

Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat»

Bericht und Antrag der Regierung zum Inhalt der Einheitsinitiative vom 10. November 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2	
1	Initiativbegehren	2
1.1	Wortlaut	2
1.2	Begründung	3
1.3	Einreichung	4
1.4	Behandlung	5
1.5	Austritt aus einem Konkordat	5
2	HarmoS-Konkordat	6
2.1	Entstehung	6
2.1.1	Vorgaben der Bundesverfassung	6
2.1.2	Zusammenarbeit der Kantone	7
2.2	Inhalt	8
2.2.1	Schulunterricht	8
2.2.2	Schulstrukturen und Schulalltag	9
2.3	Mitgliedschaft des Kantons St.Gallen	9
2.4	Positive Bilanz der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren	10
2.5	Bestätigung der positiven Bilanz durch den Bund	11
2.6	Konsolidierung des Konkordatsrechts in den nächsten Jahren	12
3	Beurteilung	12
3.1	Austritt beseitigt nicht Bindung an Verfassung	12
3.2	Eidgenössisches Schulrecht abwenden	12
3.3	Austritt erlaubt nicht Reduktion des Fremdsprachenunterrichts	14
4	Antrag	14
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat»)	15	

Zusammenfassung

Bund und Kantone sind nach der Bundesverfassung verpflichtet, gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeit für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Sie haben dazu ihre Anstrengungen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicherzustellen. Für das Schulwesen sind von Verfassungen wegen grundsätzlich die Kantone zuständig. Sie sind jedoch ebenfalls von Verfassungen wegen verpflichtet, das Schulwesen in Bezug auf bestimmte Eckpunkte zu harmonisieren. Kommt zwischen den Kantonen auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung zustande, hat der Bund die für die Harmonisierung notwendigen Vorschriften zu erlassen.

Eine Mehrheit der Kantone, die über 75 Prozent der Bevölkerung repräsentiert, ist der verfassungsmässigen Harmonisierungspflicht mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 nachgekommen. Auch der Kanton St.Gallen ist dem HarmoS-Konkordat beigetreten, nachdem das Stimmvolk am 30. November 2008 dem Beitritt zugestimmt hatte.

Die Einheitsinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» verlangt den Austritt des Kantons St.Gallen aus dem HarmoS-Konkordat. Zur Begründung wird angeführt, das HarmoS-Konkordat sei gescheitert, weil ihm nicht alle Kantone beigetreten seien und auch in den beigetretenen Kantonen die angestrebte Harmonisierung nicht erreicht worden sei.

Die Regierung beantragt dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen und dem Stimmvolk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Die Initiative setzt den Föderalismus im Bildungsbereich auf das Spiel, ohne dass sie die von den Initianten erhoffte Freiheit zur selbständigen Festlegung der wichtigsten Eckwerte des Schulwesens herbeiführen könnte. Mit dem Austritt des Kantons St.Gallen aus dem HarmoS-Konkordat würde ein Signal gegen die kantonale Schulhoheit und gegen den Föderalismus gesetzt: Gelingt die Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrags zur interkantonalen Koordination nicht oder wird sie rückgängig gemacht, droht eidgenössisches Schulrecht, das die Kantone und ihre Gemeinden schwächen sowie die Bürgernähe der Schule preisgeben würde.

Laut einem Urteil des St.Galler Verwaltungsgerichtes würde ein Austritt aus dem HarmoS-Konkordat nicht erlauben, in der Primarschule nur noch eine einzige statt wie bisher zwei Fremdsprachen zu unterrichten.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht und Antrag zur Einheitsinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat».

1 Initiativbegehren

1.1 Wortlaut

Die Initiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» wurde am 24. Oktober 2014 als Einheitsinitiative nach Art. 43 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) mit folgendem Wortlaut eingereicht:

«Die Unterzeichnenden, im Kanton St.Gallen stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf Art. 43 Absätze 1 und 2 KV, das folgende nichtformulierte Begehren und beauftragen den Kantonsrat eine Vorlage auszuarbeiten, die den Kanton St.Gallen verpflichtet, die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat) auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen.»

Das Initiativkomitee, bestehend aus nachstehenden Personen, ist ermächtigt, die Initiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen (ABI 2014, 2772):

Fitzi Michael, Staad; Herzog Heinz, Thal; Leisi Elisabeth, Dietfurt; Müller-Gächter Barbara, Balgach; Schelling Ruth, Wil; Fallegger Dionys, Oberriet; Urben Daniel, Kaltbrunn; van Biezen Wolfgang, Schwarzenbach; Adolf Marcel, Berneck; Zahner Josef, Kaltbrunn; Trappitsch Daniel, Buchs; Cotti Leander, Thal; Bosshart Sandra, Altenrhein; Felder Peter, Altenrhein; Wasserfallen Sandro, Goldach.

1.2 Begründung

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Begehren wie folgt:

«Die Mehrheit der deutschsprachigen Kantone macht bei Harmos nicht mit (Aargau, Luzern, Zug, Obwalden, Nidwalden, Uri, Schwyz, Graubünden, beide Appenzell, Thurgau). Und diejenigen, die mitmachen, konnten sich nicht einmal auf die wesentlichsten Punkte einigen. Die Unterschiede sind nach der sogenannten «Harmonisierung» sogar grösser als davor. Einige Beispiele:

- Harmos regelt nicht, mit welcher **Fremdsprache** die Kantone in der dritten Primarklasse beginnen. Einige beginnen in der dritten Primarklasse mit Französisch, andere erst in der fünften Primarklasse. Vor Harmos haben praktisch alle Kantone im 5. Schuljahr mit Französisch begonnen. Gleiches gilt für Englisch. Bezüglich der beiden Fremdsprachen Französisch und Englisch hat das Harmos-Konkordat einen grösseren Unterschied zwischen den deutschsprachigen Kantonen erzeugt.
- Die Anzahl Lektionen des anerkannt wichtigen Faches **Mathematik** konnte zwischen den Kantonen nicht vereinheitlicht werden. In vielen Kantonen sind die Unterschiede teilweise erheblich. Bei handwerklichen / musischen Fächern sind ähnlich grosse Unterschiede vorhanden.
- In einigen Kantonen (z.B. Aargau) werden **Physik, Chemie** oder **Biologie** auch weiterhin als Einzelfächer unterrichtet. Sie behalten dadurch ein starkes Gewicht. In einigen Kantonen werden diese Fächer zu einem Sammelfach «Natur und Technik» zusammengelegt und damit entwertet. Ähnliches gilt auch in weiteren zusammengesetzten Fächern. So entstehen zwischen den einzelnen Kantonen auch bezüglich einiger naturwissenschaftlicher Fächer grössere Unterschiede.

Harmos bringt keinen Vorteil. Harmos bringt jedoch vier grosse Nachteile:

1. Art. 4 und 5 des Konkordats verlangen, dass alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I zwei Fremdsprachen lernen und dabei dieselben Kompetenzen in beiden Sprachen erlangen. Damit werden viele Schüler überfordert. Es ist unsinnig, alle Schulkinder unabhängig von ihrem Potential, ihren Bedürfnissen und ihren Zukunftsperspektiven über denselben Leisten schlagen zu wollen. Doch genau dies bewirken die beiden Art. 4 und 5 des Harmos-Konkordates.

Man muss den verschiedenen Zukunftsperspektiven der Schüler gerecht werden und sie ihren Möglichkeiten entsprechend fördern. Viele sind z.B. in musischen und handwerklichen Fächern gut, haben jedoch in kopflastigen Fächern Mühe, insbesondere in Fremdsprachen. Würden die Lehrpläne und Stundentafeln auf die einzelnen Leistungszüge individuell angepasst, könnten die Schüler nach ihren Möglichkeiten und Stärken gefördert werden, ihre Talente und Vorlieben entdecken, pflegen und sich für eine passende Ausbildung vorbereiten. Nur so werden wir allen Schülerinnen und Schülern, sowohl den leistungsschwächeren als auch den leistungsstärkeren, gerecht.

2. Art. 8 im Konkordat schreibt vor, dass die Lehrpläne angeglichen werden. Wenn unser Kanton im Harnos-Konkordat bleibt, müssen wir den Lehrplan 21 in den Grundsätzen faktisch übernehmen. Kleinere Abweichungen wären möglich, nicht aber grundsätzliche. Darin sind sich die Experten einig.
3. Das Stimmvolk versprach sich mit der Annahme der Harnosvorlage eine Harmonisierung der Bildungsziele und Anerkennung der Ausbildung in den deutschsprachigen Kantonen. Als Argument wurde der Schulwechsel der Kinder durch Arbeitsplatzwechsel der Eltern und Flexibilitätsförderung der Arbeitnehmer ins Feld geführt.
Harnos und der Lehrplan 21 setzen dieses Ziel nicht um. Dies erkennt man auch daran, dass neu in sogenannten Zyklen unterrichtet wird. Ein Zyklus kann 4 Jahre dauern! Eine Überprüfung verbindlicher Jahrgangsziele bzw. verlässlicher Bildungsziele am Ende eines Schuljahres ist damit nicht gegeben! Schon ein Übertritt in eine andere Schule im gleichen Kanton wird auf Grundlage des unterschiedlichen Zyklusstandes eine Herausforderung. Ein Wechsel in einen anderen (Harnos-)Kanton ist nun mit einer noch grösseren Belastung verbunden als vor Harnos.
4. Durch den früheren Kindergarteneintritt mit vier Jahren kommen immer mehr Kinder mit 15 Jahren aus der Schule. Daraus folgt, dass diese Kinder sich bereits mit 13 Jahren um eine Berufswahl bemühen müssen. Viele Kinder sind in diesem Alter mit diesem Entscheidungsprozess überfordert. Des Weiteren kann ein Teil dieser Jugendlichen die Lehre nicht sofort antreten, weil der Beruf in die Kategorie gefährliche Arbeiten fällt.»

1.3 Einreichung

Am 23. September 2014 stellte die Regierung die Zulässigkeit der Initiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» fest. Am 24. Oktober 2014 hat das Initiativkomitee die zulässig erklärte Initiative schriftlich und fristgerecht bei der Staatskanzlei angemeldet (Art. 37 i.V.m. Art. 53^{septies} des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]). Die Staatskanzlei stellte mit Verfügung vom 3. November 2014 die Anmeldung sowie die Übereinstimmung des Wortlautes der angemeldeten Initiative mit dem Wortlaut der zulässig erklärten Initiative fest und veröffentlichte Wortlaut sowie Rückzugsermächtigung im Amtsblatt vom 3. November 2014.¹ Als Tag, an dem die Frist zur Einreichung der Initiative abläuft (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 53^{septies} RIG), bezeichnete die Staatskanzlei den 7. April 2015 (Art. 45 KV, Art. 41 und 53^{septies} RIG).

Am 27. März 2015 und damit fristgerecht wurden die Unterschriftenbogen für die Initiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» mit 6'974 gültigen Unterschriften der Staatskanzlei eingereicht. Die Bogen erfüllten die in Art. 39 und 53^{septies} RIG festgelegten Vorschriften. Die 6'974 eingereichten Unterschriften überschreiten die für das Zustandekommen einer Einheitsinitiative erforderliche Anzahl von 4'000 (Art. 43 KV). Mit Verfügung stellte die Staatskanzlei fest, dass die

¹ ABI 2014, 2772.

Initiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» zustande gekommen ist und veröffentlichte die Verfügung samt Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften, aufgeteilt nach politischen Gemeinden und Wahlkreisen, im Amtsblatt vom 4. Mai 2015.²

1.4 Behandlung

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit der Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen einer Initiative Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens (Art. 43 und 53^{septies} RIG). Die am 4. Mai 2015 im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung über das Zustandekommen der Initiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» ist am 19. Mai 2015 rechtsgültig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis am 19. November 2015 Bericht und Antrag zum Inhalt der Initiative zu unterbreiten. Mit dieser Vorlage ist die Frist eingehalten.

Der Kantonsrat beschliesst, ob er einer Initiative zustimmt, ob er sie ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichtet (Art. 44 Abs. 1 und Art. 53^{septies} RIG). Lehnt er eine Einheitsinitiative ab, beschliesst er gleichzeitig, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreitet (Art. 53^{ter} RIG). Lehnt der Kantonsrat die Einheitsinitiative ohne Gegenvorschlag ab, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 53^{quinquies} RIG). Gleiches tut die Regierung, wenn der Kantonsrat beschliesst, zur Initiative nicht Stellung zu nehmen (Art. 44 Abs. 2 und Art. 53^{septies} RIG), oder wenn er nicht innert elf Monaten nach der Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen, d.h. im aktuellen Fall bis 19. April 2016, einen Beschluss zur Stellungnahme zur Initiative gefasst hat (Art. 44 Abs. 3 und Art. 53^{septies} RIG).

1.5 Austritt aus einem Konkordat

Nach Art. 14 des HarmoS-Konkordats (sGS 211.41) muss ein Austritt gegenüber dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erklärt werden. Die entsprechende Erklärung hätte nach Rückgängigmachung des Beitrittsbeschlusses durch die Regierung und Genehmigung des Austrittsbeschlusses durch den Kantonsrat zu erfolgen. Ein Austritt tritt auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres in Kraft (Art. 14 Satz 2 des HarmoS-Konkordats). Für die verbleibenden Vereinbarungskantone würde das Konkordat beim Austritt eines Kantons vollumfänglich in Kraft bleiben, solange die in Art. 16 des HarmoS-Konkordates für das Inkrafttreten vorausgesetzte Mindestzahl von zehn Kantonen nicht wieder unterschritten wird. Würde dies eintreten, wäre das HarmoS-Konkordat als grundsätzlich aufgehoben zu betrachten. Dann wäre aufgrund von Art. 48a Abs. 1 Bst. b und Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) anstelle der Kantone der Bund verpflichtet, im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen die für eine Harmonisierung notwendigen Vorschriften zu erlassen.

Der Kantonsrat erfüllt den im Rahmen einer Einheitsinitiative formulierten Rechtsetzungsauftrag durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes (Art. 43 Abs. 2 KV). Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates (Art. 65 Bst. c KV). Das HarmoS-Konkordat hat in diesem Sinn rechtsetzende Qualität. Die Initiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» visiert einen Auftrag an den Kantonsrat an, «eine Vorlage auszuarbeiten, die den Kanton St.Gallen verpflichtet, die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen». Sie enthält damit einen Rechtsetzungsauftrag, wie ihn Art. 43 KV voraussetzt.

² ABI 2015, 1034.

Nicht Gegenstand des Antrags von Regierung und Kantonsrat an die Stimmbürgerschaft ist der Weg der Umsetzung der Initiative im Fall ihrer Gutheissung. Dieser wäre nach einer gutheissenden Volksabstimmung zu bestimmen.

- Entweder würde dabei der Rechtsetzungsauftrag der Stimmbürgerschaft so verstanden, dass die Regierung die Vereinbarung zu kündigen und den Kündigungsbeschluss dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten hat.
- Oder es würde vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung im Staatsvertragsrecht (Kompetenz der *Regierung* zum Abschluss und zur Kündigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen; Kompetenz des *Kantonsrates* ausschliesslich zur *Genehmigung* des Abschlusses und der Kündigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, vgl. Art. 65 Bst. c und Art. 74 Abs. 2 Bst. a KV) befunden, dass für die Umsetzung eine Verfassungsänderung erforderlich ist, da das st.gallische Verfassungsrecht das Instrument der so genannten Staatsvertragsinitiative (Begehren aus der Mitte des Volkes zum Abschluss, zur Änderung oder zur Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung) bisher nicht kennt und sich der Verfassungsgeber anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung ausdrücklich dafür entschieden hat, ein solches Instrument (vorerst) nicht einzuführen.³

Die Regierung hat im Beschluss über die Zulässigkeit der Initiative festgehalten, dass es im Initiativtext zwar Hinweise auf einen formell nicht gangbaren Weg gebe («...ergreifen wir die Einheitsinitiative für folgende *Gesetzesänderung*: ...» bzw. «...ergreift entsprechend Art. 43 KV eine Einheitsinitiative für folgende *Gesetzesänderung*: ...»). Diese potenzielle Ungereimtheit schade der Zulässigkeit des Begehrens indessen nicht, da dieses im Rahmen einer Einheitsinitiative formuliert sei, bei deren Umsetzung die Wahl der Ebene der Rechtsetzung in der Verantwortung des Kantonsrates liege (Art. 43 Abs. 2 KV). Für diesen würde mithin der Spielraum bestehen, die staatsrechtlich angezeigte Ebene zu wählen, konkret allenfalls auch eine Verfassungsänderung einzuleiten.

2 HarmoS-Konkordat

2.1 Entstehung

2.1.1 Vorgaben der Bundesverfassung

Das Schweizer Stimmvolk hat in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 85,6 Prozent die Bildungsartikel in der Bundesverfassung deutlich angenommen. Betreffend Harmonisierung der obligatorischen Volksschule wurden in Art. 61a und Art. 62 BV folgende Bestimmungen verankert:

Art. 61a Bildungsraum Schweiz

¹ Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeit für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.

² Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher.

[...]

Art. 62 Schulwesen

¹ Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.

[...]

³ Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen, Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABI 2000, 285; vgl. zum Thema auch: Begründung zum Antrag der Regierung vom 11. August 2015, auf die Motion 42.15.08 «Stärkung der Volksrechte durch Einführung der Konkordatsinitiative» sei nicht einzutreten.

⁴ 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.

Mit Art. 62 Abs. 1 BV wurde die Zuständigkeit der Kantone für das Schulwesen bestätigt und in der Bundesverfassung klar verankert. Gleichzeitig wurden die Kantone aber auch verpflichtet, gewisse Eckwerte des Schulwesens zu harmonisieren (Art. 61 Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV). Erfüllen die Kantone den verfassungsmässigen Harmonisierungsauftrag nicht, hat der Bund gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV an Stelle der Kantone aktiv zu werden und die notwendigen Bestimmungen zur Harmonisierung der erwähnten Eckwerte zu erlassen. Es obliegt dem Bundesgesetzgeber festzustellen, ob die Voraussetzungen für eine gesetzgeberische Intervention des Bundes gegeben sind bzw. ob der Koordinationsweg misslungen oder ungenügend erfüllt ist. Solange aber eine Koordination zwischen den Kantonen erreichbar bleibt, ist ein Handeln des Bundes nicht möglich.

2.1.2 Zusammenarbeit der Kantone

Bereits vor der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 hat die EDK die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und vor allem innerhalb der Sprachregionen erkannt und als strategische Priorität aufgebaut. Diese Notwendigkeit und das Erfordernis der Festlegung von einheitlichen Bildungsstandards und deren Messung zeigte sich auch durch die PISA-Studien.⁴ Die EDK erarbeitete gestützt auf diese Erkenntnisse das HarmoS-Konkordat und verabschiedete es nach einer breit abgestützten Vernehmlassung in der Plenarversammlung vom 14. Juni 2007 einstimmig.

Ziel des HarmoS-Konkordats ist es, im dezentralen Schulsystem der Schweiz Ziele und Strukturen soweit aufeinander abzustimmen, dass Qualität und Durchlässigkeit gesamtschweizerisch gewährleistet sind. Nicht beabsichtigt ist mit dem HarmoS-Konkordat hingegen eine absolute Vereinheitlichung der kantonalen Volksschulsysteme. Das HarmoS-Konkordat verschreibt sich dem Grundsatz der Subsidiarität und zollt damit den unterschiedlichen Kulturen und Sprachregionen der Schweiz Respekt (Art. 2 Abs. 1 des HarmoS-Konkordats).⁵

Nach dem Beitritt des Kantons Tessin als zehnter Kanton hat der EDK-Vorstand an seiner Sitzung vom 7./8. Mai 2009 beschlossen, das Konkordat per 1. August 2009 in Kraft zu setzen. Dem HarmoS-Konkordat sind bis heute 15 Kantone⁶ beigetreten. In den beigetretenen 15 Kantonen leben 76,2 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz (Stand 31. Dezember 2014). 7 Kantone⁷, in denen 13,5 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz wohnen, haben einen Beitritt abgelehnt. In 4 Kantonen⁸ mit einem Anteil von 10,3 Prozent an der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz ist ein Beitritt noch offen.⁹ Visualisiert ergibt sich folgendes Bild der Beitritte zum HarmoS-Konkordat:¹⁰

⁴ «Programme for International Student Assessment» der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

⁵ Vgl. zum Ganzen: EDK, Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007, Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente, Bern 2011, S. 11.

⁶ BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SH, SO TI, VD, VS, ZH.

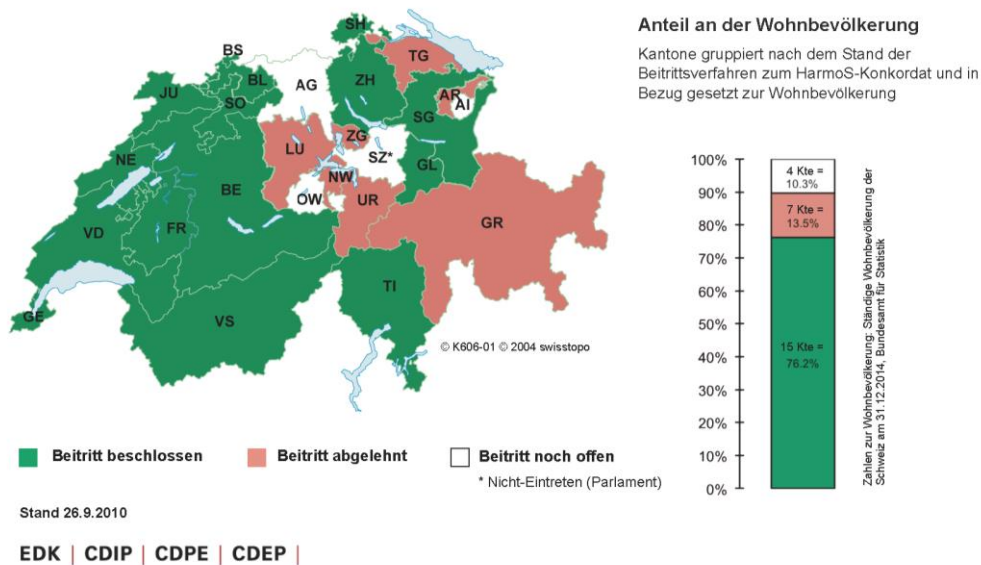
⁷ AR, GR, LU, NW, TG, UR, ZG.

⁸ AG, AI, OW, SZ.

⁹ Vgl. zum Ganzen: EDK, Bilanz 2015, Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule, 18. Juni 2015, und Medienmitteilung der EDK zur Harmonisierung der obligatorischen Schule, beides abrufbar unter: www.edk.ch > Arbeiten > HarmoS.

¹⁰ Vgl. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/beitritt_harmoS_kantone_d.pdf

Beitrittsverfahren HarmoS-Konkordat



2.2 Inhalt

Die Bundesverfassung schreibt den für das Schulwesen grundsätzlich zuständigen Kantonen vor, das Schulwesen in den Bereichen des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zu harmonisieren (vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.1). Dementsprechend vereinheitlicht das HarmoS-Konkordat diese finalen und strukturellen Eckwerte, ohne darüber hinaus die dezentrale Verantwortung der Kantone für das Schulwesen und damit für die inhaltliche, personelle und organisatorische Gestaltung der Schule vor Ort einzuschränken.

2.2.1 Schulunterricht

In Art. 3 des HarmoS-Konkordats werden in fünf übergeordneten Bereichen («Sprachen», «Mathematik und Naturwissenschaften», «Sozial- und Geisteswissenschaften», «Musik, Kunst und Gestaltung» sowie «Bewegungs- und Gesundheitserziehung») die grundlegenden Ziele der Grundbildung skizziert. Diese Ziele sind im Rahmen der Lehrpläne zu konkretisieren. Die Bereiche der Grundbildung, wie sie in Art. 3 des HarmoS-Konkordats aufgezählt sind, sind nicht gleichzusetzen mit «Fächern».

Bezüglich Fremdsprachen hält Art. 4 des HarmoS-Konkordats – über reine Zieldefinitionen hinausgehend – einerseits fest, dass spätestens ab der 3. Primarklasse eine erste und spätestens ab der 5. Primarklasse eine zweite Fremdsprache zu unterrichten ist. Bei den zwei Fremdsprachen handelt es sich um eine zweite Landessprache und um Englisch. Andererseits verpflichtet Art. 4 des HarmoS-Konkordats die Vereinbarungskantone, die Reihenfolge der zu unterrichtenden Fremdsprachen regional zu koordinieren; hingegen verzichtet das HarmoS-Konkordat darauf, die Reihenfolge der zu unterrichtenden Sprachen verbindlich vorzugeben. Die Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale des Sprachenunterrichts gehen auf die Strategie der EDK zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule vom 25. März 2004 zurück. Darin bestätigen die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren die grundlegende Bedeutung des Spra-

chenlernens in der Schule und bezeichnen die Förderung und Entwicklung von Sprachkompetenzen als ein elementares Bildungsziel. Die EDK hat diese Strategie aus dem Jahr 2004 an ihrer Plenarversammlung vom 31. Oktober 2014 bestätigt.

Das wichtigste Instrument zur gesamtschweizerischen Harmonisierung des Schulwesens sind die nationalen Bildungsstandards nach Art. 7 des HarmoS-Konkordats. Diese sind von der EDK für alle Unterrichtsziele im Sinn von Art. 3 des HarmoS-Konkordats festzulegen. Dies im Sinn von Leistungsstandards, die je Fachbereich auf einem Referenzrahmen mit Kompetenzniveaus basieren, oder Standards, die Bildungsinhalte oder Bedingungen für die Umsetzung im Unterricht umschreiben.

Sodann hält Art. 8 des HarmoS-Konkordats fest, dass die Lehrpläne sprachregional zu harmonisieren und die Lehrmittel sprachregional zu koordinieren sind.

2.2.2 Schulstrukturen und Schulalltag

Das HarmoS-Konkordat regelt den Eintritt in die Kindergarten-/Schulpflicht einheitlich (nach dem vollendeten 4. Altersjahr, Stichtag ist der 31. Juli, vgl. Art. 5 des HarmoS-Konkordats). Sodann vereinheitlicht es in Art. 6 die Dauer der Stufen (8 Jahre Kindergarten / Primarschule, 3 Jahre Sekundarstufe I). Das HarmoS-Konkordat lässt Raum, im kantonalen Recht zu regeln, dass der Eintritt in die Schulpflicht im Einzelfall aufgeschoben werden kann.¹¹ Im Kanton St.Gallen haben die Schulträger die Möglichkeit, den Beginn der Kindergarten-/Schulpflicht für ein Schulkind um ein Jahr aufzuschieben oder es in den ersten drei Monaten des ersten Kindergartenjahres ein Jahr zurückzustellen (Art. 46 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1; abgekürzt VSG]). Von dieser Möglichkeit wird situativ entsprechend den Bedürfnissen des Kindes Gebrauch gemacht.

Als einzigen Bereich, der nicht von Bundesverfassungen wegen zwingend zu harmonisieren ist, thematisiert das HarmoS-Konkordat in Art. 11 unter dem Titel «Gestaltung des Schultags» Blockzeiten und Tagesstrukturen. Im Kanton St.Gallen ist der Unterricht in Kindergarten und Primarschule bereits seit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 31. Juli 2007 (nGS 43-85) in Blockzeiten zu erteilen (Art. 19 Abs. 3 VSG). Die Schulträger sind zudem verpflichtet, einen Mittagstisch anzubieten, wenn ein entsprechender Bedarf besteht (Art. 19^{bis} Abs. 1 VSG). Bei der Ausgestaltung des Mittagstisches sind die Schulträger frei. Eine Erhebung des Amtes für Volksschule zeigt, dass zwar alle Schulträger einen Mittagstisch anbieten, das Angebot im Jahr 2013 in 20 von 93 Schulträgern aber nicht genutzt wurde. Insgesamt wurde das Mittagstischangebot nur von 6 Prozent aller Volksschülerinnen und -schüler genutzt. Die Erhebung zeigt ausserdem, dass die Schulträger den Mittagstisch unterschiedlich ausgestalten (eigentlicher Mittagstisch mit Mittagsmenü, Lunchmodell, Betreuung in Gastfamilien). Die Umsetzung der Mittagsbetreuung erfolgt im Kanton St.Gallen nach dem Gesagten pragmatisch und den effektiven Bedürfnissen vor Ort angepasst.

2.3 Mitgliedschaft des Kantons St.Gallen

Die Regierung hat am 23. Oktober 2007 den Beitritt zum HarmoS-Konkordat beschlossen. Der Beitrittsbeschluss wurde vom Kantonsrat am 16. April 2008 mit 117 zu 34 Stimmen bei 6 Enthaltungen genehmigt (26.07.02). Nachdem gegen den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zum HarmoS-Konkordat das Referendum ergriffen worden ist, stimmte das St.Galler Stimmvolk am 30. November 2008 dem Beitritt mit einem Ja-Stimmenanteil von 52,8 Prozent zu.

Der Beitritt des Kantons St.Gallen zum HarmoS-Konkordat hatte keine Anpassung des kantonalen Rechts zur Folge. Dieses war bereits seit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 31. Juli

¹¹ Vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_392/2009 vom 1. Dezember 2009.

2007 (nGS 43-85), mit dem die gesetzlichen Grundlagen für den Eintritt in den Kindergarten mit dem vollendeten 4. Altersjahr bei Stichtag 31. Juli, für verbindliche Blockzeiten und für die Verpflichtung der kommunalen Schulträger – soweit diese Aufgabe nicht bereits von der politischen Gemeinde erfüllt wird – zur Einrichtung eines bedarfsgerechten Mittagstisches gelegt wurden, «HarmoS-kompatibel». Der strukturelle Eckwert betreffend Aufteilung der Volksschule in 6 Jahre Primarschule und 3 Jahre Oberstufe nach Art. 6 des HarmoS-Konkordats war im Kanton St.Gallen seit jeher erfüllt gewesen.

2.4 Positive Bilanz der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

Das HarmoS-Konkordat verpflichtet die Vereinbarungskantone, spätestens 6 Jahre nach Inkrafttreten die strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule im Sinn des Konkordats festzulegen. Nach Beschluss des EDK-Vorstandes trat das HarmoS-Konkordat am 1. August 2009 in Kraft. Demnach haben die Vereinbarungskantone das Konkordat bis spätestens zu Beginn des Schuljahres 2015/2016 umzusetzen. Die EDK hat diesen Zeitpunkt zum Anlass genommen, über die Harmonisierung der Eckwerte nach Art. 64 Abs. 4 BV Bilanz zu ziehen.¹² Die Bilanz ist positiv:

Zielharmonisierung:

- Für vier Bereiche hat die EDK im Juni 2011 nationale Bildungsziele (Grundkompetenzen) verabschiedet, die in die neuen sprachregionalen Lehrpläne eingeflossen sind. In den Frühjahren 2016 und 2017 werden in allen Kantonen stichprobenbasierte Erhebungen zur Überprüfung des Erreichens stattfinden.
- Sprachenunterricht: Im Schuljahr 2015/16 werden in 23 Kantonen ab der Primarstufe (3. bzw. 5. Primarklasse) zwei Fremdsprachen unterrichtet, in denen 91,5 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung leben. Mit dem Kanton Aargau, der eine entsprechende Anpassung mit der Einführung des Lehrplanes 21 vorsieht, werden es 24 Kantone mit 98 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung sein. Die Situation ist bezüglich Sprachunterricht heute so koordiniert wie nie zuvor. Allerdings sind in verschiedenen Deutschschweizer Kantonen parlamentarische Vorstösse hängig oder es wurden Volksinitiativen eingereicht mit dem Ziel, auf der Primarstufe nur noch eine Fremdsprache zu unterrichten. Im Kanton Nidwalden hat das Stimmvolk im März 2015 eine entsprechende Initiative abgelehnt. Im Kanton Graubünden wurde eine vergleichbare Initiative im April 2015 vom Parlament für ungültig erklärt. Im Kanton St.Gallen trat der Kantonsrat auf die Motion 42.14.08 «Austritt aus dem HarmoS-Konkordat – Nur noch eine Fremdsprache in der Primarschule» am 26. November 2014 nicht ein. Eine Gesetzesinitiative mit dem Titel «Für die Volksschule», die u.a. verlangte, in Art. 14 VSG sei festzuhalten, dass in der Primarschule höchstens eine Fremdsprache unterrichtet werden dürfe, wurde von der Regierung am 23. September 2014 für unzulässig erklärt, weil sie dem HarmoS-Konkordat widerspreche. Das Verwaltungsgericht stützte diese Verfügung mit der Begründung, einer entsprechenden Vorschrift im Volksschulgesetz stünden die in Art. 61a BV vorgeschriebene Pflicht der Kantone, für einen durchlässigen Bildungsraum zu sorgen, und das HarmoS-Konkordat entgegen.¹³

¹² Vgl. zum Ganzen: Bilanz 2015, Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule, EDK, 18. Juni 2015 und Medienmitteilung der EDK zur Harmonisierung der obligatorischen Schule, beides abrufbar unter: www.edk.ch > Arbeiten > HarmoS.

¹³ Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, Entscheid B 2014/216 vom 28. April 2015 betreffend Volksinitiative «Für die Volksschule» (Zulässigkeit des Initiativbegehrens), <http://www.gerichte.sg.ch/home/dienstleistungen/rechtsprechung/verwaltungsgericht/entscheide-2015/b-2014-216.html>

Strukturharmonisierung:

- Ab dem Schuljahr 2015/16 dauert die Sekundarstufe I erstmals in allen Kantonen (ausser dem Kanton Tessin, mit dem im Rahmen des HarmoS-Konkordats eine Ausnahme vereinbart wurde) 3 Jahre.
- 2 Vorschuljahre (Kindergarten) sind ab dem Schuljahr 2015/2016 in 17 Kantonen (darunter alle Westschweizer Kantone), in denen 87 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung leben, obligatorisch. Im Schuljahr 2006/07 war dies erst im Kanton Basel-Stadt der Fall. In 7 weiteren Deutschschweizer Kantonen, in denen 11 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung leben, haben die Eltern ein Anrecht darauf, dass ihre Kinder ein zweijähriges Kindergarten-Angebot besuchen können. Diese Angebote werden in hohem Masse genutzt. Für die sehr grosse Mehrheit der Schülerinnen und Schüler in der Schweiz dauern Kindergarten und die Primarstufe somit 8 und die Schulpflicht insgesamt 11 Jahre.
- In 20 Kantonen, in denen 94 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung leben, wurde der vereinbarte Eintritt in den Kindergarten mit erfülltem 4. Altersjahr mit dem Stichtag 31. Juli umgesetzt.

Die EDK zieht zusammenfassend den Schluss, dass die Harmonisierung der obligatorischen Schule bereits weit fortgeschritten ist und in die vereinbarte Richtung weitergeht. Einzig im Bereich des Sprachenunterrichts könnten Abweichungen nicht ausgeschlossen werden.

Die EDK wird im Jahr 2019 gestützt auf den nationalen Bildungsbericht 2018 die nächste Bilanz zur Umsetzung des HarmoS-Konkordats ziehen.

2.5 Bestätigung der positiven Bilanz durch den Bund

Der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), Bundesrat Johann Schneider-Ammann, hat in einem Schreiben vom 13. Juli 2015 an die EDK die Harmonisierungsbilanz positiv gewürdigt und festgehalten, dass der eingeschlagene Weg der Harmonisierung auf dem Konkordatsweg fortgesetzt werden solle und Rückschritte vermieden werden sollten. Ein besonderes Augenmerk liege dabei auf dem Bereich des Fremdsprachenunterrichts, wo der hohen Bedeutung der Landessprachen Rechnung zu tragen sei.

Auch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) hat sich an einer Sitzung vom 2. September 2015 mit der Harmonisierungsbilanz der EDK befasst und sich darüber sehr zufrieden gezeigt. Die WBK-S hat in der gleichen Sitzung festgehalten, eine Ergänzung des bestehenden Sprachengesetzes zur Reglementierung des Fremdsprachenunterrichts in der Volksschule auf Bundesebene würde in die Bildungshoheit der Kantone eingreifen. Ein solches Eingreifen sei derzeit nicht nötig. Die Kommission sei aber bereit, die Frage erneut zu erörtern, falls weitere Kantone den Harmonisierungsbestimmungen nicht entsprächen.

In ähnlichem Sinn wie ihre Schwesterkommission nahm die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) am 5. November 2015 Stellung. Sie sistierte die Beratung der von ihr eingereichten parlamentarischen Initiative 14.459 «Erlernen einer zweiten Landessprache ab der Primarschule» bis spätestens im Herbst 2016 und zog die ebenfalls von ihr eingereichte parlamentarische Initiative 14.460 «Als erste Fremdsprache ist eine zweite Landessprache zu unterrichten» zurück. Mit der nun sistierten parlamentarischen Initiative würde eine Ergänzung des Sprachengesetzes verlangt, die in die Bildungshoheit und die Gestaltung des Sprachenunterrichts der Kantone eingreifen würde. Durch die Sistierung überlässt die WBK-N den Lead in der Fremdsprachendiskussion auf Bundesebene vorerst dem Bundesrat. Dieser habe mehrfach bestätigt, dass er die Situation betreffend Harmonisierung auf dem Konkordatsweg nahe mitverfolge und im Falle eines definitiven Entscheids in einem der Kantone handeln werde.

2.6 Konsolidierung des Konkordatsrechts in den nächsten Jahren

Nachdem generell das Konkordatsrecht im Bildungsbereich – auch bedingt durch die neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung – in den vergangenen zehn Jahren einen Ausbau erfahren hat, stellt die EDK ihre Arbeit für die Jahre 2015 bis 2019 unter das Leitmotiv der Konsolidierung. In den kommenden Jahren will sie in erster Linie die bestehenden Konkordate sorgfältig umsetzen. Die EDK vollzieht heute 12 Konkordate.

Das Bildungsdepartement hat sich im Rahmen der Beschlussfassung über das neue Tätigkeitsprogramm der EDK akzentuiert für den Konsolidierungskurs eingesetzt. Die Regierung unterstützt diesen Kurs.

3 Beurteilung

3.1 Austritt beseitigt nicht Bindung an Verfassung

Die Kantone sind nach Bundesverfassung zur Harmonisierung der Volksschule verpflichtet (Art. 62 Abs. 4 BV, vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.1). Sie haben dabei gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen und für zentrale Eckwerte – Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen, deren Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen – auf dem Koordinationsweg eine landesweite Harmonisierung des Schulwesens zu gewährleisten. Mit dem HarmoS-Konkordat haben die Kantone einen Weg beschritten, um ihrem verfassungsrechtlichen Koordinationsauftrag nachzukommen.

Die verfassungsmässige Pflicht zur landesweiten Schulharmonisierung gilt für alle Kantone. Während die Bundesverfassung die zu harmonisierenden Eckwerte bestimmt, weist das HarmoS-Konkordat einen Weg zu deren Konkretisierung. Ein Konkordatsbeitritt ist zwar nicht zwingend. Verzichtet ein einzelner Kanton aber auf den Beitritt zum Konkordat oder tritt er aus diesem wieder aus, kann er seiner verfassungsmässigen Harmonisierungspflicht nur dadurch nachkommen, dass er seine kantonalen Regelungen an dem von einer Mehrheit der Kantone gemeinsam erarbeiteten Harmonisierungsstand ausrichtet. Die HarmoS-Bestimmungen zur Vereinheitlichung der Unterrichtsziele und Schulstrukturen sind bzw. bleiben demnach im Ergebnis auch für nicht beigetretene bzw. ausgetretene Kantone die massgeblichen Orientierungspunkte zur Erfüllung der Verfassungspflicht, solange nicht eine Mehrheit der Kantone bzw. eine Mehrheit der Bürgerschaft in der Schweiz dem Konkordat den Rücken zukehrt.

Der Kanton St.Gallen kann sich seiner Pflicht zur Schulharmonisierung mit einem Austritt aus dem HarmoS-Konkordat nicht entziehen. Mit einem Austritt wird er nicht frei, die erwähnten Eckwerte unabhängig von den zwischen den Kantonen gemeinsam ausgearbeiteten Regelungen festzulegen. Der in der Begründung der Initiative (vgl. vorstehend Abschnitt 1.2) zum Ausdruck kommende Wunsch der Initiantinnen und Initianten, kantonal eigene Regelungen zu treffen, kann insoweit mit einem Austritt aus dem HarmoS-Konkordat nicht erfüllt werden.

3.2 Eidgenössisches Schulrecht abwenden

Das HarmoS-Konkordat ist wie vorstehend dargelegt ein tauglicher, von einer grossen Zahl Kantone mit einem grossen Anteil an der Schweizer Bevölkerung beschrittener Weg, den Auftrag der Bundesverfassung an die Kantone zu erfüllen, auf dem Koordinationsweg das Schulwesen bezüglich Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen sowie der Übergänge zu harmonisieren (vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.1). Damit führt es zur Durchlässigkeit des Bildungs-

raumes Schweiz, gewährleistet die Mobilität der Bevölkerung und dient damit auch der Wirtschaft. Die Argumente für den Beitritt zum HarmoS-Konkordat¹⁴ gelten uneingeschränkt auch gegen einen Austritt aus dem Konkordat. Zwar trifft es zu, dass der Beitrittsstand in der Deutschschweiz noch lückenhaft ist. Hingegen sind alle Westschweizer Kantone, alle zweisprachigen Kantone und der Kanton Tessin dem Konkordat beigetreten und alle beigetretenen Kantone repräsentieren zusammen drei Viertel der Schweizer Bevölkerung (vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.2). Die Kantone haben damit mit einer staatspolitisch wie bevölkerungsmässig gewichtigen Masse ein Bekenntnis zum gemeinsamen Bildungsraum Schweiz abgegeben. Die Annahme der Initiantinnen und Initianten, das HarmoS-Konkordat sei gescheitert, trifft demnach nicht zu. Dies belegt die Bilanz 2015 der EDK (vgl. vorstehend Abschnitt 2.4).

Ein Austritt des Kantons St.Gallen aus dem HarmoS-Konkordat wäre einerseits ein Signal gegen die schulische Freizügigkeit unter den Kantonen. Andererseits wäre es ein Signal gegen die kantonale Schulhoheit und gegen den Föderalismus: Gelingt die Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrages zur interkantonalen Koordination nicht oder wird sie rückgängig gemacht, verlangt die Bundesverfassung den Erlass von Bundesrecht (vorstehend Abschnitt 1.5 und 2.1.1). Eidgenössisches Schulrecht würde die Kantone schwächen und die Bürgernähe der Schule preisgeben.

Die föderalistischen Strukturen im Bildungsbereich haben sich bewährt, auch wenn die wachsende Mobilität der Bevölkerung in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten das Bedürfnis nach Koordination und Harmonisierung der 26 kantonalen Bildungssysteme wachsen liess. Mit dem HarmoS-Konkordat wird die Harmonisierung der Eckwerte nach Art. 62 Abs. 4 BV erreicht, ohne dass die kantonale Schulhoheit aufgegeben wird. Das HarmoS-Konkordat trägt dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 2 Abs. 1 des HarmoS-Konkordats) Rechnung und enthält im Wesentlichen nur für jene Bereiche Regelungen, für die die Bundesverfassung eine Harmonisierung vorschreibt (vgl. vorstehend Abschnitt 2.2). Ansonsten wahrt es die Autonomie der Kantone und verhindert ein Eingreifen des Bundes und damit eine zentralistisch ausgerichtete Lösung ohne Handlungsspielraum und Mitgestaltung der Kantone. Das HarmoS-Konkordat bietet die Chance, dem unerwünschten Trend zu immer mehr Zentralismus in der Schweiz wenigstens in der Schule, wo er sich besonders schädlich auswirken würde, entgegenzutreten. Diese Chance soll nicht verspielt werden. Der Bund soll nicht dazu provoziert werden, unter dem Vorwand in das volksnahe, kantonale und kommunale Schulwesen einzugreifen, dass die Kantone zwar in der Lage waren, eine umsichtige und zukunftsgerichtete Zusammenarbeit zu *erreichen*, nicht mehr jedoch in der Lage sind, diese nachhaltig *aufrechtzuerhalten*. Dass der Bund sich vor einem Eingreifen nicht scheut und die Entwicklungen in den Kantonen genau beobachtet, hat er wiederholt bekräftigt.¹⁵

Der Weg der interkantonalen Koordination im Schulwesen ist im Übrigen nicht neu: Bereits mit dem Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (sGS 211.31), dem mit Ausnahme des Kantons Tessin alle Kantone beigetreten sind und das nach wie vor in Kraft ist, wurde die Grundlage für die Zusammenarbeit der Kantone im Schulbereich geschaffen. Das HarmoS-Konkordat steht auf dem Fundament des Schulkonkordats und führt dieses zeitgemäss fort.

¹⁴ Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 23. Oktober 2007, ABI 2007, 3328 und das Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom 30. November 2008.

¹⁵ Vgl. z.B. die Medienmitteilung der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 2. September 2015 «Bildungskommission spricht ihr Vertrauen in die Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts aus» oder die Antwort des Bundesrates vom 11. Februar 2015 auf die Interpellation 14.4151 «Vermittlung der Landessprachen in der obligatorischen Schulzeit», beides auffindbar in der Geschäftsdatenbank Curia Vista unter www.parlament.ch.

3.3 Austritt erlaubt nicht Reduktion des Fremdsprachenunterrichts

Die Initiantinnen und Initianten hatten am 16. Juni 2014 eine zweite Initiative mit dem Titel «Für die Volksschule» eingereicht, deren wesentlicher Inhalt war, im Volksschulgesetz einen Fächerplan zu verankern, der insbesondere vorsah, dass in der Primarschule höchstens eine Fremdsprache unterrichtet werden darf. Die Regierung hat diese Initiative am 23. September 2014 für unzulässig erklärt. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die Initiative widerspreche dem HarmoS-Konkordat.

Das Verwaltungsgericht hat in der Zwischenzeit eine Beschwerde der Initiantinnen und Initianten gegen die Unzulässigerklärung der Regierung abgewiesen.¹⁶ Dabei hat es – unbesehen von der Mitgliedschaft des Kantons St.Gallen im HarmoS-Konkordat – festgehalten, die Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungsraumes hänge weitgehend und oft auch entscheidend von der Regelung des Fremdsprachenunterrichts ab. Die Absicht der Initiantinnen und Initianten, in der Primarschule nur noch eine einzige Fremdsprache zu unterrichten, begrenze in erheblichem Mass die interkantonale Mobilität. Dies widerspreche in offensichtlicher Weise den gefassten Zielen der EDK der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone, die sich im Lehrplan 21 niederschlagen würden. Den obligatorischen Primarschulunterricht grundsätzlich nicht mit diesen Zielen zu vereinbaren, bedeute, sich gegen das in Art. 61a BV verankerte Prinzip der Durchlässigkeit zu stellen. Dies begründe zwar für sich alleine noch nicht die Unzulässigkeit der Initiative. Allerdings hätte deren Annahme zur Folge, dass sich der Kanton St.Gallen in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht in der Grundschule vom gesamtschweizerischen Harmonisierungskonzept verabschieden und einen eigenen Weg gehen würde. Ein Ausscheren aus der gemeinsam erarbeiteten Lösung sei aber nicht vereinbar mit der sich aus Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV ergebenden Koordinationspflicht aller Kantone. Die Initiative stehe somit im Widerspruch zu den Vorgaben der Bundesverfassung und verstosse damit gegen übergeordnetes Recht. Das Gerichtsurteil ist beim Bundesgericht nicht angefochten und mithin rechtskräftig geworden.

Selbst mit einem Austritt aus dem HarmoS-Konkordat wäre es damit voraussichtlich nicht möglich, in der Primarschule nur noch eine einzige Fremdsprache zu unterrichten, weil damit direkt gegen die Bundesverfassung verstossen würde.

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Einheitsinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» nach Entwurf des Kantonsratsbeschlusses ohne Gegenentwurf abzulehnen.

Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

¹⁶ Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, Entscheid B 2014/216 vom 28. April 2015 betreffend Volksinitiative «Für die Volksschule» (Zulässigkeit des Initiativbegehrens), <http://www.gerichte.sg.ch/home/dienstleistungen/rechtsprechung/verwaltungsgericht/entscheide-2015/b-2014-216.html>

Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat»

Entwurf der Regierung vom 10. November 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 10. November 2015¹⁷ Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 44 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967¹⁸

als Beschluss:

Ziff. 1

¹ Die Einheitsinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat»¹⁹ wird abgelehnt.²⁰

Ziff. 2

¹ Dem Volk wird kein Gegenvorschlag unterbreitet.²¹

¹⁷ ABI 2015, ●●.

¹⁸ sGS 125.1.

¹⁹ ABI 2014, 2772, und ABI 2015, 1034.

²⁰ Art. 44 Abs. 1 und Art. 53^{septies} RIG.

²¹ Art. 48 Abs. 1 und Art. 53^{septies} RIG.