

schaftlichen Betrachtung des Schulverwaltungsrechts. Aus der Handlungsperspektive der Schulverwaltung können Zielvereinbarungen ein geeignetes Mittel darstellen, um die Leistungsfähigkeit der bestehenden Instrumente zu verbessern und Leerstellen auf informellen Wege ausfüllen. Verwaltungsintern erlauben Zielvereinbarungen der Schulaufsicht einen Einfluss auf die eigenständige Einzelschule diesseits der hierarchischen Steuerung. Entsprechend können Bildungsvereinbarungen mit Schülern und Erziehungsberechtigten im Vorfeld, zur Begleitung oder zur Nachlese einer rechtsverbindlichen Anordnung den Bildungserfolg zu verbessern helfen. Diese Vorteile des „weichen“ Handlungsinstruments einer Zielvereinbarung zeigen dem Schulverwaltungsrecht die Überlegungen der Verwaltungsrechtswissenschaft.

*Verf.: Priv.-Doz. Dr. Daniel Thym LL.M., Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin,
Unter den Linden 6, 10099 Berlin, E-Mail: daniel@thym.de*

Hans Ambühl/Susanne Hardmeier

Bildungspolitische Entwicklungen in der Schweiz: Zwischen kantonaler Schulautonomie und nationaler Harmonisierung

Das schweizerische Bildungssystem befindet sich im Umbruch. Eine interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme befindet sich im Ratifikationsverfahren in den Kantonen. Die Diskussionen rund um dieses Konkordat spiegeln das Spannungsfeld, in dem sich die Bildungspolitik in der Schweiz befindet. Initiantin der Vereinbarung ist die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die damit an das Schulkonkordat von 1970 anknüpft und dieses weiter entwickelt. Die Bestrebungen der EDK zur Verstärkung der gesamtschweizerischen Bildungskooperation finden ihre Basis auch in der Bildungsverfassung, die 2006 in die schweizerische Bundesverfassung Eingang gefunden hat.

1 Das schweizerische Bildungssystem im Spannungsfeld zwischen Kleinräumigkeit und internationalen Anforderungen

1.1 Föderalismus als Grundpfeiler des schweizerischen Bildungssystems

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Artikel 3 der schweizerischen Bundesverfassung definiert den Föderalismus mit einer weitgehenden Selbstbestimmung der Kantone und ermöglicht so die Vielfalt, welche die Schweiz prägt.

Der schweizerische Föderalismus unterscheidet sich in einigen markanten Punkten vom Föderalismus der europäischen Nachbarländer. Das an sich schon kleine Land (die rund 7,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz entsprechen ungefähr der Bevölkerung des Bun-

deslandes Niedersachsen bzw. weniger als 10 % der deutschen Gesamtbevölkerung) gliedert sich in 26 souveräne Kantone (und 2730 Gemeinden) – und damit organisatorisch in 26 Schulsysteme. Als weitere schweizerische Ausprägung des Föderalismus liegt die Steuerhoheit bei allen drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Dies führt zu einem Steuerwettbewerb sowohl zwischen den Kantonen als auch zwischen den Gemeinden.

Auch die direkte Demokratie spielt sich in der Schweiz auf allen drei staatlichen Ebenen ab. Dies führt dazu, dass die Hälfte aller weltweit durchgeführten Volksabstimmungen in der Schweiz stattfindet. Nicht zuletzt ist der schweizerische Föderalismus geprägt durch die Existenz von vier offiziellen Landessprachen: 63.7 % der Bevölkerung sprechen Deutsch, 20.4 % Französisch, 6.5 % Italienisch und noch 0.5 % der Bevölkerung sprechen Rätoromanisch. 8.9 % der in der Schweiz lebenden Personen haben eine andere Muttersprache als die vier genannten Landessprachen.

Das Bildungswesen ist zusammen mit der Kultur der eigentliche Kernbereich des schweizerischen Föderalismus. Die Regelung von Bildungsfragen, deren Finanzierung und Vollzug findet weitgehend auf kantonaler bzw. auf Gemeindeebene statt. Die Schule ist wie kaum ein anderer Bereich der schweizerischen Rechtsordnung und Lebensrealität geprägt von regionalen Unterschieden und damit Ausdruck der kulturellen Vielfalt des Landes.

1.2 Herausforderungen: Bildungswettbewerb und Mobilität

Die föderalistische Struktur des schweizerischen Bildungswesens sieht sich zunehmend und in verschiedener Hinsicht Herausforderungen ausgesetzt.

Durch die Teilnahme an Länderexamen multinationaler Organisationen sowie an internationalem Leistungsmessungen hat sich die Schweiz in einen Prozess des Benchmarking begeben. Wir wollen lernen durch internationalen Vergleich. Damit ziehen wir die logische Konsequenz aus der Tatsache, dass auch hinsichtlich Wissen und Können der Wettbewerb ein weltweiter geworden ist – für die Staaten bzw. Wirtschaftsräume und ihre Bildungssysteme ebenso wie für die Menschen. Diese Öffnung des schweizerischen Bildungssystems ist zweifellos sehr positiv und überdies ohne Alternative. Der Lernerfolg wird sich jedoch nur einstellen, wenn regelmäßig konkrete Schlüsse gezogen und auf der Handlungsebene kontinuierlich umgesetzt werden.

Das föderale schweizerische Bildungssystem sieht sich indes nicht bloß durch internationales Benchmarking herausgefordert. Vielmehr verlangt die nationale und internationale Mobilität der Bevölkerung nach einem Abbau von bildungssystemischen Inkongruenzen. Für Unterschiede der Mentalität, der sozialen und kulturellen Begebenheiten, die bislang unterschiedliche Lösungen in den verschiedenen kantonalen Schulsystemen legitimiert haben, sind heute nicht mehr zwingend die Kantongrenzen, sondern oft andere Konstellationen maßgeblich (namentlich: städtische Agglomerationen im Unterschied zu ländlichen Regionen, Zentren im Unterschied zur Peripherie, und ganz deutlich nach wie vor: die Sprachregionen).

Nicht zuletzt ist der Föderalismus ganz allgemein und der Bildungsföderalismus im Speziellen durch die Tatsache herausgefordert, dass gewisse Rahmenbedingungen und zentrale Finanzierungsfragen nur gesamtschweizerisch zielführend und verkraftbar zu lösen sind.

Die Herausforderung für das System liegt also in der Spannung zwischen dem Bemühen, im globalisierten Bildungswettbewerb zu bestehen und der Fähigkeit, kulturelle Identitäten zu erhalten. In diesem Spannungsfeld stehen wohl alle Länder und Bildungssysteme; für den mehrsprachigen, mehrkulturellen und föderalistischen Kleinstaat Schweiz und sein Bildungssystem stellt es freilich eine ganz besondere Herausforderung dar.

1.3 Zusammenarbeit und Harmonisierung als zukunftsweisende Strategie

Bereits im 19. Jahrhundert bestand zwischen den Kantonen eine lose Zusammenarbeit im Bildungsbereich. Fragen wie eine einheitlichen Regelung der Prüfungsvoraussetzungen von wissenschaftlichen Berufen wurden bereits damals in Vereinbarungen zwischen den Kantonen (Konkordaten) geregelt. Im Jahr 1897 wurde die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gegründet, um die gemeinsamen Interessen der Kantone insbesondere auch gegenüber dem Bund zu bündeln.

Ab den 1950er Jahren stiegen Bedarf und Nachfrage an Bildung stark an, was die Kantone vor immer größere Herausforderungen stellte. Die Bildungsdirektoren verstärkten die Zusammenarbeit im Rahmen der EDK, Informations- und Dienstleistungszentren wurden zur Bewältigung der Aufgaben gegründet. Mit der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung verstärkte sich auch der Ruf nach einer Angleichung von Schulstrukturen, Schuljahresbeginn und Schuleintrittsalter.

Ein Bildungsartikel in der Bundesverfassung scheiterte im März 1973 am Ständemehr, gleichzeitig verstärkte sich aber die interkantonale Zusammenarbeit.

Im Jahr 1970 wurde mit dem Konkordat über die Schulkoordination (Schulkonkordat) eine staatsvertragliche Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit im Bildungsbereich geschaffen. Das Konkordat hält in seinem Zweckartikel fest: „Die Konkordatskantone bilden eine interkantonale öffentlich-rechtliche Einrichtung zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts.“ Die Konkordatskantone verpflichten sich, ihre Schulgesetzgebungen in den Bereichen Schuleintrittsalter, Dauer der Schulpflicht und Zahl der jährlichen Schulwochen, der Dauer der Ausbildung bis zur gymnasialen Matur und des Beginns des Schuljahres anzugeleichen. Die Konkordatskantone werden ermächtigt, Empfehlungen zuhanden der Kantone zu erlassen. Wenngleich diese Empfehlungen rechtlich nicht bindend sind, haben sie einen hohen politischen Einfluss auf die Harmonisierung. Mit diesem Instrument konnten Rahmenlehrpläne erlassen werden, an welche die kantonalen Lehrpläne in der Folge angepasst wurden. Das Konkordat verpflichtet die Kantone weiter zur Zusammenarbeit untereinander und mit dem Bund. Und es setzt die EDK als Konkordatsbehörde ein, welche mit seinem Vollzug beauftragt ist. Seither verfügt die EDK über eine vergleichsweise starke staatsrechtliche Grundlage und demokratische Legitimation.

In den 90er Jahren wurden weitere wichtige interkantonale Rechtsgrundlagen geschaffen, welche die Mobilität zwischen den Kantonen erleichtern. So wurde insbesondere mit Vereinbarungen über die Freizügigkeit auf den verschiedenen Bildungsstufen und über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ein eigentlicher schweizerischer Bildungsraum geschaffen.

2 Bildungsverfassung von 2006

2.1 Einleitung

Am 21. Mai 2006 stimmte das Schweizer Stimmvolk über einen neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung ab. Mit einer großen Mehrheit von 86 % nahmen Volk und alle Stände die neuen Bildungsverfassung an.

Die Bildungsverfassung ist das Resultat einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen des eidgenössischen Parlaments und der EDK. Vor dem Hintergrund des vielfältigen Reformbedarfs wollte man sich nicht mit einer partiellen Revision der bestehenden Bildungsartikel begnügen, sondern mit einer grundlegend erneuerten Bildungsverfassung das Bildungssystem Schweiz auf eine neue Grundlage stellen.

Die Bildungsverfassung setzt Ziele für das gesamte schweizerische Bildungswesen. Sie legt die öffentlichen Aufgaben im Bildungsbereich fest und weist sie der zuständigen Ebene, den Kantonen oder dem Bund, zu. Sie erhebt die Pflicht zur föderalen Zusammenarbeit horizontal (unter den Kantonen) und vertikal (zwischen Kantonen und Bund) zu einem Verfassungsprinzip für den ganzen Bildungsbereich.

2.2 Grundsatz der Koordination und Zusammenarbeit

Wie dargelegt, steht das schweizerische Bildungswesen im Spannungsfeld zwischen Föderalismus und internationalen Herausforderungen. Die politischen Diskussionen im Rahmen des Ratifikationsverfahrens über das HarmoS-Konkordat (vgl. unten Ziffer 4) zeigen exemplarisch auf, wie wichtig der Erhalt der kantonalen Zuständigkeit im Bildungswesen für die Bevölkerung ist und wie emotional auch die Diskussion über Bildungsfragen geführt wird. Gleichzeitig kann eine Behauptung im internationalen Kontext und die Steigerung der Qualität und der Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Schulwesens nur gewährleistet werden, wenn im Bildungsraum Schweiz gemeinsame Lösungen gefunden werden.

In diesem Spannungsfeld hat die Bildungsverfassung mit dem Grundsatz der Koordination und Zusammenarbeit eine Antwort gefunden. Ohne dessen föderalistische Struktur zu gefährden, will sie so ein qualitativ hoch stehendes und wettbewerbsfähiges gesamtschweizerisches Bildungssystem gewährleisten.

„Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeit für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher.“ (Art. 61a BV) Mit diesem eigentlichen Bildungsrahmenartikel ist die ausdrückliche Pflicht zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im gesamten Bildungsbereich festgehalten. „Damit ist eine Ziel- und Programmnorm formuliert, die den Bund und die Kantone im Sinne einer gemeinsamen Zielvorgabe und eines gemeinsamen Handlungsauftrages bindet und verpflichtet (Art. 61a).“¹

1 Ehrenzeller, B./Sahlfeld K., St.Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 23.

Wenn sich „gemeinsam“ und „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten“ vielleicht auf den ersten Blick widersprechen, so klären die nachfolgenden Artikel den Sinn und die zentrale Bedeutung dieser Bestimmung. Wie der Bericht der parlamentarischen Kommission festhält, ist mit dieser Formulierung keine „Gemeinschaftsaufgabe“ im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung und gemeinsamer Kompetenz gemeint, wie dies etwa in Art. 91a des deutschen Grundgesetzes vorgesehen ist.² Wo die Kantone zuständig sind, ist weder ein Mitwirkungsrecht des Bundes in Form einer materiellen Gesetzgebungskompetenz noch eine Rahmenkompetenz vorgesehen. Auch überschneiden sich die Zuständigkeiten nicht. Vielmehr handeln Bund und Kantone auf allen Bildungsstufen je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, jedoch unter gegenseitiger Abstimmung. „Dieses auf den kooperativen Föderalismus bauende und vertrauende Grundkonzept verwischt die eigene Verantwortung von Bund und Kantonen im Bildungsbereich nicht, verpflichtet sie jedoch zur Koordination und Zusammenarbeit, wo gemeinsame Ziele des Bildungsräumes erreicht werden sollen. (...) Daraus ergibt sich, dass es sich insgesamt um einen zusammenhängenden Bildungs-, Forschungs- und Innovationsraum handelt.“³

Die Begriffe der Koordination und der Zusammenarbeit geben zusammen mit dem Oberziel der Qualität und Durchlässigkeit die Grundsätze der Steuerung im Bildungsräum Schweiz vor. Diese Grundsätze entfalten sich in den übrigen Bestimmungen der Bildungsverfassung, die zu jeder Bildungsstufe die Zuständigkeiten definieren.

Neu bietet die Verfassung auch eine explizite Grundlage für die Schaffung gemeinsamer Organe durch die Kantone zur Wahrnehmung der Koordinationsaufgaben untereinander und mit dem Bund. Sie verpflichtet die Kantone „ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher“ zu stellen (Art. 61a Abs. 2). Die EDK, die bisher auf der Grundlage des Schulkonkordats von 1970 basierte, handelt damit seit dem 21. Mai 2006 auch in einem expliziten Auftrag der Bundesverfassung.

2.3 Zuständigkeit für das Schulwesen bei den Kantonen

Die Bildungsverfassung legt explizit die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone für das gesamte Bildungswesen fest. Von der Vorschulstufe (Kindergarten), über Primar-, Sekundar- und Tertiärstufe bis hin zur Weiterbildung sind die Kantone für das Bildungswesen zuständig. Diese explizite Nennung der Zuständigkeit wäre nach der Systematik der schweizerischen Bundesverfassung eigentlich nicht nötig: Gemäß Art. 3 BV fällt ein Rechtsgebiet in die Kompetenz der Kantone, sofern die Bundesverfassung es nicht dem Bund überträgt. Die explizite Nennung der kantonalen Kompetenz für das Schulwesen zeigt den Stellenwert auf, den die kantonale Schulhoheit innehat.

Die Zuständigkeit der Kantone gilt also, soweit die Bundesverfassung nichts anderes bestimmt. Die Bundesverfassung weist denn auch zwei Bildungsbereiche in den Kompetenzbereich des Bundes: die Gesetzgebung in den Bereichen der Berufsbildung (Art. 63 BV) und der Weiterbildung (Art. 64a) obliegen dem Bund. Im Bereich der Hochschulen (Art. 63a) besteht eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen.

2 Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, BBI 2005 5479, 5518.

3 Ehrenzeller, B./Sahlfeld K., St. Galler Kommentar zu Art. 61a, Rz. 9.

2.4 Harmonisierung des Schulwesens als Ausdruck des kooperativen Föderalismus

Die eigentliche Neuerung und Kernelement der Bildungsverfassung ist der Auftrag an die Kantone, ihre Schulsysteme zu harmonisieren. Diese Harmonisierung hat gemäß Verfassungsauftrag auf dem Koordinationsweg zu geschehen, die Kantone sind also in erster Linie dafür verantwortlich, sich untereinander auf gemeinsame Eckpunkte der Schulsysteme zu einigen.

Ein Novum dabei ist, dass dem Bund eine subsidiäre Kompetenz zukommt, im Falle des Scheiterns der kantonalen Koordinationsbemühungen selber Vorschriften zu erlassen in bestimmten, explizit genannten Bereichen. Die „konzeptionelle Leitlinie“⁴ ist dabei, dass nur die explizit genannten Eckwerte unter den Harmonisierungsauftrag fallen. Während die Kantone frei darin sind, die Harmonisierung über die in der Verfassung genannten Eckwerte hinaus zu treiben, kann der Bund im Falle des Scheiterns des Koordinationswegs bloß in den genannten Bereichen Vorschriften erlassen. Die in der Bundesverfassung genannten Eckwerte – Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer der Bildungsstufen, Ziele der Bildungsstufen, Übergänge der Bildungsstufen und die Anerkennung von Abschlüssen – sollen die angestrebte Mobilität der Bevölkerung erleichtern und die Chancengerechtigkeit gewährleisten.

Das Instrument des kooperativen Föderalismus wird durch eine weitere Bestimmung der Bundesverfassung verstärkt. Diese findet sich jedoch nicht in der Bildungsverfassung, sondern in einer Bestimmung, die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in die Bundesverfassung Eingang gefunden hat. Der Anfang 2008 in Kraft getretene Artikel 48a der Bundesverfassung sieht unter anderem vor, dass interkantonale Vereinbarungen in bestimmten Bereichen – worunter auch die oben genannten Eckwerte im Schulwesen zählen – durch den Bund allgemeinverbindlich erklärt werden können oder Kantone zur Beteiligung an einer solchen Vereinbarung verpflichtet werden können.

2.5 Gemeinsame Gesamtsteuerung im Hochschulwesen

Mit der neuen Bildungsverfassung erhielt auch der Hochschulbereich einen eigenen Verfassungsartikel. Erfasst werden die universitären Hochschulen (inkl. Eidgenössische Technische Hochschulen) und die Fachhochschulen (inkl. Pädagogische Hochschulen). Zentrale Neuerung des Hochschularikels ist das Konzept einer koordinierten materiellen Gesamtsteuerung des schweizerischen Hochschulwesens durch Bund und Kantone. Die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulwesen tritt an die Stelle der alleinigen Steuerung über die Subventionierung. Die Steuerung erfolgt über Verträge zwischen Bund und Kantonen und durch die Übertragung von bestimmten Befugnissen an gemeinsame Organe. Damit besteht eine explizite verfassungsmäßige Grundlage für die so genannten vertikalen Konkordate, also Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, die Zuständigkeiten auf gemeinsame Entscheidungsorgane übertragen.

Dem Bund obliegt die Grundsatzgesetzgebungskompetenz in Bezug auf die Organisation und das Verfahren der gemeinsamen Organe. Die entsprechende Gesetzgebung ist zur Zeit im Gang. Anschließend wird die Vereinbarung eines neuen Hochschulkonkordates unter allen Kantonen folgen, worin die Kantone ihrerseits per Delegation die künftige Schweizerische Hochschulkon-

4 Ehrenzeller, B./Sahlfeld K., St. Galler Kommentar zu Art. 62, Rz. 52.

ferenz (SHK) mandatieren werden. In einer späteren Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen werden sodann alle weiteren Regelungen für die SHK enthalten sein.

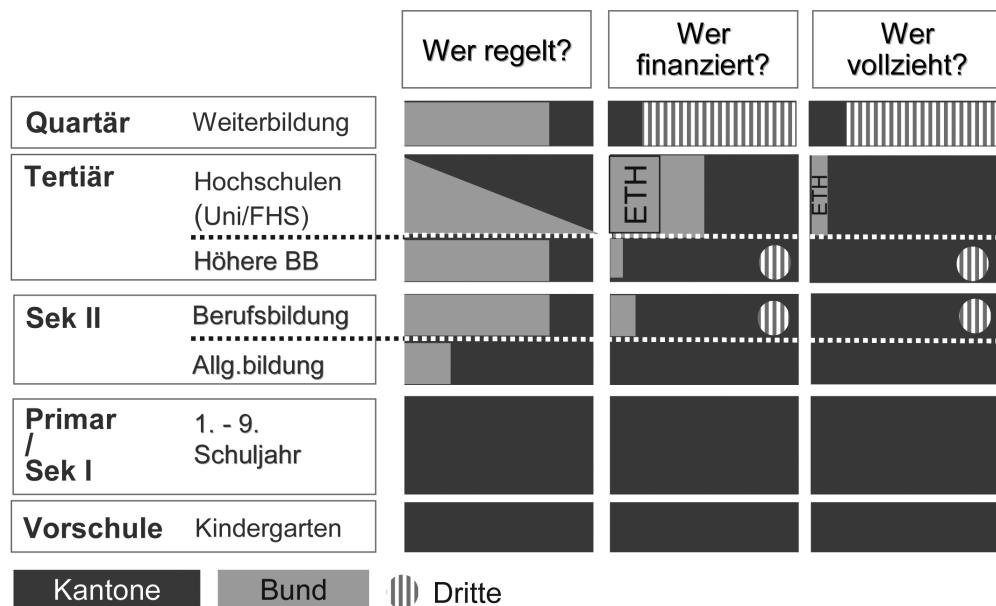
Analog zum Artikel über das Schulwesen enthält auch der Hochschulartikel eine subsidiäre Bundeskompetenz zur Regelung, falls auf dem Weg der Koordination (diesmal zwischen Bund und Kantonen) die gemeinsamen Ziele nicht erreicht werden. Die Bundeskompetenz beschränkt sich auf den Erlass einheitlicher Regelung über die Studienstufen und deren Übergänge, über die akademische Weiterbildung, über die Anerkennung von Institutionen sowie der Finanzierungsgrundsätze für die Hochschulen.

2.6 Zuständigkeit des Bundes für Berufsbildung und allgemeine Weiterbildung

Wie bereits vor der Verfassungsrevision von 2006 ist der Bund allein zuständig für die Berufsbildung (mit Ausnahme der Unterrichtsberufe). Dies ist mit der neuen Bildungsverfassung unverändert geblieben, wobei neu eine Pflicht des Bundes zur Förderung eines breiten und durchlässigen Angebots im Bereich der Berufsbildung stipuliert wird. Neu ist hingegen die Verfassungsgrundlage der Bundeskompetenz für die Festlegung von Grundsätzen über die Weiterbildung.

2.7 Zusammenfassung

Der Befund von Rechtsetzungsbefugnissen, Finanzierungsverantwortung und Vollzugshoheit auf den verschiedenen Stufen des Bildungssystems zeigt die folgende Grafik. Sie macht deutlich, dass der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz namentlich im Bereich der Berufsbildung ungernigend befolgt ist.



3 Umsetzung der Bildungsverfassung im Bereich der horizontalen Kooperation: das HarmoS-Konkordat

3.1 Einleitung

Mit dem Inkrafttreten der Bildungsverfassung sind die Kantone nun beauftragt, die interkantonale Zusammenarbeit in Richtung der definierten Harmonisierungsziele voranzutreiben. Mit Beschluss vom 14. Juni 2007, also bereits ein Jahr nach der Annahme der neuen Verfassungsartikel durch Volk und Stände, verabschiedete die EDK einstimmig die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) zuhanden der Ratifikation in den Kantonen. Die Ratifikation in den Kantonen erfolgt durch einen Beitrittsbeschluss des kantonalen Parlaments, der in der Regel dem fakultativen Referendum untersteht, d.h. das Referendum kann ergriffen werden, womit der Beitrittsbeschluss dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet wird.

Zweck der neuen Vereinbarung ist die Harmonisierung der Eckwerte der obligatorischen Schule. Im dezentralen Schulsystem sollen die inhaltlichen Ziele und die Strukturen so weit aufeinander abgestimmt werden, dass die Qualität des Systems und seine Durchlässigkeit auf gesamtschweizerischer Ebene gewährleistet werden können. Schließlich werden im Konkordat schulorganisatorische Grundsätze stipuliert, die in allen Vereinbarungskantonen gelten sollen.

Wegleitender Grundsatz des Konkordats ist das Prinzip der Subsidiarität. Die jeweils übergeordnete Ebene wird nur tätig, sofern und soweit das Ziel ansonsten nicht erreicht werden kann. Die Subsidiarität des Handelns auf gesamtschweizerischer Ebene ist einerseits geboten aus Respekt gegenüber den unterschiedlichen Sprachen und Kulturen im Land sowie gegenüber der Schulhoheit der Kantone. Von Subsidiarität wird sich die ergebnisorientierte Steuerung eines Bildungssystems jedoch auch leiten lassen aus der Einsicht, dass Bildungsprozesse dezentral verlaufen. Der einzelnen Schule vor Ort und dem in ihr tätigen Leitungs-, Lehr- und übrigen Fachpersonal kommt eine hohe Verantwortung für die Gestaltung des Bildungsprozesses zu. Von ihnen soll diese Verantwortung organisatorisch wie pädagogisch möglichst ganzheitlich wahrgenommen werden können – das ist die Entsprechung zur Steuerung über Zielvorgaben.

3.2 Übergeordnete Ziele der obligatorischen Schule

Die Vereinbarung benennt vorab die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule, die durch die entsprechenden interkantonalen Instrumente und Verfahren (namentlich die Bildungsstandards) landesweit harmonisiert werden sollen. Neben dem Erwerb von Kenntnissen und Kompetenzen ist dabei auch der Beitrag der Schule an die Entwicklung von kultureller Identität und die Befähigung zum lebenslangen Lernen zentral.

Ein in der Schweiz angestrebtes Ziel ist, dass alle jungen Menschen über die obligatorische Schule hinaus einen beruflichen oder allgemein bildenden Abschluss auf der Sekundarstufe II erwerben. Die wesentliche Aufgabe der obligatorischen Schule besteht deshalb darin, allen Schülerinnen und Schülern jene Grundbildung zu vermitteln, die ihnen den Zugang zur Sekundarstufe II ermöglicht. Die Grundbildung wird in fünf übergeordnete Bildungsbereiche gegliedert: Spra-

chen, Mathematik und Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften, Musik, Kunst und Gestaltung sowie Bewegungs- und Gesundheitserziehung.

Die Schule muss die Schülerinnen und Schüler weiter bei der Persönlichkeitsentwicklung und bei der Entwicklung von sozialen sowie weiteren überfachlichen Kompetenzen unterstützen. Sie muss insbesondere mithelfen, ihr Verantwortungsbewusstsein gegenüber Mitmenschen und Umwelt heranzubilden. Die Vereinbarung geht mithin davon aus, dass der Bildungsauftrag der obligatorischen Schule sich nicht von ihrem – subsidiär zur elterlichen Gewalt bestehenden – Erziehungsaufrag trennen lässt.

In einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz ist die koordinierte Regelung des Sprachenunterrichts von besonderer Bedeutung. Der Erwerb der Landessprachen ist dabei ebenso wichtig wie jener des Englischen, dem im weltweiten Austausch zunehmend die Funktion einer „*lingua franca*“ zukommt. Das Konkordat legt daher den Zeitpunkt für den Beginn des Fremdsprachenunterrichts in der obligatorischen Schule fest. So ist im Verlauf der neu acht Jahre dauernden Primarstufe die erste Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr zu unterrichten. Aufgrund der unterschiedlichen Hintergründe der Sprachregionen der Schweiz verzichtet das Konkordat darauf, die Reihenfolge der zu unterrichtenden Sprachen verbindlich vorzugeben. Der herausragenden Funktion der Landessprachen in einem mehrsprachigen Land wird damit besonders Rechnung getragen. Die EDK legt für die Sprachen überprüfbare und verbindlich zu erreichende Kompetenzniveaus fest. Mit Rücksicht auf die Bedeutung, die im mehrsprachigen Land auch der jeweils dritten Landessprache zukommt, werden die Vereinbarungskantone verpflichtet, während der obligatorischen Schule ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in dieser jeweils dritten Landessprache bereitzustellen.

3.3 Strukturelle Eckwerte der obligatorischen Schule

Die Vereinbarung aktualisiert die mit dem Schulkonkordat 1970 erstmals festgelegten strukturellen Eckwerte des so genannten Schuleintrittsalters (neu nach vollendetem 4. Altersjahr, weil die zwei Kindergartenjahre neu ins Obligatorium einbezogen werden) und der Dauer der Schulpflicht (neu 11 Jahre). Sie definiert auch die Dauer der Schulstufen (Primarstufe inkl. Vorschule bzw. Eingangsstufe 8 Jahre, Sekundarstufe I drei Jahre). Die wichtigste – aber auch umstrittenste – Innovation in schulstruktureller Hinsicht stellt die frühere und flexiblere Einschulung dar.

Als wichtiger Grundsatz in Bezug auf die Dauer der Schulstufen hält das Konkordat explizit fest, dass die Zeit für das Durchlaufen der Schulstufen im Einzelfall abhängig von der individuellen Entwicklung der Schülerin oder des Schülers ist. Das System muss dem Kind die Möglichkeit geben, die Schulstufen schneller oder langsamer zu durchlaufen, entsprechend seinen Begabungen, Fähigkeiten und seiner persönlichen Reife.

3.4 Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung

Als Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung nennt die Vereinbarung Bildungsstandards, Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente, Portfolios sowie das Bildungsmonitoring.

Die gesamtschweizerische Harmonisierung der obligatorischen Schule erfolgt über die Harmonisierung ihrer Ziele, welche auf der Basis von Kompetenzmodellen mittels Standards vorgegeben werden, und über die Messung der Erreichung der Standards auf Ebene des gesamten Systems. Die Lehrpläne und die Lehrmittel hingegen sollen entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität auf der Ebene der Sprachregionen erarbeitet und koordiniert werden, denn zwischen den verschiedenen Sprachregionen bestehen hier erhebliche kulturelle, pädagogische und curriculare Unterschiede.

Als Dokumentation über die im Laufe der Zeit schulisch und außerschulisch erworbenen Kompetenzen spielen die Portfolios eine zunehmend wichtige Rolle auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere für die nationale und internationale Mobilität und Freizeitigkeit von Berufsleuten. Portfolios sind konkrete und wirksame Instrumente zur Unterstützung des lebenslangen Lernens. Die Idee des Portfolios korreliert mit dem Konzept der schweizerischen Bildungsstandards. Da diese auf Kompetenzmodellen und konsekutiv aufgebauten Kompetenzniveaus beruhen, die durch steigende Anforderungen gekennzeichnet sind, entsprechen sie der Logik des Portfolios, welches die Fortschritte der Schülerin oder des Schülers im Verlauf des Lernprozesses erfasst und dokumentiert.

Das Vorhaben eines systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitorings über das gesamte schweizerische Bildungssystem mit zyklischer Berichterstattung hat die EDK bereits gestützt auf das Schulkonkordat von 1970 an die Hand genommen. Seit Dezember 2006 liegt ein zusammen mit dem Bund in Auftrag gegebener Pilotbericht vor, der drei Dimensionen des Bildungssystems untersucht: die Effektivität (Wirkung), die Effizienz (die Wirkung in Relation zum Aufwand; Verhältnis von Input und Output) und die Equity (Gerechtigkeit, Chancengleichheit). Beurteilt werden diese Dimensionen an politischen Vorgaben (Zielsetzungen), aufgrund zeitlicher Vergleiche (Längsschnitte, die mehrheitlich mit dem zyklischen Monitoring erst aufgebaut werden) und in kantonalen Vergleichen.

Das Konkordat schafft für ein künftiges systematisches Bildungsmonitoring Schweiz eine zusätzliche, explizite Rechtsgrundlage und stellt für den Bereich der obligatorischen Schule den Zusammenhang zwischen Systemmonitoring und Standards her: Letztere werden ein wichtiger Teil der Überprüfung sein, wenn künftig im Rahmen dieses Monitorings die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule landesweit evaluiert werden.

3.5 Gestaltung des Schultags

Die Entwicklungen im Arbeitsmarkt, die vermehrte außerfamiliäre Berufstätigkeit beider Elternteile und das gewandelte Verständnis der Rollen von Mann und Frau in Familie und Kindererziehung führen zu einem vermehrten Bedarf an familienexterner Betreuung, zur Forderung nach Tagesstrukturen und Blockzeiten. Angesichts der Mobilität, wie sie namentlich der Arbeitsmarkt erfordert, ist eine gewisse Harmonisierung in der Gewährleistung solcher Strukturen angezeigt, wobei deren konkrete Umsetzung vor Ort zu lösen bleibt.

Das Konkordat hält fest, dass der Unterricht auf der Primarstufe vorzugsweise in Blockzeiten zu organisieren sei. Mit einem Angebot an bedarfsgerechten Tagesstrukturen im Rahmen der obligatorischen Schule sollen die Kantone auf die genannten gesellschaftlichen Entwicklungen antworten. Der Bedarf nach Betreuung in Tagesstrukturen zeigt sich nicht überall in derselben Weise, und die Angebote können entsprechend vielfältig sein – von der Betreuung durch Tages-

familien bis zu eigentlichen Tagesschulen. Indes soll in allen Vereinbarungskantonen ein Angebot bestehen, welches der jeweiligen Unterschiedlichkeit des Bedarfs Rechnung trägt. Die Benutzung solcher Tagessstrukturen bleibt freiwillig. Sie gehört nicht zur verfassungsmäßig garantierten Unentgeltlichkeit der obligatorischen Schule und ist daher grundsätzlich kostenpflichtig. Die Bestimmung stellt eine Mindestverpflichtung dar. Kantone oder gegebenenfalls Gemeinden können darüber hinausgehen und flächendeckende Betreuungsangebote vorsehen sowie diese teilweise oder ganz öffentlich finanzieren.

4 Fragen im Zuge der Umsetzung

4.1 Staatsrechtlich: Nagelprobe für den kooperativen Föderalismus

Es war zu erwarten, dass die Grundsätze und Instrumente des so genannten „kooperativen Föderalismus“ im Zuge der Ratifikation des HarmoS-Konkordates wieder verstärkt in die öffentliche Diskussion geraten würden. Zwar lebt der föderalistische helvetische Kleinstaat mit einer Vielzahl interkantonaler Vereinbarungen auf regionaler und gesamtschweizerischer Ebene, ohne deren Existenz wesentliche öffentliche Bereiche gar nicht mehr funktionieren würden. Für das Bildungswesen sei nur etwa an die Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen im universitären und im Fachhochschulbereich erinnert; ohne sie würde die Finanzierung des schweizerischen Hochschulsystems schlüssig zusammenbrechen. Auch hat das interkantonale Vertragsrecht – die Vertragsfähigkeit der Kantone ist bereits Ausfluss ihrer Souveränität und a priori nicht von einer weiteren Stipulierung abhängig – durch die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999, durch die Verfassungsbestimmungen über die Neuordnung von Finanzausgleich und Aufgabenteilung (NFA) 2004 und schließlich, wie gezeigt, durch die Revision der Verfassungsbestimmungen über die Bildung (Bildungsverfassung) 2006 eine kontinuierliche verfassungsrechtliche Stärkung erfahren. Insbesondere im Bildungsbereich ist der Konkordatweg nach heutiger schweizerischer Rechtslage in höchst expliziter Weise staatsrechtlich einwandfrei und demokratisch legitimiert. Doch das politische Gedächtnis ist bisweilen kurz, und vor allem fällt es bekanntlich leichter, auf der abstrakten Ebene verfassungsrechtlicher Grundsätze mit der Zielsetzung einer Harmonisierung des Bildungssystems einig zu gehen, als nachher deren Umsetzung auf der Ebene konkreter Regelungen zu akzeptieren. Oder anders gesagt: In der Praxis versteht dann manch einer unter Harmonisierung die Allgemeinverbindlicherklärung seiner eigenen Lösung bzw. jener gerade seines Kantons (selbst wenn diese gegenüber jener der Mehrheit minoritär ist). Da ist offenbar die Versuchung noch immer groß, über das „Diktat“ der angeblich „undemokratischen“ EDK zu polemisieren und die eben noch massiv geforderte Harmonisierung aus dem Blick zu verlieren. Hinzu kommt, dass das vorliegende Konkordat mit seiner Tragweite in gesellschaftspolitisch sensiblen Bereichen zweifellos als besonders wichtig wahrgenommen wird. Es fordert daher die Auseinandersetzung über die staatsrechtliche und demokratiepolitische Opportunität des Konkordatweges nachgerade heraus, zumal in der Folge von NFA und Bildungsverfassung noch weitere Konkordate anstehen, diesbezüglich also eine gewisse Ballung auf der politischen Agenda wahrzunehmen ist. Immerhin kann festgestellt werden, dass die kantonalen Parlamente dem HarmoS-Konkordat bislang regelmäßig mit großen Mehrheiten zustimmen, obwohl gerade ihre Einflussmöglichkeiten bei der Ratifikation von Staatsverträgen im Vergleich zum herkömmlichen Gesetzgebungsprozess inhaltlich eingeschränkt sind. Diese Einschränkungen der Einflussmöglichkeiten der kantonalen Parlamente stehen freilich in keinem Verhältnis zu deren weitestgehendem Verlust im Falle einer Bundeslösung; denn die Umsetzung des Konkordats-

rechts geschieht umfassend auf dem Weg der kantonalen Gesetzgebung, und weil Konkordate immer nur Mindestvereinbarungen enthalten, bleiben die Möglichkeiten (und Notwendigkeiten!) der Gestaltung durch die kantonalen Gesetzgeber quantitativ wie qualitativ bedeutsam. Dies kann im Einzelnen anhand jeder Bestimmung des HarmoS-Konkordats trefflich aufgezeigt werden. Überhaupt nicht eingeschränkt sind beim Konkordatsweg die Volksrechte der direkten Demokratie: die Stimmberchtigten können an der Urne auch bei der Abstimmung über ein kantonales oder ein Bundesgesetz stets nur zum Ganzen Ja oder Nein sagen.

4.2 Bildungspolitisch: in den Sog einer Ideologisierung geraten

Weniger zu erwarten war während der jahrelangen Vorbereitung und noch im Zeitpunkt der Verabschiedung des Konkordats freilich, dass es auch bildungspolitisch erheblich umstritten sein würde. Zu groß war während Jahren der Druck der öffentlichen und vor allem auch der veröffentlichten Meinung auf die Kantone und die Organe der EDK, nun endlich vorwärts zu machen mit dem längst fälligen Abbau von Mobilitätsschranken, zu einhellig die Unterstützung des Konkordatsentwurfs in einem 9 Monate (!) dauernden Vernehmlassungsverfahren (in welches regelmäßig auch die kantonalen Parlamente einbezogen wurden), als dass mit späterer Ablehnung aus inhaltlichen Gründen hätte gerechnet werden müssen. Im Gegenteil: eher war da und dort Kritik laut geworden, das Konkordat gehe zu wenig weit. Doch inzwischen ist das HarmoS-Konkordat in etlichen Kantonen der deutschen Schweiz durch Referenden gegen Beitrittsentscheide von kantonalen Parlamenten zu einem Zankapfel geworden; ist diese ganz und gar unideologische, in hohem Masse subsidiäre, nüchtern pragmatische Vorlage in den Sog ideologischer Auseinandersetzungen über Erziehungsfragen, Elternrechte und die Rolle des Staates geraten. Angelpunkte hierfür bilden der Einbezug der zwei Kindergartenjahre ins Obligatorium der „Schulpflicht“ und die Vertragspflicht zum Angebot bedarfsgerechter, in der Nutzung freiwillig bleibender Tagesstrukturen (vgl. Ziffern 3.3 und 3.5 der vorstehenden Darstellung). Wobei die gegnerische Argumentation in der Regel mit dem konkreten Wortlaut des Konkordats wenig zu tun hat, mit dem diffusen Argument der „Verstaatlichung“ hantiert (als ob die Eltern ihren Erziehungsauftrag an der Garderobe des Kindergartens abgeben dürften oder müssten ...) und leider auch mit der Wahrheit nicht selten unzimperlich umgeht. Es bestehen kaum Zweifel, dass die Harmonisierung der von der Bundesverfassung geforderten Eckwerte auch in den teilweise nun umstrittenen Punkten, die in einzelnen kantonalen Referendumsabstimmungen zur Ablehnung des Konkordatsbeitritts geführt haben, letztlich im Sinne der HarmoS-Vorlage erfolgen wird (in der Schweiz besuchen bereits heute 86 % aller Kinder im fünften und sechsten Altersjahr einen zweijährigen Kindergarten, und die positiven Auswirkungen davon auf die Bildungsbiografien aller Kinder, der begabteren wie der lernschwächeren, ist empirisch belegt); die politische Auseinandersetzung darüber in der direkten Demokratie bleibt jedoch anspruchsvoll und wird auch von politischen Entwicklungen beeinflusst, die nicht im engeren Sinne bildungspolitischer Natur sind. Diese politischen Auseinandersetzungen zeigen überdies, dass es im mehrsprachigen und mehrkulturellen, kleinräumig föderalistischen Land kluge Staatsraison bleiben wird, an der kantonalen Schulhöheit festzuhalten, die Harmonisierung des Bildungssystems auf die verfassungsmäßigen Eckwerte zu beschränken und so subsidiär wie möglich zu gestalten. Das HarmoS-Konkordat gibt hierfür das rechte Maß vor.

4.3 Auf der Steuerungsebene: ein kohärentes gesamtschweizerisches System im Fokus

Mit der Bildungsverfassung von 2006 ist erstmals das schweizerische Bildungssystem als ganzes vom Verfassungsgeber in den Fokus genommen worden. Nun gilt es, auch die Umsetzung mit dem Blick fürs Ganze anzugehen. Für die Steuerung des Systems muss dies heißen, ihre zeitgemäßen Instrumente klug zu verbinden mit der neu gefundenen Zuständigkeitsordnung. Hauptprozess hierfür ist das von den zuständigen Organen des Bundes und der Kantone zu gestaltende Bildungsmonitoring (vgl. vorstehend Ziffer 3.4): gemeinsam das Bildungssystem analysieren (lassen), gemeinsam Schlüsse aus der Analyse ziehen und diese im jeweiligen Zuständigkeitsbereich umsetzen – das wird künftig der ständige, organische Prozess sein, um der berechtigten Erwartung der Bevölkerung nach einem aktuellen, national und international durchlässigen Bildungssystem zu entsprechen. Dabei sind die heutigen Möglichkeiten der Beschaffung empirischen Wissens über das System gezielt und mit der gebotenen Ökonomie, also zurückhaltend einzusetzen, etwa bei der Überprüfung des Erreichungsgrades gesamtschweizerischer Bildungsstandards. Und daneben sind andere Forschungsergebnisse, insbesondere auch aus der Grundlagenforschung, kontinuierlich mit zu berücksichtigen. Denn eine einseitige Fixierung auf das Messbare würde bekanntlich den Blick verstellen für den Bildungsauftrag als ganzes und damit auch für den Gesamtnutzen (oder lieber: den *vollständigen Wert*), den die Gesellschaft aus einem gut funktionierenden Bildungssystem zieht.

Verf.: Ambühl Hans, lic. iur. Rechtsanwalt, Generalsekretär Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, CH-3000 Bern 7, E-Mail: ambuehl@edk.ch

Hardmeier Susanne, lic. iur., Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, CH-3000 Bern 7, E-Mail: ambuehl@edk.ch