, müsste doch in der Folge auch noch konkretisiert werden, was in der Praxis unter Spätsommerschulbeginn zu verstehen ist (z. B. Schuljahresbeginn zwischen Mitte August und Mitte Oktober).

33 Stand der Behandlung

Die Nationalratskommission zur Behandlung der drei Standesinitiativen und der parlamentarischen Einzelinitiative (Kommission Biderbost) hat ihre Beratungen am 19. August 1982 sistiert und uns die Vorstösse zur Stellungnahme überwiesen. Sie tat dies nicht zuletzt deshalb, weil wir im Zusammenhang mit der Behandlung der Volksinitiative in der Frage des Schuljahresbeginns ohnehin aktiv werden mussten (u. a. Vernehmlassungsverfahren bei den interessierten Kreisen, Botschaft).

Was die parlamentarische Initiative betrifft, so hat die Kommission ausdrücklich beschlossen, von uns nur eine Stellungnahme zur Frage des Schuljahresbeginns, nicht aber zu den andern drei aus dem Schulkoordinationskonkordat übernommenen Punkten, einzuholen.

Zum Zeitpunkt des Schuljahresbeginns hat sie die eindeutige Empfehlung geäußert, wir möchten eine Bundeslösung anstreben, die den Schulbeginn für alle Kantone auf den Spätsommer festlegt.

4 Das Vernehmlassungsverfahren

41 Teilnehmer und Fragestellung

Mit Beschluss vom 4. Oktober 1982 ermächtigten wir das Eidgenössische Departement des Innern, die Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft und die wichtigsten bildungspolitischen Organe und Gruppen zur Vernehmlassung einzuladen.

In der Folge wurden diesen interessierten Kreisen die verschiedenen Vorstösse auf eidgenössischer Ebene zusammen mit einem erläuternden Bericht zur Stellungnahme vorgelegt. Die Vernehmlasser wurden dabei insbesondere auch gebeten, sich zu dem vom Departement des Innern formulierten Gegenvorschlag zu äussern, der folgenden Wortlaut trug:

Art. 27 Abs. 2 BV

Die Kantone sorgen ... unentgeltlich. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte Oktober.

Diese zusätzlich zur Diskussion gestellte Formulierung entspricht einer der Bestimmungen des vom Grossteil der Kantone unterzeichneten Schulkoordinationskonkordates.

42 Ergebnis

421 Zusammenfassung

Die befragten Kantone, Landesparteien, Spitzenverbände der Wirtschaft und bildungspolitischen Organe und Gruppen (insgesamt trafen 56 Stellungnahmen ein) haben sich mit grosser Mehrheit für eine Kompetenz des Bundes zur Festlegung des Schuljahresbeginns ausgesprochen. Zwar hätten viele einer föderalistischen Lösung den Vorzug gegeben, doch sehen sie keine Möglichkeit, unter den gegenwärtigen Umständen auf diesem Weg zu dem gewünschten einheitlichen Schuljahresbeginn zu gelangen. Gleichzeitig hat der stark überwiegende Teil der Befragten den Wunsch geäußert, man möchte in der Verfassung nicht nur die Bundeskompetenz zur Festlegung des Schuljahresbeginns verankern, sondern gleich auch den massgeblichen Zeitpunkt. Was nun diesen Zeitpunkt betrifft, so wird mit wenigen Ausnahmen dem Spätsommer der Vorzug gegeben.

In etlichen Stellungnahmen kommt deutlich zum Ausdruck, dass sich die Bundeskompetenz auf die Frage des Schuljahresbeginns beschränken sollte. Verschiedentlich wendet man sich ausdrücklich gegen eine Erweiterung im Sinne

der parlamentarischen Initiative Merz (Übernahme weiterer Postulate aus dem Konkordat) oder gar die Aufnahme neuer Bildungsartikel im Sinne der 1973 am Ständemehr gescheiterten Vorlage.

422 Übersicht der einzelnen Stellungnahmen

Die Stellungnahmen der *Kantone* sind verhältnismässig einheitlich. Mit Ausnahme der Kantone Bern und Zürich, Jura und Solothurn, treten sämtliche Kantone ausdrücklich für eine Festlegung des Spätsommerbeginns in der Bundesverfassung ein. Die an sich bevorzugte föderalistische Lösung halten sie in der jetzigen Situation für nicht mehr realisierbar. Die Kantone Zürich und Bern verweisen auf ihre Volksabstimmungen im Jahre 1982, in denen eine Umstellung auf den Spätsommerschulbeginn abgelehnt wurde. Beide Kantone begrüssen es jedoch, dass sich nun Volk und Stände auf gesamtschweizerischer Ebene zu dieser Frage äussern können. Der Kanton Solothurn möchte den Zeitpunkt aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in der Verfassung, sondern in der Nachfolgesetzgebung festlegen. Der Kanton Jura bevorzugt zwar den Spätsommer, wendet sich aber aus föderalistischen Erwägungen gegen einen Verfassungsartikel in dieser Frage.

Bezüglich der wünschbaren Zeitspanne sprechen sich 15 Kantone für «Mitte August-Mitte Oktober», fünf für «Mitte August-Mitte September» und einer für «Mitte August-Ende September» aus.

Von den *Landesparteien* äussern sich die CVP, die FDP und die SPS zugunsten eines Verfassungsartikels, in dem nicht nur die Kompetenz zur Festlegung des Schuljahresbeginnes, sondern gleich auch der Zeitpunkt – und zwar der Spätsommer entsprechend dem Schulkoordinationskonkordat – verankert wird. Die CVP unterstreicht dabei die Notwendigkeit, in den Anstrengungen, die übrigen Schulkoordinationsprobleme auf dem Konkordatsweg zu lösen, nicht nachzulassen. Die FDP könnte auch eine Vorlage unterstützen, die den Zeitraum des Schuljahresbeginnes auf Mitte August bis Ende September verkürzte. Die SPS würde ihrerseits eine weitergehende Lösung, die auch andere Postulate – etwa im Sinne der parlamentarischen Initiative Merz – in den Verfassungsartikel aufnimmt, begrüessen.

Die SVP äussert sich zwar nicht ausdrücklich zum Frühlingsschulbeginn. Sie hält aber einerseits eine Aufspaltung des Schulbeginns nach Sprachregionen nicht für eine befriedigende Lösung und vertritt andererseits die Auffassung, gegen einen einheitlichen Herbstschulbeginn spreche heute eindeutig die politische Realität. Sie kann deshalb weder der Volksinitiative, noch dem Gegenvorschlag inhaltlich zustimmen, bejaht hingegen den vorgeschlagenen Weg, mit der Nennung des Zeitpunktes im Verfassungsartikel eine klare Entscheidung herbeizuführen.

Nach Auffassung des LdU sollten sich die Stimmberechtigten dazu äussern können, ob sie eine Änderung der bestehenden Regelung wünschen und falls ja, welchen Schuljahresbeginn sie vorziehen. Um der heutigen Situation Rechnung zu tragen, wäre seines Erachtens eine Einigung in dem Sinne denkbar, dass in den französisch und italienisch sprechenden Kantonen der Schulbeginn auf den

Herbst und in den deutschsprachigen Kantonen auf den Frühling festgelegt würde.

Die LPS wendet sich gegen eine Lösung, in der die anstehende Frage auf Bundesebene gelöst wird. Sie führt vor allem föderalistische Gründe an.

Auch die NA spricht sich gegen eine Bundeslösung aus. Sie könnte sich allenfalls mit einer Lösung befreunden, welche für die deutsche Schweiz und für die Westschweiz mit dem Tessin je eine separate Lösung vorsieht.

Bei den *Wirtschaftsverbänden* unterstützen der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, die Vereinigung der Angestelltenverbände, der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz eine Verankerung des Spätsommerschulbeginns in der Bundesverfassung. Der Gewerkschaftsbund würde es allerdings begrüssen, wenn dem Bund bei dieser Gelegenheit noch weitere Koordinationskompetenzen eingeräumt würden. Der Vorort stimmt einer vom Bund festgelegten Spätsommerschulbeginn nur mit Vorbehalten zu und fragt sich vor allem, ob es wirklich richtig sei, in dieser Frage den Weg über den Bund zu wählen. Der Schweizerische Gewerbeverband schliesslich hält unter den gegenwärtigen Umständen den Status quo für die akzeptabelste Lösung.

Von den beiden angefragten *bildungspolitischen Instanzen* sind sowohl die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), als auch die Konferenz schweizerischer Lehrerorganisationen (KOSLO) für die Verankerung des Spätsommerschulbeginns in der Bundesverfassung, auch wenn sie an sich einer föderalistischen Lösung den Vorzug gegeben hätten. Die KOSLO weist zwar darauf hin, dass in der Frage des Zeitpunktes die Meinungen in der Lehrerschaft nicht einheitlich sind, dass aber die KOSLO-Delegierten im Hinblick auf die Abstimmungen in den Kantonen Bern und Zürich 1981 und 1982 die gesamtschweizerische Koordination des Schuljahresbeginns auf den Spätsommer mit eindeutiger Mehrheit befürwortet hätten.

Daneben haben sich *verschiedene* Organisationen und Gruppierungen von sich aus geäussert. Die Aktion für den Frühjahrsschulbeginn von Zürich, Bern und Aargau, die Solothurnische Arbeitsgemeinschaft für den Schuljahresbeginn im Frühling, das Initiativkomitee Frühjahrsschulbeginn Kanton Schwyz, die Aktion demokratische Schulpolitik CH sowie die Schweizerische Gesellschaft für Bildungs- und Erziehungsfragen lehnen jegliche eidgenössische Regelung dieser Frage ab. Einige Organisationen fordern eine Bundeslösung, halten aber die Frage des Zeitpunktes für zweitrangig (Evangelischer Frauenbund der Schweiz, Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein, Schweizerischer Verband graphischer Unternehmen). Andere könnten sich einer Verankerung des Spätsommerschulbeginns anschliessen (Konferenz katholischer Schulen und Erziehungsinstitutionen der Schweiz) oder fordern ein solches Vorgehen (Bund schweizerischer Frauenorganisationen, Frauenzentralen der Kantone Graubünden und Solothurn, Lehrerverein des Kantons Schwyz, deutschsprachige Sektion des Lehrerverbandes der freiburgischen Orientierungsstufe).

5 Beurteilung der verschiedenen Vorstösse

Im Jahre 1973 sind bekanntlich neue Bildungsartikel nur knapp am Ständemehr gescheitert. Diese Artikel hätten dem Bund die Möglichkeit gegeben, u. a. auch das Problem des einheitlichen Schuljahresbeginns zu regeln. Man kann sich deshalb fragen, ob man nicht bei der sich jetzt bietenden Gelegenheit Volk und Ständen gleich auch eine Neuformulierung der Bildungsartikel vorlegen sollte. Wir haben diese Frage gründlich geprüft und sind zum Schluss gelangt, dass der jetzige Zeitpunkt dafür wenig geeignet ist. Im Vernehmlassungsverfahren wurde zwar gelegentlich die grundsätzliche Wünschbarkeit einer erweiterten verfassungsmässigen Grundlage im Bildungsbereich angedeutet, doch wurde jeweils auch klar festgestellt, dass im Moment die Realisierungschancen sehr gering seien. Man weist etwa darauf hin, dass sich die Ausgangslage gegenüber anfangs der siebziger Jahre verändert habe. Stand damals noch sehr stark die Idee vom Bildungswesen als gemeinsamer Aufgabe von Kantonen und Bund im Vordergrund, so spricht man heute vermehrt von der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Es kommt hinzu, dass die finanzielle Situation des Bundes in der letzten Zeit schwieriger geworden ist. Dies alles hat sich natürlich auch auf den Bildungsbereich ausgewirkt und hat zweifellos mitgeholfen, die Eigenständigkeit der Kantone in diesem Bereich wieder stärker zu betonen. Die Vorlage umfassender Bildungsartikel würde im jetzigen Zeitpunkt wahrscheinlich auf starken Widerstand stossen. Dies ist im übrigen auch die Einschätzung der zuständigen Nationalratskommission. Wir möchten uns daher auf den in der Volksinitiative und den Standesinitiativen vorgezeichneten Bereich, nämlich die Frage des Schuljahresbeginns, beschränken.

Volksinitiative und Standesinitiativen enthalten reine Kompetenzartikel, sie regeln, wer zuständig ist, verdeutlichen aber nicht, in welcher Richtung von dieser Zuständigkeit Gebrauch gemacht werden soll. In der Nachfolgegesetzgebung müsste festgelegt werden, ob man dem Frühjahrs- oder dem Spätsommerschulbeginn den Vorzug geben will. Volksinitiative und Standesinitiativen gehen u. E. einen Schritt in richtiger Richtung. Wir halten dafür – der Grossteil der Vernehmlasser, aber auch Reaktionen in der Presse bestärken uns darin –, dass direkt im Verfassungsartikel auch der Zeitpunkt festgelegt werden sollte. Das Offenlassen des Zeitpunktes würde wahrscheinlich sowohl die Gegner des Frühjahrs- als auch jene des Spätsommerschulbeginns zur Ablehnung einer solchen Vorlage bewegen, weil nicht zum Ausdruck käme, für welchen Zeitpunkt der Bund sich später entscheiden würde.

Die parlamentarische Initiative geht aus dem schon oben dargelegten Grund zu weit. Die Chancen, dass der Bund eine entsprechende Regelungskompetenz erhielte, schätzen wir als eher gering ein. Eine solche Lösung drängt sich auch aus sachlichen Gründen nicht unbedingt auf, da ausser bei der Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns bei den andern Koordinationsanliegen die Kantone schon tätig sind und eine noch stärkere interkantonale Angleichung auf diesem Weg möglich scheint. Dies ist im übrigen auch die Meinung der bereits erwähnten nationalrätlichen Kommission. Im Vernehmlassungsverfahren hat sich zudem mit Ausnahme der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes niemand für eine Lösung in Rich-

tung der parlamentarischen Initiative ausgesprochen. Es wurde im Gegenteil mehrfach vor einer «überladenen Vorlage» gewarnt in der Meinung, damit werde die angestrebte Lösung in der Frage des Schuljahresbeginns gefährdet.

Es bleibt somit die Frage des Schuljahresbeginns und damit auch die Frage, welchen Zeitpunkt man dafür in Aussicht nehmen will. Wir sind uns bewusst, dass sowohl Gründe für den Frühjahrs-, als auch für den Spätsommerschulbeginn angeführt werden können. Aus pädagogischen Gründen gibt es keine speziellen Präferenzen für den Schulbeginn in der einen oder andern Jahreszeit. Der Entscheid zugunsten einer Lösung ist deshalb weniger pädagogisch als vielmehr staatspolitisch motiviert.

Das Schulkoordinationskonkordat von 1970, dem immerhin 21 Kantone beigetreten sind, sieht den einheitlichen Schuljahresbeginn im Spätsommer vor. Wir haben bereits vorne dargelegt, dass das Departement des Innern einen entsprechenden Vorschlag ins Vernehmlassungsverfahren einbezogen und sich die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser dafür ausgesprochen hat.

Ein Schuljahresbeginn im Spätsommer deckt sich auch mit einer von der nationalrätlichen Kommission verabschiedeten Empfehlung.

Gelegentlich wird auch eine nach Sprachregionen verschiedene Lösung gefordert, und zwar in dem Sinne, dass in den französisch- und italienischsprachigen Kantonen der Schulbeginn auf den Spätsommer, in den deutschsprachigen auf den Frühling festgelegt würde. Eine solche Lösung ist u. E. abzulehnen, da sie letztlich den langjährigen Bemühungen um eine gesamtschweizerische Koordination des Bildungswesens eine Absage erteilt. Sie löst zudem das besondere Problem der mehrsprachigen Kantone (BE, FR, VS, GR) nicht, sondern verschärft sie im Gegenteil.

Eine Lösung, in der von Bundes wegen ein einheitlicher Frühjahrsschulbeginn festgelegt würde, ist angesichts der einheitlichen Haltung der Westschweizer Kantone und des Tessins in dieser Frage in unserem dem Föderalismus verpflichteten Land nicht vertretbar. Im übrigen ist eine solche Lösung auch kaum je vorgeschlagen worden.

Nach Beurteilung dieser Ausgangslage scheint es uns folgerichtig zu sein, sich auf den Spätsommer festzulegen. Dieser Entscheid möchte nicht zuletzt die Konkordatsidee stärken und ihr zum Durchbruch verhelfen.

6 Gegenvorschlag

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass wir eine Verfassungsbestimmung anstreben, die sich auf die Frage des Schuljahresbeginns beschränkt und den Zeitpunkt in der Verfassung direkt nennt.

Im Vernehmlassungsverfahren stand folgende – sachlich dem Schulkoordinationskonkordat entnommene – Formulierung zur Diskussion:

Art. 27 Abs. 2 BV

Die Kantone sorgen ... unentgeltlich. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte Oktober.

Diese Formulierung stiess – soweit man überhaupt darauf einging – mehrheitlich auf ein positives Echo. Etlichen Kreisen ist es zwar wichtig, dass das Schuljahr im Spätsommer beginnt, Präferenzen für eine konkrete Formulierung äussern sie aber nicht. Die Frage nach der wünschbaren Zeitspanne, innerhalb der das Schuljahr zu beginnen hat, stiess naturgemäss vor allem bei den Kantonen auf Interesse, sind sie es doch, die im Zusammenhang mit der Erstellung der Ferienregelungen ganz direkt mit diesem Teilproblem konfrontiert werden. 15 Kantone begrüessen mehr oder weniger deutlich die dem Konkordatstext entnommene Formulierung («Mitte August – Mitte Oktober»). Es wird dabei etwa betont, diese Lösung bringe zwar die wünschbare gesamtschweizerische Vereinheitlichung, lasse aber den Kantonen doch noch einen eigenen Handlungsspielraum. Sechs Kantone äussern indessen ernsthafte Bedenken gegenüber einer Bandbreite von zwei Monaten. Sie verlangen eine stärkere Eingrenzung der gesamtschweizerisch noch tolerierbaren Schulbeginnterme. Fünf der erwähnten sechs Kantone sprechen sich in diesem Sinne für eine Formulierung «Mitte August – Mitte September», einer für «Mitte August – Ende September» aus.

Wir verstehen die vorgebrachten Bedenken. Es ist tatsächlich nicht ganz von der Hand zu weisen, dass bei der Wahl der Formulierung «Mitte August – Mitte Oktober» die Gefahr besteht, dass sie in verschiedenen Kantonen die Diskussion darüber aufflackern lässt, ob das Schuljahr nach den Sommerferien oder nach den Herbstferien beginnen soll. Es kann beispielsweise in einem Kanton der Unterricht nach den Sommerferien am 15. August und nach den Herbstferien am 15. Oktober jeweils wieder beginnen. Die oben erwähnte Formulierung erlaubt sowohl einen Schuljahresbeginn nach den Sommerferien, wie auch einen solchen «Mitte Oktober» nach den Herbstferien. Dadurch könnten in benachbarten Kantonen wiederum – wenn auch nicht so gravierende – unterschiedliche Verhältnisse entstehen, was sicher nicht im Sinne der verschiedenen Vorstösse zur Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns wäre. Vorzuziehen ist, das Schuljahr nach der jeweils grössten Zäsur (d. h. nach den Sommerferien) beginnen zu lassen, wobei die vorgesehene Bandbreite die bisherige unterschiedliche Dauer der Sommerferien in den Kantonen weiterhin gewährleisten soll. Diesem Anliegen könnte aber auch Rechnung getragen werden, wenn die zulässige Bandbreite etwas reduziert würde.

In diesem Sinne schlagen wir folgende Formulierung vor:

Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September.

Diese Fassung würde die geschilderte Gefahr von Missverständnissen und neuen unergiebigem Diskussionen weitgehend beheben und wäre flexibel genug, der unterschiedlichen Ferienpraxis der Kantone Rechnung zu tragen. Alle 13 Kantone, die heute den Spätsommerschulbeginn kennen, beginnen im übrigen das Schuljahr in einem Zeitpunkt (meist gegen Ende August), der mit der vorgeschlagenen Regelung klar in Einklang stünde.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, an welcher Stelle innerhalb der bestehenden Bildungsartikel der Bundesverfassung die neue Regelung eingefügt werden soll. Während die Standesinitiativen die anstehende Frage in einem neuen Artikel 27^{bis} Absatz 4 verankern wollen und die parlamentarische Initiative das gleiche Ziel durch Ergänzung des Artikel 27^{bis} Absatz 3 erreichen

will, glauben wir, das Problem verfassungsrechtlich am besten durch eine Ergänzung des Artikels 27 Absatz 2 lösen zu können.

Bei dieser Gelegenheit ist aber deutlich darauf hinzuweisen, dass nicht der ganze Artikel 27 Absatz 2 zur Abstimmung gelangt, sondern einzig der Zusatz über den Schuljahresbeginn. Auch ist zu beachten, dass eine allfällige Ablehnung dieses Zusatzes durch Volk und Stände nicht etwa den gesamtschweizerisch einheitlichen Frühjahrschulbeginn nach sich ziehen, sondern den Status quo sanktionieren würde.

Schliesslich ist auch die Frage zu beantworten, innerhalb welcher Frist die betroffenen Kantone den neuen Schuljahresbeginn einzuführen haben. Vor über 100 Jahren wurde den Kantonen für die Einführung der Unentgeltlichkeit des öffentlichen Primarschulunterrichts eine Frist von fünf Jahren eingeräumt (Übergangsbestimmungen BV Art. 4). Eine solche Frist ist unseres Erachtens auch im vorliegenden Fall angemessen. Dies dürfte den Kantonen gestatten, die notwendigen Vorkehren (beispielsweise die Änderung bisheriger Ferienregelungen) ohne Überstürzung vorzunehmen.

In diesem Sinne schlagen wir vor, Artikel 4 der Übergangsbestimmungen durch einen neuen Absatz 2 zu ergänzen und darin die erwähnte fünfjährige Frist zu verankern. Der Wortlaut lehnt sich an die bestehende Formulierung des Artikels 4 an und lautet:

² Zur Einführung des Schuljahresbeginns nach Artikel 27 Absatz 2 wird ihnen eine Frist von fünf Jahren eingeräumt.

Im bestehenden Artikel 27 Absatz 4 wird festgehalten, dass der Bund «gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen» (gemeint sind die in Art. 27 enthaltenen Verpflichtungen wie Einführung des unentgeltlichen Primarunterrichtes, Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit an öffentlichen Schulen usw.) selber die nötigen Verfügungen treffen wird. Auch wenn nicht anzunehmen ist, dass diese Bestimmung bei der Einführung der neuen Verpflichtung betreffend Schuljahresbeginn eine Rolle spielen wird, muss doch irgendwo präzisiert werden, wer gegebenenfalls auf Bundesebene für solche Vorkehren zuständig wäre. Da zum Artikel 27 Absatz 2 keine Ausführungsgesetzgebung besteht und auch nicht geplant ist, muss dies ebenfalls in den Übergangsbestimmungen festgelegt werden. Entsprechend der Praxis in andern Bereichen soll der Bundesrat Anordnungen nach Artikel 27 Absatz 4 in Form einer Verordnung treffen können.

7 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Verwirklichung der Volksinitiative wie des Gegenvorschlags würde beim Bund keinerlei personelle und finanzielle Auswirkungen mit sich bringen.

Finanzielle Auswirkungen ergäben sich indessen bei jenen Kantonen, die eine Umstellung des Schuljahresbeginns vorzunehmen hätten. Die Höhe der entstehenden Kosten kann von uns kaum abgeschätzt werden. Dies deshalb, weil die einzelnen Kantone die Umstellung wahrscheinlich nicht durchwegs mit den gleichen organisatorischen Massnahmen vornehmen werden. Den zusätzlichen

Kosten steht ein bildungsmässiger Gegenwert (z. B. im Falle eines Langschuljahres) gegenüber, der mit in die Betrachtung einbezogen werden müsste.

8 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Vorlage ist im Zwischenbericht über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 (BBl 1981 III 665, 2. Teil, Ziff. 511) angekündigt.

9406

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen»

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 23. Februar 1981 eingereichten Volksinitiative «für die
Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. August 1983²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen» vom 23. Februar 1981 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 27^{bis} Abs. 4 (neu)

⁴ Die Bundesgesetzgebung legt die Jahreszeit fest, in der das Schuljahr beginnt.

Art. 2

¹ Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Bundesversammlung schlägt vor, die Bundesverfassung wie folgt zu ergänzen:

Art. 27 Abs. 2 dritter Satz

²... Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September.

Übergangsbestimmungen

Art. 4 Abs. 2 (neu)

² Zur Einführung des Schuljahresbeginns nach Artikel 27 Absatz 2 wird ihnen eine Frist von fünf Jahren eingeräumt. Verfügungen nach Artikel 27 Absatz 4 trifft der Bundesrat durch Verordnung. Er benachrichtigt die Bundesversammlung darüber.

¹⁾ BBl 1981 I 1148

²⁾ BBl 1983 III 761

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenentwurf anzunehmen.

9406

Botschaft über die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen» sowie Stellungnahme zu den Standesinitiativen der Kantone Luzern, Schwyz und Zug betreffend einheitlicher Schuljahresbeginn und zur parlamentarischen I...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1983
Date	
Data	
Seite	761-778
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 084

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.