

Neue Bildungsverfassung

Gut für den Denkplatz Schweiz

20. Februar 2006

Nummer 6

7. Jahrgang

dossierpolitik

economiesuisse
Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon +41 (0)44 421 35 35
Telefax +41 (0)44 421 34 34

www.economiesuisse.ch
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation

Neue Bildungsverfassung – eine Vorlage mit Potenzial

Das Wichtigste in Kürze

Am 21. Mai 2006 stimmen die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die neue Bildungsverfassung ab. Die Vorlage hat zum Ziel, einen flächendeckenden, kohärenten und qualitativ hoch stehenden Bildungsraum zu schaffen. Dazu werden die Kantone zur Zusammenarbeit und Koordination verpflichtet. Einigen sich die Kantone nicht, darf der Bund die Eckpfeiler des schweizerischen Bildungssystems regeln.

Bund und Kantone tragen gemeinsam die Verantwortung für die Steuerung des Hochschulsystems. Sie erhalten Kompetenzen zur Regelung der Studienstufen, der Qualitätssicherung, der strategischen Planung und der Finanzierungsgrundsätze.

Position von economiesuisse

economiesuisse unterstützt die neue Bildungsverfassung. Diese legt den Grundstein für ein effizientes und leistungsfähiges Bildungssystem, das sich im internationalen Wettbewerb behaupten kann. Im Interesse flexibler und mobiler Erwerbspersonen werden Kompetenzen geklärt und Strukturen vereinfacht.

Die Vorlage hat auch Bedeutung für den Wirtschaftsplatz Schweiz. Richtig ausgeschöpft, fördert sie die Qualität des Bildungssystems und den Wettbewerb zwischen möglichst autonomen Hochschulen und trägt damit zur Innovationskraft bei. Dies ist entscheidend für das zukünftige Schweizer Wachstum.

Schon früh lernen wir: „Die einzige Ressource der Schweiz ist in unseren Köpfen – unser Wissen.“ Rohstoffe wie Erdöl, Eisenerz, Kohle und andere Bodenschätze fehlen. Der Schweizer Boden ist knapp. Zwei Drittel unseres Landes sind alpine Zonen und nur unter grossem Aufwand nutzbar. Durch die Ressourcenknappheit rückt der Rohstoff „Wissen“ in den Vordergrund und wird mit Erfolg genutzt: Die Innovationskraft der Schweizer Volkswirtschaft ist im internationalen Vergleich Spitze. Am Anfang des Erfolgs steht die Ausbildung. In der Schule werden die Grundsteine für die wissensbasierte Wirtschaft gelegt. Das Bildungssystem ist darum von entscheidender Bedeutung. Was für ein Bildungssystem braucht die Schweiz? Die neue Bildungsverfassung gibt Antworten darauf und stellt neue Hausaufgaben.

Ziele der Bildungsverfassung

1997 reichte Nationalrat Hans Zbinden eine parlamentarische Initiative ein, die die Schaffung eines kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraums verlangte. Nach acht Jahren parlamentari-

scher Arbeit ist es so weit: Die neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung gelangen vors Volk.

Die Bildungsverfassung soll das Schweizer Bildungssystem fürs 21. Jahrhundert rüsten. Die neuen Artikel tragen den gestiegenen Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung. Durch vermehrte Koordination soll die Wett-

BV Art. 62 Schulwesen

¹ Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.

² Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich.

⁴ Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.

⁵ Der Bund regelt den Beginn des Schuljahres.

⁶ Bei der Vorbereitung von Erlassen des Bundes, welche die Zuständigkeit der Kantone betreffen, kommt der Mitwirkung der Kantone besonderes Gewicht zu.

bewerbsfähigkeit des Bildungssystems gesteigert werden. Dabei durften die föderalen Strukturen der Schweiz nicht vernachlässigt werden. Die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-N), die die Vorlage ausarbeitete, hat darum eng mit den Kantonen zusammengearbeitet.

Qualität und Durchlässigkeit sind die Schlüssel der Vorlage. In diesen beiden Zielen liegt die Antwort auf die gegenwärtigen Herausforderungen des Bildungssystems. Sie legen den Fokus auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Mobilität der Bürger.

Durchlässige Strukturen

Für flexible und mobile Familien ist ein Wechsel des Wohnkantons unter Umständen ein ärgerlicher Hürdenlauf. Der Schweizer Föderalismus brachte 26 verschiedene Bildungssysteme hervor – mit zum Teil beträchtlichen Unterschieden. Das erschwert den Wohnortwechsel schulpflichtiger Kinder und wirft sie in der Ausbildung unnötig zurück. Eine Koordination der einzelnen Systeme soll hier Abhilfe verschaffen und die horizontale Durchlässigkeit erhöhen.

Die Durchlässigkeit gilt auch für die Übergänge zwischen den einzelnen Stufen (vertikale Durchlässigkeit). Sie muss ebenfalls klar geregelt sein und bedingt kompatible Abschlüsse.

Qualität der Bildung

Die Schweiz erhebt hohe Ansprüche an die Qualität der Bildung. Sie investiert viel Geld – weit mehr als andere Staaten. Schwieriger zu messen ist die Leistung – der Output – des Bildungssystems.

Seit dem Jahr 2000 wird der Wissensstand der 15-jährigen im Dreijahresrhythmus in der PISA-Studie erhoben und international verglichen. Die Schweiz schneidet nur mittelmässig ab. Das Bildungssystem scheint den hohen Qualitätsansprüchen nicht gerecht zu werden.

Für die wissensbasierte Schweiz ist die Qualität der Bildung von entscheidender Bedeutung. Die Bildungsverfassung legt darum grossen Wert auf die Qualitätssicherung insbesondere im Hochschulwesen.

Kooperation und Koordination

Der Weg zur erhöhten Durchlässigkeit und Qualität führt über eine vertiefte Kooperation und Koordination der Kantone, den Trägern des Bildungssystems. Die Kompetenzen des Bundes beschränken sich auf die Berufsbildung inklusive Fachhochschulen, die beiden ETH und Unterstützungsbeiträge an die kantonalen Universitäten. Heute koordiniert die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die kantonalen Schulsysteme.

Die neue Bildungsverfassung baut auf dieser bewährten Zusammenarbeit der Kantone auf, nimmt die Kantone neu aber in die Pflicht. Bringen die Kantone keine Harmonisierung zustande, erlässt künftig der Bund die notwendigen Vorschriften. Diese subsidiäre Bundeskompetenz beschränkt sich allerdings auf die Eckpfeiler des Bildungssystems:

- Schuleintrittsalter,
- Schulpflicht,
- Dauer und Ziele der Bildungsstufen,
- Übergänge und Abschlüsse der Bildungsstufen.

Die neue Regelung übt Druck auf die Kantone aus, zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen. Ab wann genau die Bemühungen der Kantone als gescheitert gelten, ist nicht abschliessend festgelegt. Es ist demnach ein politischer Entscheid, wann der Bund eingreifen soll. Trotz allem wird der Bund nicht über die Kantone hinweg entscheiden, sondern sie an seinen Entscheidungen beteiligen.

Die Aufteilung der Kompetenzen nimmt Rücksicht auf die föderalen Befindlichkeiten der Kantone. Sie verlieren keine Kompetenzen, stehen aber in der Pflicht, ihre Kompetenzen zur Harmonisierung zu nutzen. Auf diesem Weg ist die EDK schon. Zurzeit erarbeitet die EDK ein neues Konkordat, das die Harmonisierung der obligatorischen Schule vorantreibt. Dieses Konkordat nimmt den Auftrag der Bildungsverfassung vorweg. Es soll die Eckwerte des schweizerischen Bildungsraums regeln und auch Instrumente zur Qualitätssicherung festlegen.

Die neue Bildungsverfassung bringt nicht nur eine verstärkte Pflicht zur Zusammenarbeit der Kantone untereinander. Auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird gestärkt. Insbesondere dort, wo der Bund selber auch Kompetenzen hat: Berufsbildung, Fachhochschulen und ETH.

Vorerst kaum Änderungen im Schulzimmer

Die neue Bildungsverfassung löst keine konkreten für die Schüler relevanten Veränderungen aus. Die neuen Regelungen definieren einzig die Entscheidungsmechanismen im Bildungsraum Schweiz neu. Entscheidend wird sein, wie die Kantone und gegebenenfalls der Bund die neuen Mechanismen nutzen werden.

Trotzdem sind Änderungen absehbar. Denn im Interesse einer Harmonisierung werden sich die Schulsysteme der Kantone bewegen müssen. Reformen sind darum unvermeidbar. Ein erster Härtefall ist die Regelung der Fremdsprachen an der Primarschule. Hierzu sind in verschiedenen Kantonen Initiativen hängig.

Neue Steuerung der Hochschulen

Der neue Artikel erfasst auch die Hochschulen. Vor allem die Wirtschaft hat sich dafür eingesetzt, weil hier der Handlungsbedarf grösser ist als in den vorgelagerten Bildungsstufen. Mit der neuen Bildungsverfassung soll insbesondere die Autonomie der Hochschulen verstärkt werden, weil nur im Wettbewerb exzellente Lehre und Forschung gedeihen.

Traditionell spielt der Bund eine starke Rolle im tertiären Bildungswesen. Er betreibt die beiden ETH und ist verantwortlich für die Fachhochschulen. Auch hier spielen die Kantone und die kantonalen Universitäten eine wichtige Rolle.

Auch im Hochschulwesen erhält der Bund eine subsidiäre Kompetenz, die dann Anwendung findet, wenn sich Bund und Kantone nicht auf eine gemeinsame Lösung einigen können.

Gemeinsame Organe

Neu koordinieren Bund und Kantone gemeinsam die Hochschulen. Gemeinsame Organe sind dafür verantwortlich. Diese Organe sind nur zuständig für die Regelung der

Studienstufen, die Qualitätssicherung, strategische Planung und Finanzierungsgrundsätze.

Grundlage der gemeinsamen Organe wird das Hochschulrahmengesetz sein, welches die Kompetenzen regelt. Der Bundesrat erarbeitet einen entsprechenden Entwurf, der noch dieses Jahr in die Vernehmlassung gehen soll. Die WBK-N schlägt drei Organe vor, die das System steuern:

- Konferenz der Hochschulträger (Bund und Kantone). Sie steuert das Gesamtsystem (ETH, Universitäten und Fachhochschulen).
- Konferenz der Rektoren/Präsidenten der Hochschulen. Sie koordiniert die strategische Planung nach Vorgabe der Konferenz der Hochschulträger.
- Hochschulrat. Er begleitet hochschulpolitische Fragen aus gesellschaftlicher Sicht.

Finanzierungsgrundsätze und Portfoliobereinigung

Voraussichtlich wird die Regelung der Finanzierung in die Kompetenz der Konferenz der Hochschulträger fallen. Grundlage sollen Standardkosten pro Studierenden bzw. Diplomierten bilden, abgestuft nach Fachrichtung. Die Erhebung von Standardkosten führt zu mehr Transparenz der Finanzflüsse und ermöglicht eine effiziente Zuteilung der Mittel. Die heutige Situation ist unbefriedigend. Die Kosten von vergleichbaren Studiengängen unterscheiden sich zum Teil erheblich und lassen sich nicht erklären.

Nach dem vorgeschlagenen Modell kommt der Konferenz der Hochschulträger ebenfalls die Aufgabe zu, Rahmenbedingungen für die Bereinigung der Studienangebote zu schaffen. Zunächst sollen die autonomen Hochschulen ihre Angebote selber koordinieren. In kostenintensiven Bereichen ist hingegen eine politische Verständigung der Hochschulträger über die nachhaltige Aufgabenteilung nötig.

Qualitätssicherung

Grundsätzlich ist die Sicherung der Qualität der Forschung und Lehre Aufgabe autonomer Hochschulen. Unbestritten aber ist, dass die Hochschulen dabei Standards einhalten. Die Überwachung der Standards ist Aufgabe von Bund und Kantonen. Welche Standards gelten sollen, ist noch nicht festgelegt. Darüber wird zurzeit europaweit diskutiert.

Bundeskompentenz in der Weiterbildung

Lebenslanges Lernen ist mehr als nur ein Schlagwort. Im sich wandelnden Umfeld ist die stetige Weiterbildung Pflicht und eine Chance, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Der Markt hat ein reichhaltiges Weiterbildungsangebot hervorgebracht. Private und öffentliche Anbieter stellen dieses bereit.

BV Art. 63a Hochschulen

¹ Der Bund betreibt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Er kann weitere Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs errichten, übernehmen oder betreiben.

² Er unterstützt die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten.

³ Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

⁴ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest.

⁵ Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, so erlässt der Bund Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen. Zudem kann der Bund die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.

Neu erhält der Bund die Kompetenz, Regelungen für die Weiterbildung zu erlassen. Der Bund soll jedoch nur ein Rahmengesetz erarbeiten. So kann er beispielsweise Grundsätze für die Qualitätssicherung, die Anerkennung von Abschlüssen und Zertifizierungsverfahren festlegen. Das Rahmengesetz soll zudem mehr Transparenz auf dem Markt schaffen. Der Bund soll seine Kompetenz nur zurückhaltend ausüben. Denn der überwiegende Teil der Weiterbildung erfolgt heute auf privater Basis. Daran soll sich nichts ändern. Private Initiativen müssen erhalten bleiben und dürfen nicht durch staatliche Eingriffe unnötig behindert werden.

Grundstein gelegt

Die Wirtschaft unterstützt die neue Bildungsverfassung. Das schweizerische Bildungssystem wird leistungsfähiger und kann sich den Herausforderungen der modernen Gesellschaft besser anpassen. Die Entscheidungswege werden kürzer. Die neue Bildungsverfassung ist der Grundstein für ein zukunftsgerichtetes Bildungssystem mit Innovationspotenzial.

Allerdings: Insbesondere in der Hochschullandschaft Schweiz müssen anschliessend die Weichen gestellt werden. Damit der Denkplatz Schweiz im globalen Wissenswettbewerb bestehen kann, muss sich das Schweizer Hochschulsystem an folgenden Leitprinzipien ausrichten:

Exzellente Forschung und Lehre

Im internationalen Wettbewerb haben Hochschulen die grösste Chance zu bestehen, wenn sie sich konsequent der höchsten Qualität in Forschung und Lehre verschreiben. Die Hochschulen müssen ihre eigenen Profile mit Schwerpunkten entwickeln.

Anerkannte Stärken und zukunftssträchtige Forschungsbereiche sollen prioritär gefördert werden. Doppelspurigkeiten sollen abgebaut und die Bildungsangebote konsolidiert werden.

Autonome Hochschulen

Träger der exzellenten Forschung und Lehre können nur autonome Hochschulen sein, die eigene Entscheidungskompetenzen haben. Die strategische und operative Führung soll den Hochschulen selbst übertragen werden. Dazu gehören auch Personalentscheide und Kompetenzen im Finanzbereich. Das erlaubt den Hochschulen eigene Schwerpunkte zu bilden.

Marktorientierung

Zudem ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen notwendig. So gelangen Innovationen auf den Markt und bringen Wachstum. Zudem gewährt die Orientierung am Markt ein Bildungsangebot, das sich auf die Bedürfnisse der Studierenden ausrichtet und von Unternehmen gesuchte Fachkräfte ausbildet.

Kommentar

Die Schweiz ist arm an natürlichen Ressourcen. Einziger Trumpf ist das Wissen. Auf diesem Trumpf beruht der Wohlstand der Schweiz. Wissen und Innovation sind der entscheidende Hebel für das Wachstum in der Schweiz. Kluge Köpfe sind der Erfolgsfaktor. Die wissensbasierte Volkswirtschaft der Schweiz kann nur mit qualifiziertem Nachwuchs weiterkommen.

Das Bildungssystem bildet die Arbeitskräfte von morgen aus. Es ist das Fundament des Denkplatzes Schweiz. Die Schweiz hat dementsprechend hohe Ansprüche an das Bildungssystem.

Die neue Bildungsverfassung ebnet den Weg für ein qualitativ hoch stehendes Bildungssystem. Sie ist darum ein richtiger und wichtiger Schritt für den Denkplatz Schweiz und verdient die Unterstützung der Wirtschaft.

Wie der Bund und die Kantone mit den neuen Rahmenbedingungen umgehen werden, wird sich zeigen. Zu hoffen bleibt, dass die Kantone das Innovationspotenzial der Vorlage ausschöpfen und die Weichen richtig stellen. Reformbedarf besteht insbesondere in der Hochschullandschaft. Die Schweizer Hochschulen müssen sich im internationalen Wettbewerb behaupten können. Um herausragende Lehre und Forschung anzubieten, brauchen die Hochschulen die nötige Autonomie und müssen sich am Markt orientieren.

Rückfragen:

andreas.bosshart@economiesuisse.ch