



Kantonsratsbeschluss

betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 12. August 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen die Vorlage zum Beitritt des Kantons Zug zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule ("HarmoS-Konkordat"). Neben dem eigentlichen Beitrittsbeschluss wird gleichzeitig auch die dazu am 15. April 2008 eingereichte Interpellation der CVP-Fraktion (Vorlage Nr. 1661.1 - 12698) beantwortet.

Wir erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. HarmoS-Konkordat
4. Anpassung des kantonalen Schulrechts
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Interpellation der CVP-Fraktion betreffend HarmoS-Konkordat
7. Antrag

1. In Kürze

Am 21. Mai 2006 haben Volk und Stände die neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung¹ deutlich angenommen. Danach sind die Kantone verpflichtet, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich gemeinsam und national einheitlich zu regeln, andernfalls der Bund die notwendigen Vorschriften erlässt². Das von der Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 14. Juni 2007 einstimmig verabschiedete HarmoS-Konkordat erfüllt diese Verfassungsvorgaben der Harmonisierung für die obligatorische Schule.

Mit dieser Harmonisierung übergeordneter Ziele und Eckwerte wie insbesondere des Schuleintritts, der Dauer der Schulstufen und der Durchlässigkeit des gesamten Bildungssystems werden bisherige Mobilitätshindernisse spürbar abgebaut. Gleichzeitig wird der gesellschaftlichen Realität der zunehmenden Zahl berufstätiger Eltern durch die Einführung von Blockzeiten und durch das Angebot von kostenpflichtigen Tagesstrukturen Rechnung getragen.

¹ Art. 61a - 64a BV (SR 101)

² Art. 62 Abs. 4 BV: "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."

Die breite Zustimmung der Zuger Bevölkerung zur neuen Bildungsverfassung und damit zu einer gesamtschweizerischen Harmonisierung und Koordination im Schulwesen (86,7 % Ja-Stimmen im Kanton Zug) bestätigt die Regierung darin, dem Kantonsrat den Beitritt zum HarmoS-Konkordat zu beantragen.

Mit dem HarmoS-Konkordat werden erstmals das Schuleintrittsalter und die Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie die Anerkennung von Schulabschlüssen national harmonisiert. Dabei bedeutet Harmonisieren nicht Uniformisieren und auch nicht Zentralisieren. Die Kompetenzen und Verantwortungen im Schulbereich liegen nach wie vor bei den Kantonen und ihren Gemeinden. Auch die Organisation der Schule erfolgt weiterhin vor Ort mit Lösungen, die den jeweiligen Gegebenheiten entsprechen. Die obligatorische Schule soll damit wie bis anhin stark verwurzelt bleiben in ihren lokalen, kantonalen, sprach- und kulturellen und damit identitätsstiftenden Traditionen. Das HarmoS-Konkordat beruht auf einem breiten Konsens und vereinheitlicht diejenigen strukturellen Eckwerte, die bereits heute in einer Mehrheit der kantonalen Schulsysteme Anwendung findet. Durch eine Vereinheitlichung des Systems kann der Zugang der Kinder und Jugendlichen zur Schule in einer je länger je mobileren Gesellschaft deutlich verbessert werden, ohne dass der Kanton Zug dazu tief greifende Änderungen oder Anpassungen vornehmen muss.

Die wichtigsten Inhalte des HarmoS-Konkordats

a. Einheitliche Strukturen:

Der obligatorische Schuleintritt erfolgt im 5. Altersjahr (mit erfüllttem 4. Altersjahr) und wird verbunden mit einer Individualisierung und Flexibilisierung des Lernens. Die Primarschule (inklusive Kindergarten oder Eingangsstufe) dauert acht Jahre, die Sekundarstufe drei Jahre.

Bis heute gab es bezüglich der Vorschule (Kindergarten) keine einheitliche Regelung in der Schweiz; das HarmoS-Konkordat wird zu einer Angleichung führen, was der zunehmenden allgemeinen Mobilität entgegen kommt.

Aus dem Miteinbezug der Vorschule in die Primarstufe wird sich gesamtschweizerisch eine obligatorische Schulzeit von insgesamt 11 Jahren ergeben, was faktisch der heutigen Situation im Kanton Zug entspricht (2 Jahre Kindergarten, 6 Jahre Primarschul- und 3 Jahre Sekundarstufe I). Selbstverständlich aber sind den Kantonen weiterhin Ausnahmeregelungen beim obligatorischen Schuleintritt in Einzelfällen möglich.

b. Einheitliche Ziele:

Es wird gesamtschweizerisch festgelegt, in welchen Fachbereichen jedes Kind während der obligatorischen Schulzeit eine Grundbildung erhalten soll. Künftig wird es pro Sprachregion nur noch einen Lehrplan geben (für Zug: Deutschschweizer Lehrplan), die Lehrmittel werden koordiniert; Lehrpläne und Lehrmittel richten sich an nationalen EDK-Bildungsstandards aus.

Dabei legt das HarmoS-Konkordat nicht die einzelnen Fächer fest; vielmehr werden die Bereiche der Grundausbildung der obligatorischen Schulzeit festgelegt. Die Konkretisierung wird in Lehrplänen erfolgen, deren Erarbeitung auf sprachregionaler Ebene (deutschsprachig, romanisch, italienisch, französisch) erfolgt.

c. *Einführung von Instrumenten für die Qualitätssicherung und -entwicklung auf nationaler Ebene:*

Es werden verbindliche Bildungsstandards vorgegeben und deren Erreichung überprüft. Im Rahmen eines Bildungsmonitorings werden von Bund und Kantonen Informationen zum Bildungssystem erhoben als Basis für Steuerungsentscheide.

Dazu werden in einer ersten Etappe bis 2009 von der EDK Leistungsstandards für die Sprachen, die Naturwissenschaften und die Mathematik entwickelt. Auch für andere Bildungsbereiche können Standards entwickelt werden. Das Bildungsmonitoring erfolgt national oder sprachregional koordiniert.

d. *Organisation des Schultages:*

Die dem HarmoS-Konkordat beitretenden Kantone verpflichten sich zur Organisation des Unterrichts auf Primarschulstufe (8 Jahre inkl. Kindergarten) in Blockzeiten und zum Bereitstellen von bedarfsgerechten Tagesstrukturen, deren Nutzung fakultativ und beitragspflichtig ist.

Die konkrete Umsetzung erfolgt je nach den konkreten lokalen Bedürfnissen in den Kantonen bzw. den einzelnen Gemeinden. So können Tagesstrukturen in Form von familienergänzenden Betreuungsangeboten oder auch Tagesfamilien in zumutbarer Distanz angeboten werden.

e. *Koordination des Sprachenunterrichts:*

Die im Kanton Zug bereits heute geltende Regelung, wonach ab dem 3. Schuljahr³ Englisch und ab dem 5. Schuljahr⁴ Französisch (Landessprache) unterrichtet wird, wird für alle dem HarmoS-Konkordat beitretenden Kantone verbindlich festgelegt; dabei ist bezüglich der Landessprache (im Kanton Zug wie bisher Französisch) das Näherbringen von kulturellen Aspekten mit eingeschlossen. In beiden Fremdsprachen sind per Ende der obligatorischen Schule vergleichbare Kenntnisse zu erreichen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass das HarmoS-Konkordat zu einer gesamtschweizerischen Angleichung des Schulwesens und damit zu einer Beruhigung im Bereich der obligatorischen Schule führen wird. Es beruht auf einem breiten Konsens und vereinheitlicht diejenigen strukturellen Eckwerte, die bereits heute in einer Mehrheit der Kantone Anwendung finden: So besuchen heute in der ganzen Schweiz durchschnittlich 86 % der Kinder den Kindergarten während zwei Jahren. Auch dauert die Primarschule (ohne ein- oder zweijähriges Kindergartenobligatorium) bereits heute in 20 Kantonen sechs, die Sekundarstufe I drei Jahre. Und beim Fremdsprachenunterricht wird die Lösung umgesetzt, auf die sich die 26 kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren bereits 2004 geeinigt haben. Die Vereinheitlichung der wichtigsten Bildungsziele und die damit verbundene sprachregionale Entwicklung von Lehrplänen und Koordination von Lehrmitteln werden zu einer Vereinfachung und Klärung unter Berücksichtigung der zunehmenden Mobilität der Gesellschaft führen. Und schliesslich kann auch die Transparenz und Vergleichbarkeit der vereinheitlichten Ziele erhöht werden.

2. Ausgangslage

2.1. Vorgeschichte

³ nach Beitritt HarmoS infolge zusätzlicher obligatorischer Eingangsstufe von 2 Jahren neu: ab dem 5. Schuljahr

⁴ nach Beitritt HarmoS infolge zusätzlicher obligatorischer Eingangsstufe von 2 Jahren neu: ab dem 7. Schuljahr

Am 29. Oktober 1970 beschloss die EDK das Konkordat über die Schulkoordination "zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts", das so genannte "Schulkonkordat"⁵. Mit Ausnahme des Kantons Tessin sind diesem Konkordat im Verlauf der Jahre sämtliche Kantone beigetreten; der Kanton Zug mit Kantonsratsbeschluss vom 29. April 1971⁵. Das Konkordat legte für das Schuleintrittsalter, die Länge der Schulpflicht und den Schuljahresbeginn einen verbindlichen Rahmen fest (Art. 2 Abs. 1 Bst. a - d) und hat die Rechtsgrundlage für die EDK und die vier Regionalkonferenzen⁶ geschaffen (Art. 5 und 6).

Durch die deutliche Annahme der neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung im Mai 2006 hat das Schweizer Stimmvolk den Willen zur Harmonisierung des Schulwesens klar zum Ausdruck gebracht. Dabei ist zu erwähnen, dass im Zeitpunkt der Abstimmung über die Verfassungsvorlage das HarmoS-Konkordat bereits in der Vernehmlassung und somit bekannt war. Es bildete denn auch Bestandteil der Abstimmungsinformationen und -diskussionen. So wurde insbesondere auch in den Abstimmungserläuterungen des Bundes explizit auf den bereits vorliegenden Konkordatsentwurf der EDK verwiesen.

Gestützt auf den von Volk und allen Ständen durch die deutliche Annahme der Bildungsartikel erteilten Verfassungsauftrag legt die EDK nun die interkantonale Harmonisierungsvereinbarung (HarmoS-Konkordat) den Kantonen zum Beitritt vor. Diese Vereinbarung soll die Grundlage dafür schaffen, das Schulwesen gemäss Verfassungsauftrag verstärkt zu harmonisieren. Und zwar auf einem kooperativ föderalistischen Weg durch die gemeinsame Erarbeitung des Konkordats in der EDK (Ausarbeitung durch die vom Souverän gewählten, zuständigen kantonalen Regierungsmitglieder sowie Vernehmlassung durch die kantonalen Regierungen und parlamentarischen Kommissionen), durch das Beitrittsverfahren in den kantonalen Parlamenten sowie durch die Beschlussfassung der konkreten Neuerungen durch die Plenarversammlung der EDK zur Umsetzung in den Kantonen.

Mit dem Zustandekommen des HarmoS-Konkordats kann eine mögliche Anordnung einer Bundesregelung verhindert werden. Denn gemäss Art. 62 Abs. 4 BV kann der Bund die für eine Harmonisierung des Schulwesens bezüglich Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergängen sowie bezüglich der Anerkennung von Schulabschlüssen notwendigen Vorschriften erlassen, wenn diese auf dem Konkordatsweg nicht zustande kommt. Auch kann der Bund diejenigen Kantone, die einem zustande gekommenen HarmoS-Konkordat nicht beitreten bzw. beigetreten sind, gemäss Art. 48a Abs. 1 Bst. b. BV auf Antrag interessierter Kantone zum Beitritt verpflichten oder das Konkordat als allgemeinverbindlich erklären.

2.2. Vernehmlassungsverfahren

Der Verabschiedung des nun vorliegenden HarmoS-Konkordats durch die EDK am 14. Juni 2007 ist ein umfassendes Vernehmlassungsverfahren vorausgegangen; mit einbezogen waren insbesondere die Kantone, Lehrer- und Elternverbände, der Verband der Schweizerischen Privatschulen (VSP), die Union der Schülerorganisationen der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (USO), der Schweizer Arbeitgeberverband (SAGV), der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und Travail Suisse (TS). Die Akzeptanz des Konkordatsentwurfs war gross. In den Kantonen und auch bei den involvierten Verbänden und Organisationen fanden sämtliche Inhalte eine breite Zustimmung.

⁵ BGS 411.1 (GS 20, 89)

⁶ Westschweiz und Tessin, Nordwestschweiz, Innerschweiz, Ostschweiz

Im Kanton Zug führte die Direktion für Bildung und Kultur ein innerkantonales Vernehmlassungsverfahren bei den Gemeinden, den politischen Parteien, beim Lehrerinnen- und Lehrerverein, bei Schule und Elternhaus und beim Wirtschaftsverband durch. Die Gemeinden Zug und Risch sowie die SVP haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Von den übrigen Vernehmlassenden wurden insbesondere die übergeordneten Ziele und Eckwerte wie Schuleintritt und Dauer der Schulstufen, die Durchlässigkeit des Bildungssystems und der Abbau der Mobilitätshindernisse mehrheitlich begrüsst. Mit Ausnahme einzelner Gemeinden, welche auf die Möglichkeit der Beibehaltung gewisser regionaler Schulstrukturen und Eigenheiten hinwiesen, wurde die Eigenständigkeit der Kantone und damit das föderalistisch aufgebaute Bildungswesen mit seinen identitätsstiftenden Traditionen durch das Konkordat mehrheitlich als nicht gefährdet erachtet.

Dem gestützt auf die Ergebnisse des innerkantonalen Vernehmlassungsverfahrens vom Regierungsrat am 5. September 2006 verabschiedeten Entwurf stimmte die Konkordatskommission des Kantonsrat an ihrer Sitzung vom 5. Oktober 2006 in der Schlussabstimmung zu. In diesem Sinne verabschiedete der Regierungsrat seine Stellungnahme in 2. Lesung zuhanden der EDK am 28. November 2006.

Der Regierungsrat erklärte darin in Übereinstimmung mit der Konkordatskommission und der Mehrheit der Vernehmlassenden seine Zustimmung zu den Konkordatsregelungen. Mit der obligatorisch geltenden Vorverlegung des Einschulungsalters (Art. 4 der Vernehmlassungsvorlage) erklärte er sich - im Gegensatz zu den Gemeinden Menzingen, Walchwil und Oberägeri - ausdrücklich einverstanden, sofern zugleich die Einschulung im Sinne der individuellen Förderung flexibilisiert werde. Bezüglich der Blockzeiten auf der Primarstufe (Art. 6 Abs. 1 der Vernehmlassungsvorlage) beantragte er eine verbindliche und nicht bloss eine empfehlende Bestimmung und bezüglich des bedarfsgerechten Angebots an Tagesstrukturen (Art. 6 Abs. 2 der Vernehmlassungsvorlage) deren Kostenpflichtigkeit.

In dem nun vorliegenden HarmoS-Konkordat blieb es beim Einschulungsalter im 5. Altersjahr (Art. 5). Allerdings erklärte dazu die Rechtsabteilung der EDK auf entsprechende Anfragen aus den Kantonen ausdrücklich, dass es mit dieser Regelung den einzelnen Kantonen nicht verwehrt sei, bei der Umsetzung des Konkordats in der kantonalen Schulgesetzgebung Ausnahmeregelungen für Einzelfälle festzulegen. Damit kann ein Schuleintritt - gestützt auf die jeweilige kantonale Schulgesetzgebung - auf Gesuch der Erziehungsberechtigten in bestimmten Fällen aufgeschoben werden. Bezüglich der Blockzeiten (Art. 11 Abs. 1) auf der Primarstufe (gemäss Art. 6, d.h. inkl. Vorschule), blieb es ebenfalls bei bisherigen nicht zwingenden Formulierung ("vorzugsweise"). Hingegen kommt das HarmoS-Konkordat der Forderung des Regierungsrates nach kostenpflichtigen Tagesstrukturen nach (Art. 11). Auf die einzelnen Bestimmungen wird nachfolgend (Ziff. 3.2.) im Einzelnen eingegangen.

2.3. Beitrittsverfahren

Nach Abschluss des breiten Vernehmlassungsverfahrens hat die EDK mit Beschluss vom 14. Juni 2007 das neue schweizerische Schulkonkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule einstimmig verabschiedet und den Kantonen zur Durchführung der kantonalen Beitrittsverfahren überwiesen. Das Konkordat wird vom Vorstand der EDK in Kraft gesetzt, wenn ihm mindestens 10 Kantone beigetreten sind (Art. 16 Abs. 1).

Bisher (Stand Ende Juli 2008) haben vier Kantone bereits definitiv ihren Beitritt erklärt (SH, GL, VD, JU). In weiteren acht Kantonen (LU, TG, GR, SG, ZH, VS, NW, NE) haben die Parlamente dem Beitritt zugestimmt, allerdings sind hier die Referendumsfristen noch nicht abgelaufen oder das Referendum ist bereits eingereicht worden.

Der Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) und der Verband KindergärtnerInnen Schweiz (KgCH) haben in ihrer Erklärung vom 18. März 2008 das HarmoS-Konkordat ausdrücklich befürwortet, insbesondere auch zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit im Schweizer Schulwesen.

Das HarmoS-Konkordat wird durch den Vorstand der EDK in Kraft gesetzt, wenn ihm mindestens zehn Kantone beigetreten sind (Art. 16). Es gilt ab diesem Zeitpunkt des Inkrafttretens für diejenigen Kantone, welche beigetreten sind. Diese haben danach sechs Jahre Zeit, ihre kantonale Gesetzgebung und ihre Strukturen anzupassen (Art. 12). Diese Frist gilt auch für später beitretende Kantone.

Das Schulkonkordat von 1970 bleibt auch nach dem Zustandekommen des HarmoS-Konkordats in Kraft. Denn es bildet weiterhin die Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit und regelt den Erlass von Empfehlungen und die Ausarbeitung von Richtlinien. Lediglich Art. 2, der die Konkordatskantone zur Angleichung bezüglich Schuleintritt, Dauer der obligatorischen Schule bzw. der ordentlichen Ausbildungszeit und Schuljahresbeginn verpflichtet, würde - nach der Ratifizierung des HarmoS-Konkordats durch alle Kantone - aufgehoben werden.

3. HarmoS-Konkordat

3.1. Rechtsnatur des Konkordats

Das HarmoS-Konkordat ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen den Kantonen im Sinne von Art. 48 BV. Es hat denselben formalrechtlichen Rang wie beispielsweise das vorstehend erwähnte Schulkonkordat von 1970 und die Interkantonalen Vereinbarungen über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 26. Januar 1995⁷ oder die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 30. April 1998⁸.

Der Beitritt des Kantons Zug ist gemäss § 41 Bst. i der Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (KV)⁹ durch den Kantonsrat zu genehmigen. Der Beitrittsbeschluss des Kantonsrats ist dem fakultativen Referendum gemäss § 34 Abs. 1 KV unterstellt.

3.2. Erläuterungen der einzelnen Artikel des HarmoS-Konkordats

Nachstehend sollen die einzelnen Bestimmungen des Konkordats (Konkordatstext Anhang 1) kommentiert werden, soweit sie sich nicht von selbst verstehen.

⁷ BGS 411.2

⁸ BGS 411.5

⁹ BGS 111.1

Zu Art. 1: Zweck

Artikel 1 umschreibt den Zweck der neuen Vereinbarung: Es geht dabei um die Harmonisierung der obligatorischen Schule mit dem Ziel, Qualität und Durchlässigkeit des schweizerischen Schulsystems zu gewährleisten. Harmonisierung meint nicht einfach: Vereinheitlichung. Es geht nicht darum, überall alles gleich zu machen. Im mehrsprachigen, mehrkulturellen Land stellen unterschiedliche pädagogische und schulische Traditionen und Prägungen einen identitätsstiftenden Wert dar. Auch kann der stimulierende Wettbewerb zwischen verschiedenen Wegen, die zum einen Ziel führen sollen, der Qualitätsentwicklung zuträglich sein. Vorliegend geht es aber vielmehr darum, im dezentralen Schulsystem die inhaltlichen Ziele und die Strukturen so weit aufeinander abzustimmen, dass die Qualität des Systems und die Durchlässigkeit in ihm auf gesamtschweizerischer Ebene gewährleistet werden können.

Gegenstand der Harmonisierung ist die obligatorische Schule, die ‚Grundschule‘, wie sie die Bundesverfassung in Art. 62 den Kantonen für alle Kinder unentgeltlich und konfessionsneutral anzubieten vorschreibt. Es besteht ein von Lehre und Rechtsprechung gestützter Konsens darüber, dass diese verfassungsmässig garantierte obligatorische Schule (ohne Kindergarten) heute mindestens neun Jahre dauert und gemeinhin die Primarstufe und die Sekundarstufe I umfasst.

Im Einzelnen sollen die inhaltlichen Ziele des obligatorischen Unterrichts und die Schulstrukturen harmonisiert werden (lit. a). Die Ziel-Harmonisierung wird in Art. 3, 4, 7 und 8 konkretisiert, die Struktur-Harmonisierung in Art. 5 und 6. Darüber hinaus sollen Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente auf gesamtschweizerischer Ebene gesichert und weiter entwickelt werden (lit. b). Diese Instrumente werden in Art. 7 bis 10 konkretisiert. Schliesslich werden in Art. 11 schulorganisatorische Grundsätze vorgegeben, die in allen Vereinbarungskantonen gelten sollen.

Zu Artikel 2: Grundsätze

Hier werden die beiden wesentlichen Grundsätze benannt für die mit der vorliegenden Vereinbarung beabsichtigte Harmonisierung des Schulsystems.

Nach dem darin genannten Subsidiaritätsprinzip wird die jeweils übergeordnete Ebene nur tätig, sofern und soweit das Ziel ansonsten nicht erreicht werden kann. Die Subsidiarität des Handelns auf gesamtschweizerischer Ebene ist geboten aus Respekt gegenüber den unterschiedlichen Sprachen und Kulturen im Land sowie gegenüber der Schulhoheit der Kantone als föderalistischem Kerngehalt (Abs. 1). Von Subsidiarität wird sich die ergebnisorientierte Steuerung eines Bildungssystems jedoch auch leiten lassen aus der Einsicht, dass Bildungsprozesse wesensgemäss 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, und sie sollen diese Verantwortung organisatorisch wie pädagogisch möglichst ganzheitlich wahrnehmen können; das ist die Entsprechung zur Steuerung über Zielvorgaben.

Während der Grundsatz der Subsidiarität gesamtschweizerische Massnahmen zur Schulharmonisierung in gewisser Weise begrenzt, benennt andererseits Abs. 2 das Kriterium der nationalen und internationalen Mobilität der Bevölkerung als wichtiges Motiv für harmonisierende Massnahmen; schulische Mobilitätshindernisse sollen beseitigt werden. Beide Grundsätze werden begleitend sein für den Vollzug der Vereinbarung.

Zu Artikel 3: Grundbildung

Absatz 1: In der obligatorischen Schule (Art. 6 Abs. 1 und 2: Primarstufe 8 Jahre; Sekundarstufe I 3 Jahre) wird eine entscheidende Grundlage dafür gelegt, dass sich die Schülerinnen und Schüler in die Gesellschaft und das Berufsleben integrieren und im Einklang mit sich und ihren Mitmenschen leben können. Nicht nur der Erwerb von Kenntnissen und Kompetenzen steht hier im Mittelpunkt, zentral ist auch der Beitrag der Schule an die Entwicklung von kultureller Identität. Eine besondere Herausforderung besteht überdies darin, die Schülerinnen und Schüler zu lebenslangem Lernen zu befähigen.

Absatz 2: Ein in der Schweiz heute 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. Entsprechend sind insbesondere auch die Berufsbildung und die Allgemeinbildung der Sekundarstufe II bei der Konkretisierung dieser Grundbildung durch Lehrpläne, Bildungsstandards u.ä. in geeigneter Weise miteinzubeziehen. „Grundbildung“ (französisch „culture“) ist die deutsche Bezeichnung für das von der OECD geprägte Konzept von „literacy“, welches gleichermassen Kenntnisse und Kompetenzen umfasst. Die Grundbildung wird in fünf übergeordnete Bildungsbereiche gegliedert: Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften, Musik, Kunst und Gestaltung sowie Bewegungs- und Gesundheitserziehung. Innerhalb dieser fünf Bereiche werden die wesentlichen Merkmale der zu vermittelnden und entwickelnden Bildung jeweils genauer festzulegen sein. So müssen die fünf erwähnten Hauptbereiche sich in den Lehrplänen der obligatorischen Schule wieder finden, die Lehrpersonen der betreffenden Stufen müssen für deren Vermittlung ausgebildet werden, schweizerische Bildungsstandards haben sich inhaltlich im Rahmen dieser Bereiche zu bewegen, usw. Die Verwendung des Begriffs „insbesondere“ zeigt, dass die Kantone und die Schulen bei Bedarf weitere Bildungsinhalte hinzufügen können.

Absatz 3: Die Schule muss die Schülerinnen und Schüler auch 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 Sorge bestehenden – Erziehungsauftrag trennen lässt.

Zu Art. 4: Sprachenunterricht

In einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz ist die koordinierte Regelung des Sprachenunterrichts von besonderer Bedeutung. Der Erwerb der Landessprachen ist ebenso wichtig wie jener des Englischen. Die Aufnahme einer diesbezüglichen Bestimmung in die vorliegende Vereinbarung ist Ausfluss der von den kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren am 25. März 2004 verabschiedeten gemeinsamen Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule der Schweiz.

Der Kanton Zug hat bereits im Jahr 2006 den obligatorischen Englischunterricht ab der 3. Primarklasse und den obligatorischen Französischunterricht ab der 5. Primarklasse eingeführt. Diese Regelung entspricht bereits derjenigen in Abs. 1, wonach die erste Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr¹⁰, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr¹¹ zu

¹⁰ Das 5. Schuljahr (inkl. Kindergarten) entspricht dem heutigen 3. Schuljahr (ohne Kindergarten)

¹¹ Das 7. Schuljahr (inkl. Kindergarten) entspricht dem heutigen 5. Schuljahr (ohne Kindergarten)

unterrichten ist. Damit erfüllt der Kanton Zug bezüglich Sprachenunterricht bereits die Eckwerte von HarmoS.

Entsprechend den Grundsätzen der Sprachenstrategie 2004 verzichtet die Vereinbarung darauf, die Reihenfolge der zu unterrichtenden Sprachen verbindlich vorzugeben. Sie verpflichtet dazu, neben Englisch eine zweite Landessprache zu vermitteln, deren Unterricht auch kulturelle Aspekte einzuschliessen hat. Der herausragenden Funktion der Landessprachen in einem mehrsprachigen Land wird damit besonders Rechnung getragen.

Das wichtigste Instrument der gesamtschweizerischen Harmonisierung sind sodann die Sprachenstandards. Die EDK legt für die Sprachen überprüfbare und verbindlich zu erreichende Kompetenzniveaus (Standards im Sinne von Art. 7 Abs. 2 lit. a) fest: sowohl für die Erstsprache per Ende des 4., 8. und 11. Schuljahres¹² wie auch für die zwei obligatorischen Fremdsprachen (zweite Landessprache und Englisch) per Ende des 8. und 11. Schuljahres¹³, wobei die Standards per Ende der obligatorischen Schule (11. Schuljahr) für beide Fremdsprachen gleichwertig sein werden.

Aufgrund der besonderen Verhältnisse in den Kantonen Tessin und Graubünden enthält Abs. 1 für diese Kantone eine Ausnahmebestimmung: Sofern sie zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können die Kantone Tessin und Graubünden bezüglich der Festlegung der Schuljahre von den in dieser Bestimmung geregelten Grundsätzen abweichen.

Mit Rücksicht auf die Bedeutung, die im mehrsprachigen Land auch der jeweils dritten Landessprache zukommt, verpflichtet Abs. 2 die Vereinbarungskantone, während der obligatorischen Schule ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in dieser jeweils dritten Landessprache bereitzustellen.

Da die Vereinbarung darauf verzichtet, die Reihenfolge der obligatorisch zu unterrichtenden Fremdsprachen selber festzulegen, verpflichtet sie die Kantone in Abs. 3 zur regionalen Koordination dieser Frage. Der Begriff „regional“ weist hier über die Regionalkonferenzen der EDK gemäss Schulkonkordat von 1970 hinaus, meint aber auch nicht einfach die Sprachregionen. Vielmehr soll es möglich sein, dass etwa die deutschsprachigen Kantone bzw. (im Fall der zweisprachigen Kantone) Kantonsteile entlang der deutsch-französischen Sprachgrenze den Fremdsprachenunterricht mit Französisch beginnen, die Kantone der Zentral- und Ostschweiz hingegen mit Englisch; die Ziele sind aufgrund der Standards gesamtschweizerisch die gleichen. Auch diese Koordination ist inzwischen weiträumig im Gang. Für eine bundesrechtliche Vorschrift über die Reihenfolge der zu unterrichtenden Sprachen jedoch, wie sie vom Nationalrat am 21. Juni 2007 mit dem Sprachengesetz stipuliert worden ist, fehlt jede Verfassungsgrundlage; weder Art. 70 noch Art. 61a ff. BV lassen einen solchen Eingriff in die Schulhoheit der Kantone zu. Dieser wäre in Anbetracht der vorliegenden Konkordatslösung auch sachlich in keiner Hinsicht stichhaltig. Und er wäre überdies sprachenpolitisch gefährlich, weil ohne Not eine Zerreihsprobe riskiert würde über die vermeintliche Gewichtung der Landessprachen im Verhältnis zum Englisch.

Die Erstsprachen von Kindern mit einem Migrationshintergrund werden im Regelunterricht über Ansätze wie „Begegnung mit Sprachen/Eveil aux langues“ valorisiert. Die eigentliche Förderung in den Herkunftssprachen, welche für den Erwerb der lokalen Standardsprache und weite-

¹² Das 4., 8. und 11. Schuljahr (inkl. Kindergarten) entspricht dem heutigen 2., 6. und 9. Schuljahr (ohne Kindergarten)

¹³ Das 8. und 11. Schuljahr (inkl. Kindergarten) entspricht dem heutigen 6. und 9. Schuljahr (ohne Kindergarten)

rer Sprachen von wesentlicher Bedeutung ist, erfolgt in den von den Herkunftsländern bzw. von organisierten Sprachgemeinschaften angebotenen Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse). Gemäss Abs. 4 lassen die Vereinbarungskantone diese HSK-Kurse in der öffentlichen Schule zu, erleichtern sie durch organisatorische Unterstützung und laden die örtlichen Schulen ein, mit den Verantwortlichen dieser Kurse zusammenzuarbeiten. Hierbei gilt die Voraussetzung, dass in den HSK-Kursen das Gebot der religiösen und politischen Neutralität beachtet wird. Finanziert werden die HSK-Kurse in der Regel durch die Herkunftsländer.

Zu Artikel 5: Einschulung

Absatz 1 setzt die Einschulung, d.h. die Pflicht zum Besuch einer Vorschuleinrichtung der Primarstufe (bisher Kindergarten), auf das 5. Lebensjahr (das vollendete 4. Altersjahr) fest. Jene Schülerinnen und Schüler werden eingeschult, die am 31. Juli das 4. Altersjahr erfüllt haben. Das Stichdatum 31. Juli kann von den Kantonen – dies im Gegensatz zur Regelung gemäss Schulkonkordat von 1970 – nicht mehr um 4 Monate nach vorn oder nach hinten verschoben werden. Damit treten alle Kinder, die bis am 31. Juli eines Kalenderjahres den vierten Geburtstag feiern, im Herbst (in der Regel Mitte/Ende August) in die Vorschule oder Eingangsstufe der Primarstufe ein. Die Kinder des entsprechenden Jahrganges sind damit beim Eintritt zwischen vier Jahren/ca. 1 Monat und fünf Jahren/ca. 1 Monat alt. Das entspricht weitgehend dem Alter, in dem die Kinder im Kanton Zug bereits heute in den Kindergarten eintreten.

Die Vorverlegung des Schuleintrittsalters hat zur Folge, dass die Kindergartenjahre in den Regel-Ausbildungsverlauf (Primarstufe gemäss Art. 6 Abs. 1) integriert und für die entsprechende Dauer obligatorisch werden. In den meisten Kantonen - wie in allen Gemeinden des Kantons Zug - werden heute zwei Kindergartenjahre angeboten, einige wenige kennen nur ein Jahr. In mehreren Kantonen, so auch im Kanton Zug, besteht bereits eine einjährige Kindergartenpflicht (§ 6 des Schulgesetzes vom 27. September 1990; SchulG¹⁴).

Eine von der Direktion für Bildung und Kultur bei allen Zuger Gemeinden im April 2008 durchgeführte Erhebung hat gezeigt, dass heute bereits 895 Kinder (88,7 %) nicht nur den ab dem erfüllten 5. Altersjahr¹⁵ obligatorischen einjährigen Kindergarten besuchen, sondern bereits im 5. Altersjahr (ab erfülltem 4. Altersjahr) auch das vorangehende freiwillige Kindergartenjahr. Damit würde durch den Beitritt des Kantons Zug zum HarmoS-Konkordat die Anzahl der Kindergarten-schülerinnen und -schüler bzw. der Schülerinnen und Schüler der so genannten Eingangsstufe im Vergleich zu heute lediglich erhöht durch die 114 Kinder, die heute nur ein Kindergartenjahr besuchen¹⁶.

Im Kanton Zug ist bereits heute, d.h. seit der auf den 1. August 2007 in Kraft gesetzten Teilrevision des Schulgesetzes, der Besuch des Kindergartenjahres vor dem Übertritt in die 1. Klasse der Primarstufe obligatorisch. Alle Gemeinden bieten zudem freiwillig vor diesem obligatorischen ein zusätzliches Kindergartenjahr an. Und bereits 89 % aller Kinder im Kanton Zug nutzen dieses Angebot. Die Einführung von zwei obligatorischen Kindergartenjahren durch HarmoS ändert demnach an der aktuellen Situation im Kanton Zug nur wenig.

Mit "Einschulung" ist gemäss HarmoS-Konkordat nicht - wie heute - der Eintritt in die erste Primarklasse und der Beginn des schulischen Unterrichts für alle gemeint, sondern der Schuleintritt im 5. Altersjahr resp. nach dem erfüllten 4. Altersjahr. Dabei werden aber die ersten Schul-

¹⁴ BGS 412.11

¹⁵ Stichtag Ende Februar

¹⁶ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich mit HarmoS der Eintrittstichtag auf Ende Juli verschiebt.

jahre nach wie vor "Kindergarten-orientiert" sein und bleiben. Das HarmoS-Konkordat sieht neu vor, dass das Kind "während der ersten Schuljahre (Vorschul- und Primarunterricht) (...) schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise" erwirbt (Art. 5 Abs. 1). Es soll künftig die Möglichkeit bestehen, dass auch im Kindergarten beispielsweise Grundlagen für das Schreiben und Lesen vermittelt werden, angepasst an die Bedürfnisse, die Fähigkeiten und die Reife des Kindes. Ebenso wichtig sind die Sprachförderung und die Entwicklung von sozialen Kompetenzen für alle Kinder. Es gibt also nicht mehr einen "Schnitt" zwischen Kindergarten und Primarschule, sondern ein dem einzelnen Kind entsprechendes Heranführen an das schulische Lernen. Explizit erwähnt wird die Förderung der lokalen Standardsprache: die Konsolidierung der sprachlichen Grundlagen muss in den ersten Schuljahren gewährleistet werden, gute Sprachkenntnisse sind Voraussetzung für den weiteren Bildungsweg. Weiter gelten auch für die ersten Schuljahre die in Art. 3 Abs. 2 erwähnten Bildungsbereiche.

Dazu gilt es darauf hinzuweisen, dass in mehreren internationalen Studien nachgewiesen wird, dass alle Kinder - unabhängig von sozialer und kultureller Herkunft - vom Besuch einer Vorschulinstitution profitieren und beim Schuleintritt einen höheren kognitiven und sozialen Entwicklungsstand aufweisen, sofern die Vorschulinstitution über eine hohe pädagogische Qualität verfügt (vgl. "Frühere Einschulung in der Schweiz", EDK 2006, S. 40 ff). Auch die Ergebnisse von PISA 2003 (Schwerpunkt Mathematik) zeigen, dass die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler, die mehr als ein Jahr Vorschulunterricht besucht haben, einen statistisch signifikanten Leistungsvorsprung aufweisen. Dieser Zusammenhang zwischen Vorschulbesuch und Leistung ist in der Schweiz stärker ausgeprägt als in anderen Ländern (PISA 2003: Lernen für die Welt von morgen, OECD 2004, S. 278).

Sodann wird in Abs. 2 auch das methodische Prinzip für die ersten Schuljahre aufgezeigt. Es soll nicht bloss das Einschulungsalter vorverlegt, sondern zugleich die Einschulung – verstanden als ein Prozess, und nicht lediglich als ein punktueller Vorgang – im Sinne der individuellen Förderung flexibilisiert werden. So werden ausdrücklich die Konzepte der Flexibilität und der individuellen Unterstützung eingeführt, welche die ersten Schuljahre inskünftig prägen sollen: einerseits soll die Dauer des Vorschul- und Primarunterrichts für jedes einzelne Kind in Relation zur individuellen Entwicklung und zur individuellen emotionalen Reife festgelegt werden, andererseits soll das Schulsystem die Schülerinnen und Schüler gerade in den ersten Schuljahren besonders wirksam unterstützen können. Diese Unterstützung bedeutet insbesondere eine altersgerechte Pädagogik, einen individuell abgestimmten Unterricht mit entsprechendem (steigendem) Anforderungsniveau, das ihren Fähigkeiten und ihrer intellektuellen und emotionalen Reife Rechnung trägt. Eine zusätzliche Unterstützung im Sinne dieser Bestimmung kann namentlich in Massnahmen der Logopädie, der Psychomotorik oder der Schulpsychologie bestehen.

Die in struktureller Hinsicht offene Formulierung lässt den Kantonen die Möglichkeit der Beibehaltung von Kindergartenjahren, bietet aber auch Grundlage für die Einführung einer neuen Eingangsstufe (Basis- oder Grundstufe), wie sie bereits heute in koordinierten Schulversuchen in der Deutschschweiz laufen. Die entsprechenden Schlussberichte über die Erfahrungen mit der Grund- oder Basisstufe sollen 2010 vorliegen. Den Kantonen wird durch das HarmoS-Konkordat also nicht vorgeschrieben, wie die ersten Schuljahre zu organisieren sind; vielmehr sollen sie die Möglichkeiten haben, diese ersten Schuljahre je nach den lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten zu organisieren. So startet auch die Gemeinde Oberägeri im Herbst 2008 in Morgarten mit der 2-jährigen Grundstufe (Kindergarten plus 1. Primarschuljahr), während die übrigen Gemeinden vor dem Übertritt in die Primarstufe heute zwei Kindergartenjahre anbieten. Der Kanton Zug steht grundsätzlich einer Einführung der Eingangsstufe (Grund- oder Basisstu-

fe) offen gegenüber und wird - nach Vorliegen der Berichte der EDK-Ost zu den diesbezüglichen Versuchen sowie aufgrund der Erfahrungen in Morgarten - darüber entscheiden.

Bei der durch das HarmoS-Konkordat verbindlich festgelegten Vorverlegung des Einschulungszeitpunkts geht es aber nicht darum, parallel dazu das Ende der obligatorischen Schulzeit vorzuverlegen. Dieses wird in der Regel weiterhin mit dem Alter von 15 Jahren erreicht. Neu werden - zu den bisherigen neun obligatorischen Schuljahren - die zwei am Anfang vorhandenen Schuljahre (Vorschule bzw. Kindergarten) als obligatorisch erklärt.

An dieser Stelle sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch künftig die Kantone die Möglichkeit haben, in besonderen Fällen den Zeitpunkt der Einschulung hinauszuschieben. Dies entspricht im Übrigen der bereits heute im Kanton Zug geltenden Regelung (§ 6 Abs. 2 SchulG).

Zu Art. 6: Dauer der Schulstufen

Die Bezeichnung der Schulstufen während der obligatorischen Schulpflicht und deren Dauer im Rahmen der kantonalen Schulstrukturen werden verbindlich festgelegt:

Absatz 1: Die Primarstufe inklusive Vorschule oder Eingangsstufe (bzw. Grund oder Basisstufe) dauert acht Jahre. Diese in struktureller Hinsicht offene Formulierung lässt den Kantonen die Möglichkeit der Beibehaltung von Kindergartenjahren. Sie bietet also Raum für verschiedene kantonale Modelle: von der Beibehaltung der Struktur Kindergarten-Primarstufe bis hin zu einem bestimmten Modell der Eingangsstufe (vgl. die vorstehenden Ausführungen zu Art. 5 Abs. 2). Die vom einzelnen Kanton gewählte Binnenstruktur kann weder die festgelegte Gesamtdauer von acht Jahren noch das Prinzip der früheren und flexibleren Einschulung noch die mittels Bildungsstandards auf bestimmte Zeitabschnitte hin festgelegten Unterrichtsziele ändern. Unterschiede in den kantonalen Binnenstrukturen der Primarstufe stünden dem Ziel der Harmonisierung und der Mobilität deshalb nicht entgegen. Damit entsteht eine achtjährige Eingangs- und Primarstufe, während der keine Selektion wirksam wird, also keine getrennte Klassenzüge oder verschiedene Schultypen geführt werden, die auf Selektionsentscheidungen basieren.

Absatz 2: Nach der acht Jahre dauernden Primarstufe folgt die Sekundarstufe I, die in der Regel drei Jahre dauert.

Absatz 3: Dem Kanton Tessin wird aufgrund seiner bewährten langjährigen Gegebenheiten und deren hohen kulturellen und politischen Stellenwertes die Möglichkeit gegeben, von der in den Absätzen 1 und 2 festgelegten Aufteilung der Schulstufen abzuweichen. Zugelassen wird die Variierung um ein Jahr.

In Absatz 4 wird der Übergang in die Sekundarstufe II festgelegt. Dieser erfolgt nach dem 11. Schuljahr.

Für den Übergang in die gymnasialen Maturitätsschulen ergibt sich aus der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Maturitätsanerkennungsrechts in der Regel eine Abweichung hiervon: Die Verordnung des Bundesrates vom 16. Januar 1995 und das gleich lautende Reglement der EDK vom 15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR)¹⁷ geben vor, dass die Ausbildung bis zur Maturität insgesamt mindestens zwölf Jahre dauert und dass mindestens die letzten vier Jahre nach einem eigens für die Vorberei-

¹⁷ BGS 411.3

tung auf die Maturität ausgerichteten Lehrgang zu gestalten sind; ein dreijähriger Lehrgang ist möglich, wenn auf der Sekundarstufe I eine gymnasiale Vorbildung erfolgt ist. Den eigentlichen Übergang von der Sekundarstufe I ins Gymnasium regelt das MAR mithin nicht. Die vorliegende Vereinbarung sieht gemäss Art. 6 eine um zwei (bisher vorschulische) Jahre verlängerte obligatorische Schulzeit vor, was zur Folge hat, dass die vom MAR verlangte Mindestausbildungszeit bis zur Maturität neu vierzehn (statt zwölf) Jahre beträgt. Werden die Mindestbedingungen des MAR in dem Sinne eingehalten, dass von insgesamt vierzehn (bisher zwölf) Ausbildungsjahren die letzten vier in einem gymnasialen Lehrgang gestaltet werden, was heute mehrheitlich der Fall ist, so erfolgt der Übergang von der Sekundarstufe I in die gymnasialen Mittelschulen in der Regel nach dem 10. (bisher 8.) Schuljahr; ein Übergang nach dem 11. (bisher 9.) Schuljahr ist möglich bei insgesamt fünfzehn (bisher dreizehn) Ausbildungsjahren und vierjährigem Gymnasium oder bei insgesamt vierzehn (bisher zwölf) Ausbildungsjahren und dem als Ausnahme möglichen dreijährigen Gymnasium. Gemäss Art. 62 Abs. 4 BV sind Dauer und Übergänge der Schulstufen gesamtschweizerisch zu harmonisieren.

Absatz 5: Diese Bestimmung zeigt auf, dass die in den Absätzen 1, 2 und 4 festgelegte Dauer der Schulstufen den systemischen Regelverlauf wiedergibt, welchen die Kantone bei der Festlegung ihrer Schulstrukturen verbindlich berücksichtigen müssen. Die von der einzelnen Schülerin oder dem einzelnen Schüler tatsächlich gebrauchte Zeit für das Durchlaufen der obligatorischen Schule wird regelmässig, muss aber nicht zwingend mit der in diesen Absätzen festgelegten Dauer übereinstimmen: vielmehr soll das System dem Kind die Möglichkeit geben, die Schulstufen schneller oder langsamer zu durchlaufen, entsprechend seinen Begabungen, Fähigkeiten und seiner persönlichen Reife.

Im Kanton Zug umfasst die obligatorische Schulzeit heute insgesamt 10 Jahre: 1 Jahr Kindergarten, 6 Jahre Primarstufe, 3 Jahre Sekundarstufe I. Berücksichtigt man aber, dass alle Gemeinden freiwillig ein weiteres Kindergartenjahr anbieten, welches die allermeisten Eltern bzw. Kindern, nämlich 89 %, nutzen, so umfasst die Schulzeit faktisch bereits heute 11 Jahre. Nachdem die obligatorische Schulzeit gemäss HarmoS ebenfalls 11 Jahre dauern wird (Primarstufe inkl. Vorschule oder Eingangsstufe 8 Jahre, Sekundarstufe I 3 Jahre), so wird HarmoS bezüglich Schuldauer an der aktuellen Situation im Kanton Zug nur für wenige etwas ändern. Deshalb sind auch die wesentlichen infrastrukturellen, strukturellen und personellen Voraussetzungen zur Einführung des obligatorischen zweiten Kindergartenjahres gemäss HarmoS bereits heute erfüllt. Die bereits heute gängige Praxis müsste lediglich noch im Schulgesetz verankert werden.

Zu Art. 7: Bildungsstandards

Ein Bildungsstandard ist die Vorgabe von Basiskompetenzen, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt von allen Schülerinnen und Schülern erreicht werden sollen. Die einzelnen Kompetenzbeschreibungen sind so genau, dass sie auch mess- und überprüfbar sind.

Absätze 1 und 2: Bei der Festlegung von Bildungsstandards soll unterschieden werden zwischen Leistungsstandards, die sich auf ein fachbereichsbezogenes Kompetenzmodell und auf die genaue Beschreibung der aufeinander folgenden Kompetenzniveaus stützen, und anderen Standards, die auf die Inhalte oder die Bedingungen für die Umsetzung im Unterricht ausgerichtet sind.

Absatz 3: Namentlich die fachbezogenen Leistungsstandards bedürfen einer wissenschaftlich gestützten Erarbeitung und einer empirischen Validierung, bevor sie festgelegt werden können; die entsprechenden Projekte stehen unter der Verantwortung der EDK. Der Festlegung soll auch eine Vernehmlassung vorangehen; das Verfahren hierfür richtet sich nach Art. 3 des

Schulkonkordats von 1970 (Erlass von Empfehlungen), wo insbesondere die Anhörung der schweizerischen Lehrerorganisationen ausdrücklich festgehalten ist.

Absatz 4: Die Verabschiedung der Bildungsstandards verlangt eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Plenarversammlung der EDK, wobei mindestens drei dieser Mitglieder einen nicht mehrheitlich deutschsprachigen Kanton vertreten müssen. Damit wird verhindert, dass die mehrheitlich lateinischen Kantone bei der Verabschiedung der Bildungsstandards minorisiert werden. Für eine spätere Revision der Standards gilt ein analoges Verfahren, das heisst: zwei Drittel der Vereinbarungskantone und davon mindestens drei nicht mehrheitlich deutschsprachige müssen der Änderung zustimmen.

Der Kanton Zug hat mit 'Beurteilen & Fördern' jahrelange Erfahrung; lernzielorientiertes Lernen und Arbeiten hat mittlerweile Tradition. Die Vorgaben von Bildungsstandards wäre insofern eine sinnvolle und stimmige Weiterentwicklung der gängigen Praxis im Kanton Zug.

Dass im Kanton Zug an standardisierten Leistungsmessungen ein Interesse besteht, zeigt sich auch am Interesse der Lehrpersonen verschiedener Schulstufen an Standardaufgaben. So hat die Mittelstufe II (5. und 6. Primarklasse) vor mehr als 10 Jahren solche entwickelt, die Mittelstufe I (3. und 4. Primarklasse) hat diese gerade fertig gestellt. Auch das Interesse verschiedener Gemeinden an den Instrumenten für eine standardisierte Leistungsmessung "Klassen-Cockpit" oder neu an "Stellwerk", bei dem bereits erste eigene Erfahrungen gemacht wurden, zeigt, dass breit angelegte Leistungserhebungen zukunftsweisend sind.

Insbesondere auch die Ausbildungsbetriebe und Wirtschaftsverbände sind an solchen standardisierten Leistungsmessungen sehr interessiert. Sie erhalten damit klare Anhaltspunkte über fokussierte fachliche Fähigkeiten und soziale Kompetenzen der Lehrstellenbewerberinnen und -bewerber, und dies auch über die jeweiligen Kantonsgrenzen hinaus. Auch die Berufsfachschulen erhalten damit Anhaltspunkte über den von den Lernenden zu erwartenden Bildungsstand. Die Lernenden können damit - den unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Berufe entsprechend - zielgerichtet gefördert und unterrichtet werden. Aus diesen Gründen unterstützt auch die Zentralschweizer Berufsbildungsämter-Konferenz (ZBK) das HarmoS-Konkordat ausdrücklich. Sie misst den mit HarmoS angestrebten Bildungsstandards für den Übertritt von der obligatorischen Schule in die Sekundarstufe II grosse Bedeutung bei¹⁸.

Zu Art. 8: Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente

Absatz 1: 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. Dagegen sollen die Lehrpläne und die Lehrmittel 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.

Bei den Lehrplänen hat die Harmonisierung in der französischen Schweiz mit dem in Erarbeitung stehenden Plan d'études romand (PER) bereits Gestalt angenommen. In der deutschen Schweiz sind die Konzeptarbeiten für den Lehrplan Deutschschweiz aufgenommen worden; dieser wird voraussichtlich für das Schuljahr 2011/2012 vorliegen. Die sprachregionale Lehrplan-Harmonisierung ist also vollumfänglich in Gang. Der Kanton Zug unterstützt diese Ausrichtung, dass angesichts der grossen Wirkung der Lehrmittel auf die Bildungsprozesse und der

¹⁸ Positionspapier der ZBK zum HarmoS-Konkordat vom 8. Juli 2008

beträchtlichen Kosten der Lehrmittelentwicklung die Koordination dieses Bereichs - analog zur Lehrplan-Arbeit - künftig als Steuerungsaufgabe auf sprachregionaler Ebene verstanden und gehandhabt wird.

Die aktuellen Lehrpläne im Kanton Zug basieren auf der Zusammenarbeit in und mit der Bildungsregion Zentralschweiz. Die Lehrmittel werden in der Deutschschweiz bereits heute weitgehend von den Lehrmittelverlagen koordiniert und produziert.

Absatz 2: Sprachregional harmonisierte Lehrpläne und koordinierte Lehrmittel einerseits, gesamtschweizerisch vorgegebene Bildungsstandards andererseits sowie Evaluationsinstrumente, die auf den verschiedenen Ebenen des Systems zur Anwendung gelangen, müssen aufeinander abgestimmt werden, damit sich ein kohärentes Ganzes ergibt.

Absatz 3: Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips (Art. 2 Abs. 1) weist die vorliegende gesamtschweizerische Vereinbarung mit der Harmonisierung der Lehrpläne und der Koordination der Lehrmittel sehr bedeutsame Aufgaben neuerdings der Ebene der Sprachregionen zu. Letztere sind hierfür bislang nicht organisiert. Die vier Regionalkonferenzen der EDK sind gemäss Art. 6 des Schulkonkordats von 1970 nicht mit den Sprachregionen deckungsgleich; bisherige Arbeiten auf sprachregionaler Ebene beruhen auf Projektabsprachen im Einzelfall. Die Kantone werden sich daher für den Vollzug der vorliegenden Vereinbarung auf sprachregionaler Ebene neu zu organisieren haben. In der französischsprachigen Schweiz ist hierfür ein eigenes Konkordat vorbereitet (Convention scolaire romande vom 21. Juni 2007). In der Deutschschweiz ist eine Arbeitsorganisation vorgesehen, welche die Ressourcen der drei Regionalkonferenzen BKZ, EDK-Ost und NW EDK bündelt und straft.

Absatz 4: Die Standards werden sich unter anderem auf die – entsprechend harmonisierte – Erarbeitung von Lehrplänen und Lehrmitteln auswirken; der den Standards zugrunde liegende Referenzrahmen wird nicht nur für Zwecke der Systemevaluation, sondern auch für die Entwicklung bzw. Anpassung von anderweitigen Evaluationsinstrumenten verfügbar sein, beispielsweise jener für die individuelle Standortbestimmung der Schülerinnen und Schüler. Es werden also auf den verschiedenen Niveaus der fachbezogenen Referenzrahmen Tests ausarbeiten und zu validieren sein, die unterschiedliche Funktionen erfüllen werden. Angesichts der erheblichen Investitionen, die für eine seriöse Arbeit in diesem Bereich notwendig sind, gilt es darauf zu achten, dass die wissenschaftlichen Kräfte und finanziellen Mittel nicht verzettelt werden. Die Vereinbarung sieht deshalb vor, dass die Entwicklung solcher Referenztests in Absprache zwischen EDK und Sprachregionen erfolgen soll.

Zu Art. 9: Portfolios

Portfolios dokumentieren den Lernprozess nicht nur im formellen Kontext der Schule, sondern auch das informelle Lernen. Sie erlauben daher nicht nur der Lehrperson ein differenzierteres Eingehen auf individuelle Lernfortschritte und eine präzisere Beurteilung des Lernstandes. Sie helfen auch den Schülerinnen und Schülern selbst, mehr Souveränität über den eigenen Lernprozess zu gewinnen.

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 Freizügigkeit von Berufsleuten. Portfolios sind konkrete und wirksame Instrumente zur Unterstützung des selbst verantworteten lebenslangen Lernens. Prominentestes Beispiel ist bislang das Europäische Sprachenportfolio (ESP) für den Erwerb von Fremdsprachen, das heute in Versionen für verschiedene Alters-

gruppen vorliegt und dessen generelle Einführung die EDK den Kantonen mit der Sprachstrategie 2004 empfohlen hat.

Die Idee des Portfolios entspricht in hohem Masse dem Konzept der schweizerischen Bildungsstandards. Da letztere 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 genau erfasst und dokumentiert.

Zu Art. 10: Bildungsmonitoring

Das Vorhaben eines systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitorings über das gesamte schweizerische Bildungssystem mit zyklischer Berichterstattung hat die EDK bereits gestützt auf Art. 4 des Schulkonkordats 1970 an die Hand genommen. Es ist ein entscheidendes Instrument zur Steuerung des schweizerischen Bildungssystems und wird sowohl der kantonalen als auch der regionalen und nationalen Handlungsebene unverzichtbare Informationen zur Verfügung stellen. Auf Initiative der EDK ist ein zusammen mit den Bundesorganen in Auftrag gegebener Pilotbericht erarbeitet worden. Er liegt seit Dezember 2006 vor. Darin werden 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 a) an politischen Vorgaben (Zielsetzungen), b) aufgrund zeitlicher Vergleiche (Längsschnitte, die mehrheitlich mit dem zyklischen Monitoring erst aufgebaut werden) und c) in kantonalen Vergleichen.

Artikel 10 Abs. 1 der Vereinbarung schafft für ein künftiges systematisches Bildungsmonitoring Schweiz eine zusätzliche, explizite Rechtsgrundlage. In Abs. 2 wird überdies für den Bereich der obligatorischen Schule der Zusammenhang hergestellt zwischen Systemmonitoring und Standards: Letztere werden ein wichtiger Teil der Überprüfung sein, wenn künftig im Rahmen dieses Monitorings die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule landesweit evaluiert werden.

Mit dem Bildungsmonitoring soll das nutzbringende Wissen zum Bildungssystem Schweiz gesammelt, aufbereitet und den bildungspolitisch Verantwortlichen zur Verfügung gestellt werden. Damit können politische Steuerungsentscheide auf der Basis des aktuellsten und umfassendsten Wissenstands erfolgen. Dabei ist vorgesehen, alle vier Jahre einen Bildungsbericht Schweiz zu erstellen.

Zu Art. 11: Blockzeiten und Tagesstrukturen

Absatz 1: Blockzeiten beinhalten eine Anordnung der Unterrichtszeit, welche es erlaubt, die Unterrichtszeit der Kinder besser auf das Leben der Familie und namentlich auf die Berufstätigkeit der Eltern abzustimmen. In den Vereinbarungskantonen soll der Unterricht auf der Primarstufe vorzugsweise in solchen Blockzeiten organisiert sein. Auf der Sekundarstufe I ist dies aufgrund der wesentlich dichteren und mithin schwierigeren Stundenplangestaltung weniger gut zu gewährleisten, aufgrund des höheren Alters der Schülerinnen und Schüler aber auch weniger dringlich. Die Einschränkung „vorzugsweise“ weist darauf hin, dass die organisatorischen Lösungen stets die schulischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen müssen.

Im Kanton Zug werden umfassende Blockzeiten ab dem Schuljahr 2008/2009 in Vollziehung von § 4 Abs. 2 und 3 des Reglements zum Schulgesetz vom 10. Juni 1992¹⁹ in allen Gemeinden umgesetzt sein. Diese Regelungen schreiben nämlich vor, dass die Kinder der Primarstufe an fünf Vormittagen während mindestens drei Stunden (vier Zeiteinheiten zu 45 Minuten exkl. Pausen) gleichzeitig den Unterricht besuchen oder sich in der Obhut der Schule befinden müssen. Im heute obligatorischen Kindergarten-Jahreskurs gilt an mindestens vier Vormittagen eine minimale Unterrichtsdauer von drei Stunden (exkl. Auffangzeit); diese Regelung müsste mit HarmoS auch auf das zusätzlich obligatorische Kindergartenjahr ausgedehnt werden.

Bezüglich der Blockzeiten erfüllt der Kanton Zug - mit Ausnahme des neu obligatorischen zweiten Kindergartenjahres - bereits heute die Vorgaben bzw. Ziele von HarmoS.

Absatz 2: Im Unterschied zu Blockzeiten, die eine rein schulorganisatorische Massnahme sind, stellt die schulische Obhut der Kinder während täglich fixen Zeiträumen eine Betreuungsmassnahme dar, die nicht primär oder gar ausschliesslich schulisch bedingt ist. Mit einem Angebot an solchen Tagesstrukturen, die über die Blockzeitenregelung hinausgehen und die Betreuung der Kinder in der Schule über die eigentliche Unterrichtszeit hinaus sowie den Mittagstisch einschliessen, können die Kantone im Rahmen der obligatorischen Schule auf die obgenannten gesellschaftlichen Entwicklungen antworten. Der Bedarf nach Betreuung in Tagesstrukturen zeigt sich nicht überall in derselben Weise, und die Angebote können entsprechend vielfältig sein – von familienergänzenden Betreuungsangeboten, bis zu eigentlichen Tagesschulen. Indes soll in allen Vereinbarungskantonen ein Angebot bestehen, welches der jeweiligen Unterschiedlichkeit des Bedarfs Rechnung trägt; das kann durchaus bedeuten, dass Tagesstrukturen nicht an jedem Schulort und nicht überall in derselben Form, aber für alle Nachfragenden in zumutbarer Distanz angeboten werden (vgl. dazu die unterschiedlichen Lösungen in den Zuger Gemeinden). Die Benützung solcher Tagesstrukturen bleibt freiwillig. Sie gehört nicht zur verfassungsmässig garantierten Unentgeltlichkeit der obligatorischen Schule und ist daher grundsätzlich kostenpflichtig.

Auch diese Vertragsbestimmung stellt eine Mindestverpflichtung dar; Kantone oder gegebenenfalls Gemeinden können darüber hinausgehen und flächendeckende Betreuungsangebote vorsehen sowie diese teilweise oder ganz öffentlich finanzieren.

Viele Gemeinden des Kantons Zug haben Bedürfnisabklärungen in Bezug auf Betreuungsangebote bzw. Tagesstrukturen durchgeführt und analysiert. Die Unterstützung in Form einer freiwilligen Aufgabenhilfe hat sich vielerorts bereits etabliert. Zudem bieten mehrere Gemeinden kostenpflichtige erweiterte Schülerinnen- und Schülerbetreuungselemente (Mittagstisch, Ateliers) an. Damit haben viele Gemeinden des Kantons Zug die Forderungen von HarmoS zumindest ansatzweise schon aufgenommen; sie entsprechen damit auch klar den Anforderungen und Bedürfnissen unserer Gesellschaft.

Zu Art. 12: Fristen

Den Vereinbarungskantonen soll für die Angleichung ihres Schulrechts im Sinne der neuen Vereinbarung genügend Zeit eingeräumt werden, damit die notwendigen strukturellen und rechtlichen Änderungen in den einzelnen Kantonen sorgfältig geplant und in der Folge zielgerichtet und in sich geschlossen umgesetzt werden können. So wird für die Festlegung der strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule im Sinne von Titel III der Vereinbarung und für die Anwendung der Bildungsstandards im Sinne von Art. 7 der Vereinbarung eine Anpassungsfrist von sechs Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung (d.h.: zehn Kantone sind ihr

¹⁹ BGS 412.112

beigetreten; Art. 16) eingeräumt. Rechnet man den Zeitraum zwischen Verabschiedung der Vereinbarung durch die EDK und Inkrafttreten hinzu, so wird diese Frist insgesamt rund acht Jahre betragen. Innert dieser Frist werden die mit der Umsetzung der Vereinbarung verbundenen rechtlichen und strukturellen Änderungen in den Kantonen gewährleistet werden können. Kantone, deren Beitritt erst nach dieser Frist von sechs Jahren seit Inkrafttreten der Vereinbarung erfolgt, werden die vereinbarten Verpflichtungen ab dem Zeitpunkt ihres Beitritts zu erfüllen haben.

Zu Art. 13: Beitritt

Nach der Verabschiedung der Vereinbarung durch die Plenarversammlung der EDK vom 14. Juni 2007 läuft zurzeit in allen Kantonen nach je kantonalem Recht das Ratifikationsverfahren.

Stimmt der Kanton Zug dem HarmoS-Konkordat zu, wird der Regierungsrat dem Vorstand der EDK gegenüber den Beitritt mitteilen.

Zu Art. 14: Austritt

Jedem Kanton, welcher der Vereinbarung beigetreten ist, wird das Recht zugestanden, gegenüber dem Vorstand der EDK den Austritt aus der Vereinbarung zu erklären. Die Kündigungsfrist beträgt drei ganze Kalenderjahre. Für die verbleibenden Vereinbarungskantone bleibt die Vereinbarung vollumfänglich in Kraft.

Zu Art. 15: Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970

Die neue Interkantonale Vereinbarung revidiert die in Art. 2 lit. a, b und c des Schulkonkordats von 1970 hinsichtlich Schuleintrittsalter und Dauer der Schulzeit enthaltenen Verpflichtungen, indem an deren Stelle die neuen Regelungen gemäss Art. 5 und 6 der vorliegenden Vereinbarung treten. (Art. 2 lit. d des Schulkonkordats von 1970 betr. Schuljahresbeginn ist bereits aufgrund von Art. 62 Abs. 5 BV hinfällig geworden.)

Gemäss Art. 16 tritt die neue Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind. Sobald sie in Kraft sein wird, wird Art. 2 des Schulkonkordats von 1970 für die der neuen Vereinbarung beigetretenen Kantone nicht mehr gelten. Für jene Kantone, die der neuen Vereinbarung nicht respektive noch nicht beigetreten sein werden, wird diese Bestimmung weiter gelten. Erst wenn alle Vereinbarungskantone des Schulkonkordats von 1970 der neuen Vereinbarung beigetreten sein werden, werden die bisherigen Regelungen von Art. 2 des Schulkonkordats von 1970 hinfällig und aufgehoben. Dieses Vorgehen beinhaltet die Sicherheit, dass zwischen den Kantonen zu keinem Zeitpunkt ein koordinationsloser Zustand besteht.

Zu Art. 16: Inkrafttreten

Die Vereinbarung soll in Kraft treten, sobald ihr zehn Kantone beigetreten sind. Die formelle Inkraftsetzung der Vereinbarung bedarf eines Beschlusses des EDK-Vorstands. Gemäss Art. 48 Abs. 3 BV ist das Inkrafttreten dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Zu Art. 17: Fürstentum Liechtenstein

Anders als Art. 17 des Schulkonkordats von 1970 eröffnet die neue Vereinbarung dem Fürstentum Liechtenstein die Möglichkeit eines Beitritts. Tritt das Fürstentum Liechtenstein bei, stehen ihm alle Rechte und Pflichten eines Vereinbarungskantons zu. Sein allfälliger Beitritt hätte indes keine Wirkung für das Inkrafttreten gemäss Art. 16.

4. Anpassungen des kantonalen Schulrechts

Beim HarmoS-Konkordat handelt es sich zum grossen Teil um eine Rahmengesetzgebung. Den Kantonen und Gemeinden verbleibt im Bereich Schulwesen weiterhin ein grosser und autonomer Spielraum bei der konkreten, den lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten angepassten Umsetzung.

Ein Beitritt zum HarmoS-Konkordat wird einige Anpassungen von Bestimmungen des Schulrechts, insbesondere des Schulgesetzes vom 27. September 1990²⁰, notwendig machen. Dabei handelt es sich sowohl um blosse Neuformulierungen bereits bestehender Bestimmungen, aber auch um neue, ergänzende Bestimmungen.

Auch ist heute noch unklar, wie im Kanton Zug die so genannte Eingangsstufe (Basis- und Grundstufe) künftig gestaltet werden soll. Diesbezüglich laufen in den Ostschweizer Kantonen zurzeit verschiedene wissenschaftlich begleitete Projekte, deren Ergebnisse und daraus zu gewinnenden Empfehlungen erst im Jahre 2010 vorliegen werden. Aufgrund dieser Ergebnisse und Empfehlungen liegt es dann in der abschliessenden Kompetenz der Kantone darüber zu entscheiden, ob das Modell einer Basis- oder Grundstufe eingeführt oder das Modell des Kindergartens weitergeführt werden soll. Deshalb auch räumt das Konkordat den Kantonen gemäss Art. 12 zur Umsetzung eine Frist von sechs Jahren nach Inkrafttreten, d.h. nach der Beitrittserklärung von mindestens 10 Kantonen (Art. 16), ein. Der Kanton Zug wird einen allfälligen Entscheid auch in Abstimmung mit den Zentralschweizer Kantonen fällen.

Dem Kanton bleibt damit auch genügend Zeit, die notwendigen Gesetzesanpassungen unter Einbezug aller relevanten Kräfte sorgfältig zu erarbeiten.

5. Finanzielle Auswirkungen

Der Beitritt zum HarmoS-Konkordat an sich hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Diese werden sich erst aufgrund der sich aus der konkreten Umsetzung und der dadurch bedingten einzelnen Änderung der Schulgesetzgebung ergeben.

Dabei wird sich insbesondere der Gesamtbetrag der den Gemeinden vom Kanton gemäss § 3 des Lehrpersonalgesetzes vom 21. Oktober 1976²¹ gewährten Normpauschalen erhöhen, da sich durch die frühere Einschulung bzw. den obligatorischen zweijährigen Kindergarten die Anzahl der Kindergartenschülerinnen und -schüler bzw. der Lehrpersonen etwas erhöhen wird. In Anbetracht der Tatsache, dass im Kanton Zug bereits heute rund 89 % der Kinder zwei Jahre den Kindergarten besuchen, und unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Verschiebung des Stichtags von Ende Mai auf Ende Juli ist mit rund 300 Kindergärtlern/Jahr zusätzlich zu rechnen. Dies ergibt - bei einer Normpauschale von heute Fr. 4'972.--/Kind/Jahr - Mehrkosten von rund Fr. 1'500'000.-- jährlich. Die Gemeinden haben dafür allenfalls auch zusätzlichen Raum zur Verfügung zu stellen.

Die dem Kanton anfallenden Kosten für die Neukonzeption der Eingangsstufe lässt sich heute nicht berechnen, zumal heute noch nicht entschieden ist bzw. werden kann, ob sich der Kanton

²⁰ BGS 412.11

²¹ BGS 412.31

für die Basis- oder die Grundstufe entscheiden wird, - und wenn, ob dies eine Erhöhung des Lehrpersonals zur Folge hätte.

Bei den Gemeinden könnten bezüglich eines Ausbaus von Tagesstrukturen gewissen Mehrkosten anfallen, - je nach dem bereits bestehenden Angebot der Gemeinden im Zeitpunkt der konkreten Umsetzung des HarmoS-Konkordats. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Inanspruchnahme von Tagesstrukturen entschädigungspflichtig ist.

Die geplanten neuen Lehrpläne bzw. die bereits in Erarbeitung stehenden neuen sprachregionalen Lehrmittel (Projekt Deutschschweizer Lehrmittel) sind kein HarmoS-Projekt. Sie basieren vielmehr auf der bereits im Schulkonkordat von 1970 fest geschriebenen Harmonisierungsabsicht der Kantone. Die entsprechenden Kosten werden demnach zu gegebener Zeit auch denjenigen Kantonen anfallen, die dem HarmoS-Konkordat nicht beitreten bzw. bis dahin nicht beigetreten sind. Bezüglich Projekten im Bereich Schulentwicklung ist darauf hinzuweisen, dass gemäss § 65 Abs. 3 Bst. b SchulG der Bildungsrat für deren Bewilligung zuständig ist. Entsprechende Beschlüsse, die erhebliche wiederkehrende finanzielle Auswirkungen haben, bedürfen lediglich der Zustimmung des Regierungsrates (Abs. 4).

Die dem Kanton bei der Umsetzung des HarmoS-Konkordats effektiv anfallenden Kosten werden mit den entsprechenden Schulrechtsrevisionsvorlagen jeweils detailliert berechnet und ausgewiesen.

6. Interpellation der CVP-Fraktion betreffend HarmoS-Konkordat vom 15. April 2008 (Vorlage Nr. 1661.1 - 12698)

Unter Berufung auf die deutliche Annahme der Bildungsartikel in der Bundesverfassung durch das Zuger bzw. Schweizer Stimmvolk und damit auf die eindrückliche Zustimmung zu einer Harmonisierung des Schulwesens hält die CVP fest, dass das Schweizervolk offensichtlich genug habe vom "Kantönligeist" im Bildungswesen. Vielmehr seien gesamtschweizerische Lösungen anzustreben.

Im Zusammenhang mit den konkreten inhaltlichen Eckwerten des HarmoS-Konkordats stellt die CVP-Fraktion folgende Fragen:

1. Wie sieht die aktuelle Situation in den Schulen des Kantons Zug bezüglich diesen Eckwerten aus? Wo besteht Handlungsbedarf?
2. Wie wichtig sind dem Regierungsrat die Harmonisierungen auf der Volksschulstufe? Wie wichtig sind sie für den Standort Zug? Welches sind für den Kanton Zug die wesentlichen Punkte, um dem HarmoS-Konkordat beizutreten?
3. Mit welchem Alter erfolgt im Kanton Zug die obligatorische, freiwillige, faktische Einschulung heute? Was ändert sich in dieser Beziehung mit der Umsetzung von HarmoS?
4. Die Bildungsdirektorinnen und -direktoren haben an der Plenarversammlung vom 14. Juni 2007 eine interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule einstimmig genehmigt. Das Konkordat tritt in Kraft, wenn mindestens 10 Kantone beigetreten sind. Wie ist der aktuelle Stand gesamtschweizerisch? Wann ist mit der Umsetzung zu rechnen?

Mit den Ausführungen in dieser Vorlage zum Beitritt des Kantons Zug zum HarmoS-Konkordat sind die Fragen der CVP-Interpellation im Wesentlichen bereits beantwortet. Wir beschränken uns deshalb an dieser Stelle auf bloss zusammenfassende Antworten und diesbezügliche Verweise.

1. *Wie sieht die aktuelle Situation in den Schulen des Kantons Zug bezüglich diesen Eckwerten aus? Wo besteht Handlungsbedarf?*

Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zur Einschulung (insbes. S. 10 ff), und Dauer der Schulstufen (insbes. S. 12 ff), zum Sprachenunterricht (insbes. S. 8), zu den Lehrplänen und Lehrmitteln (insbes. S. 14 ff), zu den Bildungsstandards (insbes. S. 13 ff) sowie zu den Blockzeiten und Tagesstrukturen (insbes. S. 16 ff).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in unmittelbarem Zusammenhang mit einem Beitritt zum HarmoS-Konkordat für den Kanton und die Gemeinden ein gewisser Handlungsbedarf besteht bezüglich der etwas zunehmenden Anzahl von Schülerinnen und Schülern²². Bezüglich Sprachenunterricht und bezüglich Blockzeiten besteht kein Handlungsbedarf. Das Angebot von Tagesstrukturen in den Gemeinden muss geprüft und gegebenenfalls bedarfsgerecht angepasst werden. Die Einführung von Bildungsstandards und die Erarbeitung neuer Lehrpläne und Lehrmittel erfolgt unabhängig vom HarmoS-Konkordat.

2. *Wie wichtig sind dem Regierungsrat die Harmonisierungen auf der Volksschulstufe? Wie wichtig sind sie für den Standort Zug? Welches sind für den Kanton Zug die wesentlichen Punkte, um dem HarmoS-Konkordat beizutreten?*

Dem Regierungsrat ist die Harmonisierung auf der Volksstufe und damit das vorliegende HarmoS-Konkordat ein dringendes Anliegen. Zum einen versteht er die überaus deutliche Zustimmung der Zuger Bevölkerung von 2006 zur neuen Verfassung als klaren Auftrag zu einer tatsächlichen Harmonisierung und Koordination im Schulwesen. Angesichts der zunehmenden Mobilität der Gesellschaft ist das in allen Kantonen bisher unterschiedlich geregelte Schul- und Bildungswesen ein nicht länger zumutbares und verantwortbares Erschwernis, welches es insbesondere auch im Interesse unserer Kinder auszuräumen, jedenfalls auf ein Mindestmass zu reduzieren gilt. Gleichermassen erachtet es die Regierung als für eine nachhaltige Bildungspolitik unabdingbar, dass über die gesamte Schweiz vergleichbare Standards geschaffen werden. Dies erhöht allgemein die Chancengleichheit in der schulischen Bildung. Denn nur Vergleiche von "Gleichem mit Gleichem" können aufzeigen, ob und wo gegebenenfalls in einzelnen Bereichen Verbesserungen oder Neuerungen angezeigt bzw. einer möglichst umfassenden und Bildung und Berufsausbildung unserer Jugend nutzbringend und förderlich sind. Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass eine möglichst frühe Förderung verbunden mit der Möglichkeit einer Individualisierung und Flexibilisierung des Lernens den einzelnen Schülerinnen und Schülern, ihren individuellen Kompetenzen, Fähigkeiten und Bedürfnissen, aber auch ihren unterschiedlichen sozialen und kulturellen Hintergründen gerecht werden und ihnen damit einen möglichst chancengleichen Zugang zu Bildung und Beruf eröffnen kann.

Als kleiner Kanton mit einem Wirtschaftsstandort mit regionaler Ausstrahlung und damit verbunden grossen Pendlerbewegungen sowie als international ausgerichteter Standort ist die mit dem HarmoS-Konkordat geplante Harmonisierung in der Vorstufenphase zur Berufsbildung auch ein zunehmend wichtiger Standortfaktor. So kommen rund ein Drittel der Lernenden an unseren Berufsfachschulen aus umliegenden Kantonen. Es ist von grossem Vorteil, dass unsere Schulen darauf aufbauen können, dass die Lernenden denselben Grundbildungsrucksack mitbringen, unabhängig von ihrem Herkunftskanton. Für die Lehrbetriebe wiederum ist es ein grosses Anliegen, dass die Zeugnisse der Lernenden eine bessere Aussagekraft haben, da die

²² bedingt durch die Einführung der obligatorischen 2-jährigen Eingangsstufe (Kindergarten, Basis- oder Grundstufe)

Leistungen auf derselben Basis bewertet werden (Bildungsstandards, einheitliche Leistungsmessungen). Analoges lässt sich von den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe II (Gymnasium, Fachmittelschulen) sagen. Dazu gehört, dass unsere Schule auf der interkantonal harmonisierten Basis (Bildungsziele, Lehrpläne, Lehrmittel usw.) aufbauen können. Schliesslich sind auch die internationalen Schulen im Rahmen der obligatorischen Schulzeit verpflichtet, die Lehrpläne des Kantons Zug einzuhalten. Deshalb werden auch diese Privatschulen sich an den inhaltlichen Vorgaben von HarmoS orientieren. Für die vornehmlich internationale Kundschaft dieser Schulen ist es wichtig, dass auch diese Schulen die Standards der öffentlichen Schulen erreichen.

3. *Mit welchem Alter erfolgt im Kanton Zug die obligatorische, freiwillige, faktische Einschulung heute? Was ändert sich in dieser Beziehung mit der Umsetzung von HarmoS?*

Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zur Einschulung (insbes. S. 10 ff).

4. *Die Bildungsdirektorinnen und -direktoren haben an der Plenarversammlung vom 14. Juni 2007 eine interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule einstimmig genehmigt. Das Konkordat tritt in Kraft, wenn mindestens 10 Kantone beigetreten sind. Wie ist der aktuelle Stand gesamtschweizerisch? Wann ist mit der Umsetzung zu rechnen?*

Zurzeit (Ende Juli 2008) zeigt sich gesamtschweizerisch folgender Stand:

Die Parlamente von insgesamt vier Kantonen haben den Beitritt bereits rechtskräftig beschlossen, nämlich die Kantone Schaffhausen (29.10.2007), Glarus (4.5.2008), Waadt (22.4.2008) und Jura (23.4.2008).

In folgenden Kantonen hat das Parlament ebenfalls dem Beitritt zugestimmt, wogegen das Referendum eingereicht worden ist: Luzern (Abstimmung 28.9.2008), Thurgau (Abstimmung 30. November 2008), Graubünden (Abstimmung 30. November 2008), St. Gallen (Abstimmung 30. November 2008, Nidwalden und Zürich (Abstimmungsdaten noch offen).

Und auch die Parlamente der Kantone Wallis und Neuenburg haben den Beitritt beschlossen, allerdings ist die Referendumsfrist noch nicht abgelaufen.

Bezüglich Zeitplan bzw. Fristen zur Umsetzung verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art. 12 (S. 17). Die in der Vereinbarung festgelegte Frist von 6 Jahren nach Inkraftsetzen des HarmoS-Konkordats durch die EDK, d.h. nach dem Beitritt von mindestens 10 Kantonen, ist nicht verlängerbar. Da es sich bei den nach einem Beitritt zum HarmoS-Konkordat notwendigen Anpassungen des kantonalen Schulrechts sowie bei der entsprechenden Planung und konkreten Umsetzung in den Gemeinden um ein aufwändiges und in jeder Hinsicht anspruchsvolles Projekt handeln wird, sollte die zur Verfügung stehende Zeit möglichst genutzt werden können.

7. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen folgende Anträge:

1. Es sei auf die Vorlage Nr. 1715.2 - 12824 einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Es sei von der Beantwortung der Interpellation der CVP-Fraktion betreffend HarmoS-Konkordat vom 15. April 2008 (Vorlage Nr. 1661.1 - 12698) Kenntnis zu nehmen.

Zug, 12. August 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio