

# Schulverfassung Schweiz – Finnland

Ein Vergleich mit Auszügen aus dem Buch von Frank-Rüdiger Jach  
„Schulverfassung und Bürgergesellschaft in Europa“

## **Einleitung**

Nach den Ergebnissen der PISA-Studie stellt sich auch in der Schweiz die Frage, wie Schule pädagogisch besser, effektiver und kostengünstiger als bisher arbeiten kann. Punktuelle Verbesserungen in den Staatsschulen genügen nicht mehr. Die bestehende Schulsystemverfassung muss insgesamt hinterfragt werden, wie in den meisten anderen europäischen Ländern. Die Streitkultur unter den verschiedenen Parteien über die einzig beste Bildung bringt viel Unruhe in die Schulen, die Leidtragenden sind die Kinder. Ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens muss bei bildungspolitischen Änderungen gefunden werden.

Der deutsche Bundespräsident Roman Herzog hat mit seiner Forderung, die Schule müsse wertorientierter, praxisbezogener sowie leistungsorientierter und in die Freiheit entlassen werden, breite Zustimmung erhalten. Er hat dem alten Glauben, das beste Bildungssystem könne nur vom Staat kommen, eine Absage erteilt und zur Ermutigung privater Initiativen aufgerufen.

## **Schulverfassung Schweiz**

### **Geschichte**

Bevor der Staat vor 200 Jahren die Verantwortung und Herrschaft im Bildungswesen übernahm, stand das schweizerische Bildungswesen unter dem Einfluss der Kirche. Die Mittel für den Schulbetrieb wurden von der Kirche vom Staat und von Privaten aufgebracht. 1798 wurde das Erziehungswesen zur Staatsangelegenheit, die allgemeine Schulpflicht wurde eingeführt und eine neue staatsorientierte Schulorganisation geschaffen. Die Schulverfassung überliess man den Kantonen.

Das schweizerische Schulwesen ist zur Zeit durch einen ausgeprägten etatistischen Föderalismus geprägt, weshalb der Bildungsbereich die wichtigste kantonale Zuständigkeit ist. Dies hat zu einer Vielzahl von 26 vertikal nebeneinander stehenden kantonalen Bildungssystemen geführt, ist jedoch nicht mit einer pädagogischen Vielfalt gleichzusetzen.

### **Regelungen der Bundesverfassung für das Bildungswesen**

An der kantonalen Selbstbestimmung wurde auch in den kommenden 3 Bundesverfassungen festgehalten. Laut Bundesbeschluss über die neue Bundesverfassung von 1998 steht in Art. 19 „Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.“ In Art. 62 Absatz 1 ist festgehalten: „Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.“ Absatz 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.“

Die Kantone können nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen ihre Trägerschaft auch auf Private übertragen und diese mit der Organisation des Unterrichts betrauen.

### **Die staatliche Leitung des Schulwesens**

Der Primarunterricht untersteht ausschliesslich staatlichen Leitung. Leitung bedeutet: „richtungsgebende Einflussnahme..., welche die Erreichung eines gewissen Unterrichtserfolgs bezweckt...Die Leitung (Aufsicht und Direktion) zerfällt in zwei Teile: eine fachliche für Unterrichtsfragen und eine nichtfachliche für die übrige Tätigkeit der Schule“.

Die Schulen sind im Bereich der Mittelbewirtschaftung, der Personalverwaltung, des Schulentwicklungsplans und in der pädagogischen Arbeit in hierarchische Entscheidungsprozesse eingebunden. Will eine Schule ein pädagogisch-didaktisches Profil gewinnen, ist sie von der Schulbürokratie abhängig. Ein gewisses Mass an Methodenfreiheit ist dem Lehrkörper gegeben, doch eine rechtlich abgesicherte pädagogische Freiheit kennt das Schulverfassungsrecht nicht.

Im internationalen Vergleich sehen erziehungswissenschaftliche Studien das schweizerische Bildungswesen zu den am wenigsten flexiblen und mit wenig Selbstgestaltungsmöglichkeiten ausgestatteten Bildungssystemen überhaupt.

### ***Unterrichtsfreiheit***

Die Unterrichtsfreiheit hat die Bundesverfassung bewusst den Kantonen überlassen. Dieses Recht wird in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt. Das Recht der Unterrichtsfreiheit hat jedoch auch auf Bundesebene Verfassungsrang, da gesamtschweizerisch das Recht auf Glaubens- Wissens- und Kulturfreiheit besteht. Ebenso wurde das Recht der Unterrichtsfreiheit von der Schweiz im internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vorbehaltlos ratifiziert. „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern zu achten, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen, die den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten bildungspolitischen Mindestnormen entsprechen, sowie die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.“ Dieses Recht können zur Zeit nur wirtschaftlich starke Familien in Anspruch nehmen, da sie mit ihrem Geld zwei Schulen bezahlen: mit den Steuern die Staatsschulen plus zusätzlich die selbstgewählte nichtstaatliche Schule.

Nichtstaatliche Schulen werden in der Schweiz nur zugelassen, wenn ihr Unterricht jenem an staatlichen Schulen gleichwertig ist und im Rahmen gesamtgesellschaftlich verbindlicher Zielvorgaben ein bestimmtes Schulprogramm aufweisen. Auch freie nicht subventionierte Schulen müssen die inhaltlichen Vorgaben des staatlichen Lehrplans einhalten.

### ***Die Bezuschussung von nichtstaatlichen Schulen***

Subventionsansprüche der nichtstaatlichen Schulen sind kantonale unterschiedlich geregelt. Einige Kantone schliessen die Subventionierung explizit aus, andere Kantone erlauben die Bezuschussung, jedoch ohne rechtlichen Anspruch. Nur der Kanton Jura, Luzern, Zug und Basel-Land haben die Beiträge verfassungsrechtlich geregelt. Einige Gemeinden in der Region Basel bezahlen unterschiedliche Beiträge.

Nach Untersuchungen von Bruno Mascello besuchten 1998 ca. 2,5% der Primarschüler eine nichtstaatliche Schule, wobei 11,7 % subventioniert wurden. Sek.1 SchülerInnen waren es 6% und 22% subventioniert, Sek.2 SchülerInnen 12% davon 47% subventioniert. Die nichtstaatlichen Schulen verzeichnen seit den 60er Jahren eine massive Zunahme, Tendenz steigend.

## **Schulverfassung Finnland**

Die finnische Schulgesetzgebung von 1990 garantiert das Recht der Unterrichtsfreiheit sowohl in Form des Privatschulunterrichts als auch der des häuslichen Unterrichts, enthält also eine Absage an eine Schulpflicht zugunsten einer Unterrichtspflicht.

### ***Dezentralisierung der Schulverwaltung und Stärkung der pädagogischen Autonomie im staatlichen Bildungswesen***

Finnland hat durch die neue Schulgesetzgebung einen bedeutenden Strukturwandel des Bildungswesens eingeleitet. Das neue Gesetz führte zu einer Stärkung der Kommunen im Bildungsbereich und der Erweiterung der pädagogischen Autonomie der Einzelschule. Die Rechtstellung sowie die materiellen Grundlagen der Schulen in freier Trägerschaft wurden erheblich verbessert. Ziel der Strukturreform war nicht nur die Effizienz des Bildungssystems zu steigern, sondern zugleich die Wahlmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Schulen und Schulformen zu vergrössern.

Der Lehrplangestaltung wird ein gesamtstaatlicher Rahmen gesetzt, doch ist dieser weit formuliert. Die Schulen haben mehr Entscheidungsbefugnisse bezüglich der Lehrpläne und ihrer Umsetzung, mehr Methodenfreiheit und Selbstverwaltungsmöglichkeiten in Eingebundenheit der Kommune erhalten. Darum sind die Lehrer frei in der Wahl ihrer Lehrmittel und es besteht ein erheblicher pädagogischer Freiraum unter Einbeziehung der Eltern und der Kommune. Es kann sogar vorkommen, dass in kommunalen Schulen in einzelnen Klassen nach der Montessori- oder Freinetpädagogik unterrichtet wird. Die Schulorganisation obliegt nunmehr allein den Gemeinden. Gleichzeitig wurde damit begonnen, für die staatlichen Schulen die bestehenden festen Schulbezirke aufzuheben und den Eltern eine freie Wahl der Schule nach pädagogisch-didaktischen Gesichtspunkten zu ermöglichen.

### **Rechte und Subventionierung nichtstaatlicher Schulen**

Die Unterrichtsfreiheit ist institutionell gesichert und per Gesetz geregelt. Die Erneuerung des Gesetzes zielte explizit auf eine Verbesserung der rechtlichen Stellung der reformpädagogischen Schulen, welche auf einem international anerkannten pädagogischen System basieren. Die rechtliche Stellung umfasst auch das Berechtigungswesen, also das Recht zur Erteilung von Zeugnissen beim Abschluss der neunjährigen Gesamtschule oder des Gymnasiums.

Die Förderung und Finanzierung erfolgen aufgrund einer Vereinbarung zwischen der einzelnen Schule und der Gemeinde. Zwischen der Gemeinde und der Schule in Elternträgerschaft wird ein Vertrag geschlossen, in dem sich beide darauf verständigen, dass die Schule mit einem eigenständigen pädagogischen Alternativkonzept Schüler unterrichtet und hierfür Zuschüsse bekommt. Diese Zuschüsse werden vertraglich zwischen Staat und Gemeinde aufgeteilt. Der Schulträger darf im Falle einer Zuschussung kein Schulgeld von den Eltern erheben. Die Schule kann auch Schüler aus anderen Gemeinden aufnehmen. Damit erhalten alle Eltern ein volles Wahlrecht zwischen allen Schulen unabhängig von ihren Vermögensverhältnissen.

Die Neuregelung ist also Ausdruck der weitreichenden Einflussmöglichkeit der Bürger auf das Bildungswesen, wenn sie ihre pädagogischen Anliegen eigenverantwortlich in die Hand nehmen.

## **Zukunftsperspektiven für die Schweiz**

Angesichts eines mit wenig Selbstgestaltungsmöglichkeiten ausgestatteten staatlichen Schulsystems und eines defizitär geregelten Privatschulwesens ist die Schweiz von einer bürgerschaftlichen Schulverfassung weit entfernt. Die Gewährleistung der Schulvielfalt unter sozialstaatlichen Aspekten wird zunehmend problematisch. Schulen, welche die Aufnahme von Kindern nicht von der finanziellen Leistungskraft der Eltern abhängig machen, sind in Ihrer Existenz bedroht. Trotz minimaler Elternbeiträge besteht für weite Teile der Bevölkerung nicht die Möglichkeit, reformpädagogische Schule zu gründen bzw. ihre Kinder auf eine solche zu schicken. Die Zweiklassengesellschaft im Bildungswesen nimmt somit zu, die Schweiz bewegt sich langsam Richtung Schulverhältnisse England und Amerika zu. Die Reichen suchen sich teure Privatschulen aus, den Ärmern bleibt die Staatsschule, die nicht gewinnorientierten reformpädagogischen Schulen werden in den Ruin getrieben.

Die gegenwärtigen Schulstrukturen in der Bildungspolitik haben zu einer Verrechtlichung und Bürokratisierung des Schulwesens geführt. Allein eine bürgerschaftlich verfasste Schule, in der Eltern und Lehrer auf der Basis einer gemeinsamen Grundüberzeugung eigenverantwortlich mitgestalten, entspricht den Bedürfnissen einer wert- und leistungsbezogenen pluralistischen Gesellschaft. Bürgerschaftliche Schulen zeichnen sich durch die direkte Beteiligung der Bürger aus. Dies ist in Ländern wie Deutschland, Frankreich und der Schweiz nur sehr rudimentär vorhanden. Hingegen haben sich innovative Schulsysteme in den Niederlanden, Dänemark, Belgien und den skandinavischen Ländern durch den Wandel von einer etatistischen zu einer bürgerschaftlichen Schule gewandelt. Auch in den mittelosteuropäischen Ländern finden sich heute Ansätze einer bürgerschaftlichen Schulverfassung.

In allen europäischen Staaten ist seit den 60er Jahren ein stetes Anwachsen der nichtstaatlichen Schulen in Eltern- Lehrer Trägerschaft zu verzeichnen. Der Trend zu mehr Einflussmöglichkeiten der Eltern scheint ein grosses Bedürfnis zu sein und nimmt zu. Die Bürgerverantwortung im Bildungswesen kann sich hierbei auf zwei Ebenen konstituieren: stärkere Beteiligung der Eltern innerhalb der staatlichen

Schule, andererseits durch selbstverantwortete Wahrnehmung von Bildung und Erziehung in Schulen in freier Trägerschaft. Die Schulverfassung muss allen Schulen die notwendigen Selbstgestaltungsrechte zusichern. Die Schulverfassung muss allen Eltern ein echtes Wahlrecht unter den verschiedenen Schulen und Schulformen in staatlicher und in freier Trägerschaft ermöglichen. Der Staat ist verpflichtet, neutral verschiedene weltanschauliche, religiöse oder pädagogische Wertorientierungen gleichberechtigt zu ermöglichen.

Schulen in freier Trägerschaft sollen für eine Schulreform Vorbildfunktion haben, weil sie aufgrund der bestehenden pädagogischen, und ausstattungsbezogenen Freiräume wesentlich stärker „kundenorientiert und kundenfreundlich“ sind. Zudem arbeiten diese Schulen kostengünstiger. Die Schule muss sich von einer hoheitlichen Unterrichtsanstalt zu einem öffentlich pädagogischen Dienstleistungszentrum wandeln mit neuen Aufgaben und Möglichkeiten in neuen rechtlichen und organisatorischen Formen. Die Schulen müssen nachfrageorientiert und nicht angebotsorientiert sein.

In der heutigen Gesellschaft zieht sich die Familie immer mehr aus der Verantwortung der Erziehung ihrer Kinder zurück und schiebt die Schuld für das Versagen den Schulen zu. Die gemeinsame Erziehungsverantwortung für die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes benötigt aber echte Mitentscheidungsrechte der Eltern, Lehrer und Schüler, die bis jetzt in der Schweiz sehr gering sind, da der Staat öffentlicher Verantwortungsträger ist. Die heutige Gesellschaft entwickelt sich aber zunehmend von der Befehlsgesellschaft zur Verhandlungsgesellschaft. Das jetzige staatliche Herrschaftsmonopol ist deshalb zunehmend zum Scheitern verurteilt

Finnland, welches in der internationalen PISA-Studie am besten abgeschnitten hat, könnte mit seiner Schulverfassung Vorbildfunktion für die Schweiz haben. Der Weg zu einer bürgerschaftlichen Schule könnte auch der Weg zu einer mehr als mittelmässigen Schule in der Schweiz werden. Bildung ist des Schweizlers einziger Rohstoff, also müssen wir auch schnell und unkompliziert handeln, wenn dieser Rohstoff schlechter wird.

**Die Schule muss selbständiger werden, die Schule muss in die Freiheit entlassen werden.**