



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 27. August 2025
Direktion: Bildungs- und Kulturdirektion
Geschäftsnummer: 2024.BKD.4914
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Grossratsbeschluss betreffend die Verfassungsinitiative «Berner Bildungsinitiative»

Inhaltsverzeichnis

1.	Entstehung und Zustandekommen der Initiative.....	1
2.	Ziele und Inhalt der Initiative	2
3.	Gültigkeit der Initiative	2
3.1	Allgemeines.....	2
3.2	Einheit der Form und der Materie	2
3.3	Durchführbarkeit.....	3
3.4	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	3
3.5	Schlussfolgerung zur Gültigkeit	3
4.	Würdigung der Initiative	3
5.	Antrag des Regierungsrates	5

1. Entstehung und Zustandekommen der Initiative

Am 14. August 2024 reichte das Initiativkomitee bei der Staatskanzlei innerhalb der gesetzlichen Frist die Initiative «Berner Bildungsinitiative» mit folgendem Begehren ein:

Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, die folgende Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein:

Die Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

Kapitel 3.7 Bildung und Forschung, Art. 43 Schulen:

¹ Unverändert.

^{1a} Kanton und Gemeinden sorgen für eine Bildung von flächendeckend hoher Qualität und stellen die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung.

^{1b} Sie stellen sicher, dass für die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler genügend qualifizierte Lehrpersonen und schulische Fachpersonen zur Verfügung stehen und diese entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen eingesetzt werden.

^{1c} Sie stellen sicher, dass die Arbeit der Lehrpersonen und schulischen Fachpersonen in erster Linie den Schülerinnen und Schülern zugutekommt.

² Unverändert.

³ Unverändert.

Gemäss Artikel 58 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Bern (Kantonsverfassung, KV)¹ ist eine Volksinitiative zustande gekommen, wenn das Begehren innert sechs Monaten von 15'000 Stimmberechtigten unterzeichnet worden ist. Mit RRB Nr. 899 vom 4. September 2024 stellte der Regierungsrat fest, dass die Initiative mit 20'427 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Mit der weiteren Behandlung der Initiative wurde die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) beauftragt. Nach Artikel 149 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG)² unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat die Initiative innert zwölf Monaten.

2. Ziele und Inhalt der Initiative

Ziel der «Berner Bildungsinitiative» ist es, die Verpflichtung in der Kantonsverfassung zu verankern, genügend finanzielle und personelle Ressourcen für eine hohe Bildungsqualität zur Verfügung zu stellen.

3. Gültigkeit der Initiative

3.1 Allgemeines

Initiativen sind nach Artikel 59 Absatz 2 der Kantonsverfassung ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie

- die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren,
- undurchführbar sind,
- gegen übergeordnetes Recht verstossen.

Über die Gültigkeit von Initiativen beschliesst der Grosse Rat (Art. 59 Abs. 1 KV).

3.2 Einheit der Form und der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass die Initiative entweder in der Form eines ausformulierten Entwurfs oder einer einfachen Anregung einzureichen ist.³ Die «Berner Bildungsinitiative» wurde als ausgearbeiteter Entwurf (Art. 58 Abs. 3 KV) eingereicht. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet, dass verschiedene, sachlich nicht zusammenhängende Materien zu einer Abstimmungsfrage verbunden werden.⁴ Die Initiative betrifft Qualität und Ressourcen im Bereich Bildung, somit eine klar abgegrenzte politische Frage. Es besteht ein hinreichender sachlicher Zusammenhang. Das Initiativbegehren wahrt damit die Einheit der Materie.

¹ BSG 101.1

² BSG 141.1

³ Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, Art. 59 N. 5. c)

⁴ Kälin/Bolz, Art. 59 N. 5. c)

3.3 Durchführbarkeit

Eine Initiative muss faktisch vollzogen werden können. Blosser Schwierigkeiten bei der Realisierung sind nicht genügend. Die Undurchführbarkeit muss offensichtlich und zweifelsfrei sein. Es müssen sich objektive, unüberwindliche Hindernisse stellen, welche eine Volksabstimmung als sinnlos erscheinen lassen.⁵ Die «Berner Bildungsinitiative» verlangt, in der Kantonsverfassung die Verpflichtung zu verankern, genügend finanzielle und personelle Ressourcen für eine hohe Bildungsqualität zur Verfügung zu stellen. Gemäss Artikel 61a Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)⁶ sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Der Bund gibt den Kantonen Minimalziele und Grundsätze vor, erlässt Vorschriften über die Berufsbildung und ist selber Mitträger der Hochschulbildung (Art. 61a bis 63a, Art. 64a und Art. 67a BV). Die Initiative ist daher grundsätzlich vollziehbar und folglich durchführbar.

3.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Eine Initiative muss mit dem Bundesrecht, dem kantonalen Verfassungsrecht sowie mit allem anderen übergeordneten Recht vereinbar sein.⁷ Die «Berner Bildungsinitiative» greift die im Bundesrecht vorgesehene Qualitätsvorgabe auf und konkretisiert sie im Bereich der Ressourcenzuweisung. Die «Berner Bildungsinitiative» ist mit übergeordnetem Recht vereinbar.

3.5 Schlussfolgerung zur Gültigkeit

Die «Berner Bildungsinitiative» wahrt das Gebot der Einheit der Form und der Materie, ist durchführbar und ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Die Gültigkeitsvoraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 der Kantonsverfassung sind somit erfüllt. Die Initiative ist für gültig zu erklären und den Stimmberechtigten zu unterbreiten.

4. Würdigung der Initiative

Der Auftrag des Kantons, für eine hohe Bildungsqualität zu sorgen, ist in Artikel 61a der Bundesverfassung verankert.

Die Kantonsverfassung ihrerseits enthält einen Katalog von öffentlichen Aufgaben wie «Soziale Sicherheit», «Gesundheitswesen» oder «Öffentliche Ordnung und Sicherheit».⁸ In diesem Katalog wird auch «Bildung und Forschung» als Aufgabe aufgeführt. Die Kantonsverfassung äussert sich aber – wie bei allen anderen aufgeführten öffentlichen Aufgaben – nicht ausdrücklich zur Qualität der Aufgabenerfüllung oder zur Ressourcenzuweisung. Das ist bewusst so gehalten: Öffentliche Aufgaben können miteinander in Konflikt geraten, etwa wenn begrenzte finanzielle Mittel auf mehrere Bereiche verteilt werden müssen. Die Verfassung löst solche Konflikte nicht selbst, weil sie keine Rangordnung unter den Aufgaben vorsieht. Es ist daher Aufgabe des Gesetzgebers Schwerpunkte zu setzen. Dabei muss er stets auch die verfügbaren staatlichen Mittel berücksichtigen. Für die in der Verfassung genannten und im Gesetz genauer definierten

⁵ Kälin/Bolz, Art. 59 N. 5. b)

⁶ SR 101

⁷ Kälin/Bolz, Art. 59 N. 5. a)

⁸ Artikel 31ff. KV

Aufgaben können zu unterschiedlichen Zeiten je nach Verfügbarkeit unterschiedliche Ressourcen eingesetzt werden.⁹ Dabei kann es sein, dass ein Bereich vorübergehend mit weniger Ressourcen auskommen muss, ohne dass seine Bedeutung als verfassungsmässige Aufgabe grundsätzlich in Frage gestellt wird. Indem die Verfassung auf eine Rangordnung verzichtet, anerkennt sie die Gleichwertigkeit der verschiedenen Aufgaben, welche alle zum Funktionieren und zur Stabilität des Staates beitragen. Auch zur personellen Ressourcenzuweisung zu einer Aufgabe äussert sich die Kantonsverfassung nicht. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers und des Regierungsrates, für Rahmenbedingungen zu sorgen, die es ermöglichen, genügend und qualifizierte Personen für die Aufgabenerfüllung zu gewinnen. Dabei ist zu beachten, dass die Attraktivität einer Arbeitsstelle nicht nur von der Lohnhöhe abhängt, sondern auch von der mit der Stelle verbundenen Belastung, Verantwortung und Stellung in Arbeitswelt und Gesellschaft.

Bereits heute definieren und sichern gesetzliche Vorgaben in vielfältiger Weise die Bildungsqualität im Kanton. Die Vorgaben betreffen sowohl die Ziele der Bildung (Output) als auch die Ressourcen (Input) und die Regelkreisläufe (Controlling).

So nennt das Gesetz als grundlegende Ziele der Volksschule: die harmonische Entwicklung der Fähigkeiten der jungen Menschen, die Vermittlung der Kenntnisse und Fertigkeiten, welche die Grundlage für die berufliche Ausbildung, für den Besuch weiterführender Schulen und für das lebenslange Lernen darstellen, und die Förderung des Willens zur Toleranz und zu verantwortungsbewusstem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt sowie des Verständnisses für andere Sprachen und Kulturen.¹⁰ Diese Ziele werden in Verordnungen und Lehrplänen konkretisiert.

Das Erreichen der Zielvorgaben wird durch die Gemeinden¹¹ und den Kanton¹² in Regelkreisläufen überprüft und so eine flächendeckende Qualitätssicherung erreicht.

Zeigen die Ergebnisse der Überprüfung auf, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen für das Erreichen der Ziele nicht ausreichen, oder werden Risiken aufgrund von Planungen oder gesellschaftlichen Veränderungen sichtbar, so können die Ressourcen angepasst werden. So wurden beispielsweise mit der Einführung des Lehrplans 21 und des Plan d'études romand die bernischen Lektionentafeln auf den interkantonalen Durchschnitt erhöht. In Budget und Aufgaben- und Finanzplan wurden die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt. Solche Ressourcenanpassungen benötigen die Zustimmung der dafür zuständigen Organe und müssen im Kontext *aller* zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben geschehen.

Dasselbe gilt für die weiterführende Ausbildung nach der Volksschule: Gesetze, Verordnungen und Lehrpläne definieren die zu erreichenden Ziele und die Qualitätssicherung. In Budget sowie Aufgaben- und Finanzplan und in Anstellungsvorgaben werden die Ressourcen nach dem Bedarf der konkreten Aufgabe und im Kontext mit dem Bedarf der anderen öffentlichen Aufgaben zugewiesen.

Schwerpunkte in einzelnen Aufgaben werden nicht nur in gesetzlichen Grundlagen und mit finanziellen oder personellen Vorgaben gesetzt, sondern auch mithilfe von Strategien. In der Bildungsstrategie 2016 sind Unterrichtsentwicklung, konkurrenzfähige Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für die Lehrkräfte und stabile strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen für die Bildungsinstitutionen als Schwerpunkte verankert. Die Arbeiten für eine Standortbestimmung

⁹ Vgl. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 4. September 2002 zu Strategische Aufgabenüberprüfung SAR, Grundsätzliche Überlegungen zur Aufgabenerfüllung durch den Staat, Verfassungsrechtlicher Rahmen, S.8

¹⁰ Artikel 2 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)

¹¹ Artikel 51 VSG

¹² Artikel 51a und Artikel 51b VSG

und die Aktualisierung und Weiterentwicklung der kantonalen Bildungsstrategie wurden im Jahr 2025 an die Hand genommen.¹³

Kanton und Gemeinden messen der Bildungsaufgabe eine hohe Bedeutung zu. Sie haben diesem Anliegen in den letzten Jahren konsequent Rechnung getragen:

- Die Aus- und Weiterbildungen für Lehrkräfte wurden konstant weiterentwickelt, ausgebaut und gefördert, damit den Schulen genügend qualifizierte Fachpersonen zur Verfügung stehen.
- Die Anstellung von nicht ausgebildeten Lehrkräften wird seit 2014 mit der Verpflichtung verbunden, das erforderliche Diplom innert angemessener Frist zu erwerben¹⁴, damit die Unterrichtenden den gestiegenen Anforderungen mit Professionalität begegnen können.
- Die personellen und finanziellen Ressourcen für herausfordernde Ausbildungssituationen wurden situations- und bedarfsgerecht erhöht und entlastende Arbeitsmodelle wie Team-teaching¹⁵, Co-Teaching¹⁶ oder Mentoring¹⁷ ermöglicht, damit die Belastungssituationen von Lehrkräften reduziert und die Betreuungsverhältnisse von Schülerinnen und Schülern verbessert werden.
- Die Ressourcen für Schulleitungen der Volksschulstufe wurden wesentlich erhöht, damit den vielfältigen Aufgaben und der Schlüsselposition Rechnung getragen wird.
- Die Ressourcen für die Arbeit der Klassenlehrkräfte wurden erhöht, damit den zahlreichen und vielfältigen Aufgaben Rechnung getragen wird.
- In die zeitgemässe Infrastruktur der Schulen (Schulanlagen, ICT-Mittel) wurden und werden nach wie vor sehr hohe Summen investiert, um optimale Rahmenbedingungen für die Ausbildung zu gewährleisten.

Dem Anliegen der Initiative, eine hohe Bildungsqualität sicherzustellen, wird somit auf der gesetzlichen und strategischen Ebene und in der Ressourcenzuweisung Rechnung getragen. Kanton und Gemeinden tun dies unter Berücksichtigung der verfügbaren finanziellen und personellen Mittel und ohne andere öffentliche Aufgaben wie Soziale Sicherheit, Gesundheitswesen oder Öffentliche Ordnung und Sicherheit zu vernachlässigen. Bei einer Annahme der Initiative müsste die Umsetzung der neuen Verfassungsnorm vom Grossen Rat in einem gesetzgeberischen Prozess präzisiert werden. Welche Kostenfolgen die Annahme der Initiative hätte, ist unklar.

Der Regierungsrat erachtet es vor dem Hintergrund der gemachten Ausführungen als falsch, in der Kantonsverfassung Qualitäts- und Ressourcenvorgaben zu verankern und damit der Bildungsaufgabe eine Sonderstellung gegenüber allen anderen öffentlichen Aufgaben einzuräumen.

5. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Initiative abzulehnen. Er verzichtet auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

¹³ Vgl. Motion 158-2024

¹⁴ Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG; BSG 430.250)

¹⁵ Gemeinsamer Unterricht von zwei Regellehrerinnen oder Regellehrern für eine höhere Individualisierung

¹⁶ Gemeinsamer Unterricht einer Regellehrerin oder eines Regellehrers und einer schulischen Heilpädagogin oder eines schulischen Heilpädagogen in grossen und heterogenen Klassen

¹⁷ Erfahrene Lehrerinnen und Lehrer unterstützen neu in den Beruf eintretende Lehrerinnen und Lehrer.