



Kantonsratsbeschluss

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

Bericht und Antrag der Konkordatskommission
vom 1. Dezember 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage Nr. 1715.1/.2 - 12823/24 betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) an der halbtägigen Sitzung vom 18. September 2008 beraten. Seitens der Direktion für Bildung und Kultur (DBK) wurden wir begleitet von Bildungsdirektor Patrick Cotti, Michèle Kathriner, Generalsekretärin DBK, Werner Bachmann, Leiter Amt für gemeindliche Schulen, und Gisela von Büren, Sachbearbeiterin beim Amt für gemeindliche Schulen (Protokoll).

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Schlussabstimmung / Antrag

1. Ausgangslage

Bereits mit dem seit 1970 in Kraft stehenden Schulkonkordat, dem der Kanton Zug im Jahre 1971 beigetreten ist, wurden in der schweizerischen Bildungslandschaft erste Harmonisierungen umgesetzt hinsichtlich des Schuleintrittsalters, der Länge der Schulpflicht und dem Schuljahresbeginn; gleichzeitig wurde damals die Rechtsgrundlage für die EDK und die vier Regionalkonferenzen geschaffen. Mit der deutlichen Annahme im Mai 2006 der neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung, wonach das Schulwesen bezüglich Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergängen sowie bezüglich der Anerkennung von Schulabschlüssen vereinheitlicht werden muss, wurde der Wille zur Harmonisierung des Schulwesens erneut bekräftigt. Gestützt auf diesen Verfassungsauftrag wird nun den Kantonen das so genannte HarmoS-Konkordat zum Beitritt vorgelegt.

Mit dem HarmoS-Konkordat sollen im Wesentlichen die folgenden vier Hauptziele erreicht werden: die Harmonisierung der Bildungsziele, die Möglichkeit zur Überprüfung der Zielerreichung, die Harmonisierung der wichtigsten Strukturen sowie eine bedarfsgerechte Gestaltung des Schulalltags.

Zur Harmonisierung der Bildungsziele werden in den einzelnen Sprachregionen die Lehrpläne vereinheitlicht; die einzelnen Lehrmittel werden koordiniert, den Kantonen verbleibt ein Spielraum zur Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten. Im Weiteren können anhand einheitlicher, national festgelegter Bildungsstandards das Niveau des Könnens, Wissens und der Leistung

bezogen auf das jeweilige Lernziel eines Schulfaches überprüft und festgestellt werden. Diese vereinheitlichte Überprüfung des erreichten Lernlevels ermöglicht erstmals eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse und schafft damit die Grundlage einheitlicher und damit aussagekräftiger Beurteilungen. Dies wird - insbesondere für die Schulabgängerinnen und -abgänger am Ende der Sekundarstufe I - von Seiten der Wirtschaft und des Gewerbes, aber auch von Eltern und Lehrerschaft immer wieder gefordert, nicht zuletzt auch angesichts der zunehmenden Mobilität. Ferner nennt HarmoS als Voraussetzung für gemeinsame Bildungsstandards die einheitlich geltende Schulpflicht von insgesamt 11 Jahren. Dazu gehört das zweijährige Kindergartenobligatorium, sei es in einem öffentlichen oder in einem privaten Kindergarten, ab erfülltem 4., also im 5. Altersjahr, wobei der Zeitpunkt des Kindertageeintritts - auf begründetes Gesuch der Eltern hin - um ein Jahr hinausgeschoben werden kann.

Es ist zu betonen, dass der Kindergarten auch Kindergarten bleibt und dabei nicht das Lernen von Fachwissen vorgezogen werden soll. Gleichzeitig soll es jedem Kind ermöglicht werden, die einzelnen Schulstufen individuell und gemäss seinen Fähigkeiten und seinem Lernvermögen zu durchlaufen. Dazu gilt es festzuhalten, dass alle Gemeinden im Kanton Zug bereits heute einen zweijährigen Kindergarten anbieten, der von 89 % der Kinder besucht wird; der grösste Teil der restlichen 11 % besucht einen entsprechenden privaten Kindergarten. Mit HarmoS wird einzig der Stichtag um ein halbes Jahr vorgezogen, wobei die Umsetzung schrittweise im Verlauf der 6-jährigen Frist erfolgen wird.

Die im HarmoS-Konkordat vorgesehenen Blockzeiten auf der Primarstufe sind im Kanton Zug bereits umgesetzt; danach sind die Kinder jeden Vormittag während 4 Lektionen in der Obhut der Schule. Auch bezüglich der im Konkordat festgeschriebenen bedarfsgerechten Tagesstrukturen, deren Benützung freiwillig und grundsätzlich kostenpflichtig ist, gilt, dass verschiedene Zuger Gemeinden bereits entsprechende Angebote eingeführt haben, was nicht zuletzt auch als Standortvorteil für die Bewohnerinnen und Bewohner gilt.

Für den Kanton Zug wird ein Beitritt zum HarmoS-Konkordat keine einschneidenden Änderungen im Schulwesen mit sich bringen. Denn wichtige Bestandteile sind bereits ganz (2-jähriger Kindergarten, 3-jährige Sekundarstufe, interne und externe Schulevaluation, Blockzeiten) oder zum Teil (Tagesstrukturen) umgesetzt, andere laufen bereits gestützt auf das geltende Schulkonkordat von 1970 (Deutschschweizer Lehrplan). Die Organisation und Führung der einzelnen Schulen verbleibt auch nach einem Beitritt zum HarmoS-Konkordat bei den Gemeinden.

Nebst dem Regierungsrat sind auch die Konferenz der Zuger Schulpräsidentinnen und -präsidenten, die Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der gemeindlichen Schulen, die Konferenz der Rektoren der kantonalen Schulen und der Lehrerverband von der Notwendigkeit und Richtigkeit des HarmoS-Konkordats überzeugt. Die Konkordatskommission hatte im Vernehmlassungsverfahren 2006 das Konkordat trotz einiger kritischer Bemerkungen einstimmig befürwortet. Die dabei empfohlene Kostenpflicht der anzubietenden Tagesstrukturen wurde in die regierungsrätliche Vernehmlassung und schliesslich in das Konkordat aufgenommen; ebenso wurde dem Anliegen nach einer vergleichbaren Notenskala mit den verbindlichen Bildungsstandards und deren Überprüfung durch Referenztests auf den verschiedenen Stufen Rechnung getragen.

Das Schulkonkordat von 1970 bleibt für alle dem HarmoS-Konkordat nicht beitretenden Kantone weiterhin gültig; es kann nur bzw. erst dann aufgehoben werden, wenn alle Kantone HarmoS beigetreten sind.

2. Eintretensdebatte

Die Vorlage des Regierungsrates wurde von der Kommission in der Eintretensdebatte unterschiedlich beurteilt.

Die Kommissionsmehrheit sprach sich für Eintreten aus. Dies insbesondere im Hinblick auf eine bessere Chancengleichheit betreffend Sprachentwicklung und Sozialisation, im Hinblick auf eine Erleichterung der Folgen zunehmender Mobilität sowie im Hinblick auf die Ermöglichung verbindlicher und einheitlicher Bildungsstandards und der damit verbundenen Lesbarkeit und Vergleichbarkeit von Zeugnissen. Insbesondere die Verbesserung der Lesbarkeit und Vergleichbarkeit von Zeugnissen sei für die Abnehmerschulen und die Berufsbildung von Vorteil und entspreche einer langjährigen Forderung von Seiten der Wirtschaft und des Gewerbes. Im Übrigen sei gerade ein Konkordat im Bildungsbereich ein wesentlicher Grundstein zur Erhaltung des Föderalismus, könnten sich hier die Kantone doch ohne Einmischung des Bundes zu einem gemeinsamen Wirken zusammenschliessen.

Demgegenüber lehnte eine Kommissionsminderheit Eintreten ab. Sie äusserte dabei Bedenken zu dem frühen obligatorischen Kindergarteneintritt. Gleichzeitig brachte sie erhebliche Vorbehalte gegen den Beitritt zum HarmoS-Konkordat vor, weil damit - wie bei allen Konkordaten - eine klare "Entmachtung" des Parlaments verbunden sei. Im Übrigen könnten die direkt betroffenen Gemeinden überhaupt keinen Einfluss mehr geltend machen, der Einfluss der den Kanton Zug in der EDK vertretenden DBK dürfte gegenüber den andern Kantonen nicht allzu gross sein und gleichzeitig würde die ohnehin schon gewichtige Position der EDK und des EDK-Generalsekretariats zusätzlich gestärkt. Und schliesslich erfülle der Kanton Zug bereits heute wesentliche Inhalte von HarmoS, so dass ein Konkordatsbeitritt nicht notwendig sei.

Im Weiteren stellten die Kommissionsmitglieder verschiedene Fragen, die von den Vertreterinnen und Vertretern der DBK zusammengefasst wie folgt beantwortet wurden:

Wie nach einem Beitritt zum HarmoS-Konkordat in der insgesamt 11-jährigen obligatorischen Schulzeit (2 Jahre Kindergarten, 6 Jahre Primarstufe, 3 Jahre Oberstufe) konkret die Eingangsstufe gestaltet werden soll, bleibt den Kantonen überlassen und ist noch offen. Es kann der bisherige Modus beibehalten werden, d.h. nach dem zweijährigen Kindergarten folgt der Übertritt in die 1. Primarklasse. Denkbar wäre auch die Zusammenlegung der beiden Kindergartenjahre mit dem 1. Primarschuljahr (Grundstufe) oder die Einführung einer Basisstufe, die die beiden Kindergartenjahre und die ersten beiden Primarschuljahre umfasst. Zu den einzelnen möglichen Modellen laufen zurzeit in der Zentralschweiz verschiedene Schulversuche, deren Ergebnisse vor dem Entscheid abgewartet wird. Dieser strategische und deshalb im Kompetenzbereich des Bildungsrates liegende Entscheid wird in der Bildungsdirektorenkonferenz der Zentralschweiz (BKZ) abgesprochen werden. Dies, um, eine möglichst einheitliche Lösung zu entwickeln.

Der heutige Kindergarten bleibt auch nach einem Beitritt zum HarmoS-Konkordat ein wirklicher Kindergarten; der im Zusammenhang mit dem Eintrittsalter in den Kindergarten teilweise verwendete Begriff "Einschulung" ist deshalb nicht ganz korrekt oder zumindest missverständlich. Überdies kann der Zeitpunkt des Eintritts in das erste Kindergartenjahr auf Gesuch der Eltern hin um ein Jahr verschoben werden.

Nach einem Beitritt zum Konkordat müsste das Schulgesetz, welches heute ein einjähriges Obligatorium vorsieht, angepasst werden. Je nach dem gewählten Kindergartenmodell (unabhängig von HarmoS) müsste der Kantonsrat auch über die gegebenenfalls zusätzlich notwendigen Personalressourcen entscheiden.

Das vorgesehene Monitoring wird durch die mit der Schulgesetzrevision auf Anfang 2008 eingeführten externen Schulevaluation des Amts für gemeindliche Schulen in den öffentlichen und in den Privatschulen bereits heute durchgeführt; dafür hat der Kantonsrat zusätzliche Stellen bewilligt.

Dass durch die Einführung des zweijährigen Kindergartenobligatoriums mit vorgezogenem Stichtag zusätzliche Kindergartenklassen bzw. Stellen für Kindergartenlehrpersonen geschaffen werden müssen, ist unwahrscheinlich. Denn zum einen werden nach wie vor rund 10 % der Kinder private Kindergärten besuchen, und zum andern kann eine grössere Anzahl Kinder in den bereits heute durch starke Geburtenzahlen oder durch eine Zunahme von Neuzuzüger sich ergebenden Jahresschwankungen aufgefangen werden. Hinzu kommt, dass das zweijährige Kindergartenobligatorium für alle Kinder nach dem erfüllten 4. Altersjahr, Stichtag 31. Juli, nicht abrupt, d.h. von einem Jahr zum andern eingeführt bzw. umgesetzt würde. Denn das Konkordat sieht für die Kantone eine 6-jährige Umsetzungsfrist vor, während der das Eintrittsalter kontinuierlich, d.h. jedes Jahr um einen oder zwei Monate vorverschoben werden würde.

Zwar hat der Kanton Zug bereits heute einige Vorgaben von HarmoS umgesetzt. Wesentlich neu wäre die Einführung einheitlicher Bildungsstandards als dem eigentlichen Kernstück von HarmoS. Diese Bildungsstandards werden von den beigetretenen Kantonen erarbeitet und verabschiedet; dem Kanton Zug käme dabei - wie jedem anderen beteiligten Kanton - eine Stimme zu. Bei einer Ablehnung des Beitritts wäre der Kanton Zug vom entsprechenden Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess vollständig ausgeschlossen und liefe Gefahr, dass er zu einem späteren Zeitpunkt vom Bund - gemäss Bundesverfassung - zur Umsetzung der von den beigetretenen Konkordatskantonen ohne Beteiligung des Kantons Zug gefassten Beschlüsse gezwungen würde. Die vorgesehene Umsetzungsfrist von 6 Jahren läuft ab dem Zustandekommen des Konkordats; bei einem späteren Beitritt verkürzt sich die Umsetzungsphase entsprechend und die bis dahin bereits gefällten Entscheide müssten übernommen werden.

Mit dem Beitritt zum HarmoS-Konkordat sind keine direkten Kostenfolgen verbunden.

Die Kommission sprach sich mit 4 : 3 Stimmen für Eintreten auf die Vorlage 1715.1/2 - 12823/24 aus.

3. Detailberatung

Nachfolgend wird Bericht erstattet über diejenigen Anmerkungen zu den einzelnen Konkordatsbestimmungen, die in der Kommission zu Wortmeldungen geführt haben.

Art. 3 Abs. 1 Grundbildung

Danach sollen alle Schülerinnen und Schüler während der obligatorischen Schulzeit nicht nur "grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen", sondern auch eine "kulturelle Identität" erwerben und entwickeln. Dabei soll das Verständnis der im jeweiligen Schulort geltenden lokalen und regionalen Kultur entwickelt und die entsprechenden Kompetenzen, insbesondere auch die

Sprachkompetenzen, gefördert werden.

Art. 4 Sprachenunterricht

Die durch diesen eigenen "Sprachartikel" übermässige Gewichtung des Sprachunterrichts gegenüber den naturwissenschaftlichen Fächern wird bedauert.

Auch Nachfrage wird klärend ausgeführt, dass das für alle Schülerinnen und Schüler obligatorischen Fach "Ethik und Religion", bei dem eine religionsunabhängige, ethische Grundbildung vermittelt werde, nicht mit dem von den einzelnen Kirchen in den Randstunden erteilten, freiwilligen Religionsunterricht zu verwechseln sei.

Art. 6 Dauer der Schulstufen

Es wird darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit dem HarmoS-Konkordat nicht mehr von "Kindergarten" die Rede sei, sondern von einer 8-jährigen "Primarstufe inkl. Vorschul- oder Eingangsstufe."

Art. 7 Bildungsstandards

Das bereits heute im Kanton Zug laufende Projekt "Beurteilen und Fördern" und die damit verbundene Lernzielorientierung richtet sich ausschliesslich nach kantonalen Vorgaben und Lehrplänen. Durch HarmoS würden die Lernziele an allgemein gültigen, d.h. auch an den in den anderen Kantonen geltenden Standards ausgerichtet.

Durch das in Abs. 4 festgehaltene qualifizierte Quorum einer 2/3-Mehrheit der EDK-Plenarversammlung zur Verabschiedung der Bildungsstandards verdeutlicht, dass diese in den Kantonen möglichst breit abgestützt sein sollen; in diesem zentralen Bereich müssen blosse Zufallsmehrheiten verhindert werden.

Art. 9 Portfolios

Damit sollen die Lernfortschritte in einzelnen Fächern dokumentiert werden. Dies kann mit verschiedenen Formen gemacht werden.

Art. 11 Blockzeiten

Es wird bedauert, dass die im Kanton Zug bereits geltende Blockzeitenregelung im HarmoS-Konkordat nicht als allgemein gültig erklärt wurde.

4. Schlussabstimmung / Antrag

In der Schlussabstimmung hat die Kommission dem Antrag des Regierungsrates zum Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Har-moS-Konkordat) mit 4 : 3 Stimmen zugestimmt.

Gestützt auf den vorstehenden Bericht beantragen wir Ihnen mit 4 : 3 Stimmen auf die Vorlage 1715.2 - 12824 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Steinhausen, 1. Dezember 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Konkordatskommission

Die Präsidentin Beatrice Gaier