

DEPARTEMENT BILDUNG, KULTUR UND SPORT DES KANTONS AARGAU
BILDUNGS,- KULTUR- UND SPORTDIREKTION DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT
ERZIEHUNGSDEPARTEMENT BASEL-STADT
DEPARTEMENT BILDUNG UND KULTUR DES KANTONS SOLOTHURN



Konsultationsverfahren; Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen

0. Inhalt

1. Ausgangslage und Zusammenfassung	3
2. Das Meinungsbild in den vier Kantonen	6
2.1. Zusammenfassung Kanton Aargau (vgl. ausführlich Beilage 1)	6
2.2. Zusammenfassung Kanton Basel- Landschaft (vgl. ausführlich Beilage 2)	7
2.3. Zusammenfassung Kanton Basel-Stadt (vgl. ausführlich Beilage 3)	8
2.4. Zusammenfassung Kanton Solothurn (vgl. ausführlich Beilage 4)	8
3. Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen	10
4. Normkonzept für die Erarbeitung eines Staatsvertrags über den Bildungsraum Nordwestschweiz	23
4.1. Gegenstand	23
4.2. Art der Zusammenarbeit	23
4.3. Gemeinsame Gremien	24
4.4. Kompetenzen der gemeinsamen Gremien	24
4.5. Strukturelle Festlegungen	24
4.6. Gemeinsame pädagogische Grundsätze und Entwicklungsziele	24
5. Abstimmung mit der Ratifizierung des HarmoS-Konkordats, der Ratifizierung des Konkordats Sonderpädagogik und mit den kantonalen Gesetzesanpassungen	25
6. Stellungnahme der Interparlamentarischen Kommission Bildungsraum (IPK)	26
7. Stellungnahme der Delegation der Lehrerverbände	27
8. Antrag des Regierungsausschusses an die Kantonsregierungen	29
Anhang: Vorteile, Chancen und Risiken eines gemeinsamen Bildungsraums	30
1. Warum ein gemeinsamer Bildungsraum?	30
2. Chancen eines gemeinsamen Bildungsraums	32
3. Risiken und sich daraus ergebende Folgerungen	32
4. Die Koordination mit anderen Kantonen	33

1. Ausgangslage und Zusammenfassung

Mit Datum vom 23. Mai 2007 haben die Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn eine Absichtserklärung zur Schaffung eines gemeinsamen Bildungsraums veröffentlicht.

Die vier Kantonsregierungen gehen in ihrer Absichtserklärung von der Überzeugung aus, dass in der Nordwestschweiz gerade heute die Chance besteht, zu einer echten Harmonisierung zu kommen. Denn die von den Stimmberechtigten – gerade auch in den Nordwestschweizer Kantonen – mit eindrücklicher Mehrheit angenommene Anpassung der Bundesverfassung verpflichtet die Kantone darauf, sich in wichtigen Punkten auf gemeinsame Strukturen zu einigen. Die Kantone wollen dieser Verpflichtung mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) nachkommen. Dieses Konkordat macht für alle vier Nordwestschweizer Kantone weit reichende Anpassungen ihrer bisherigen Systeme notwendig. Die vier Regierungen wollen die Chance dieser Anpassung nutzen. Sie beabsichtigen, über die formellen Vorgaben des HarmoS-Konkordats hinaus die Realisierung eines gemeinsamen Schulsystems zu erreichen. Dabei soll die Harmonisierung kein Selbstzweck sein, sondern der Qualitätsentwicklung mit folgendem Ziel dienen:

Die Entwicklung der Volksschule orientiert sich an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen und an den Erfordernissen von Gesellschaft und Wirtschaft. Die Volksschule integriert alle Kinder und Jugendlichen und fördert sie so, dass diese ihre Interessen und Fähigkeiten entfalten und die Sekundarstufe II auf dem ihnen höchstmöglichen Niveau abschliessen können.

In diesem Sinne sehen die vier Regierungen in der Absichtserklärung vor, dass sich die vier Kantone verpflichten

- ihre Bildungssysteme zu harmonisieren und nach gemeinsamen Zielsetzungen weiter zu entwickeln;
- dazu die kantonalen Gesetzgebungen nach dem Konvergenzprinzip weiter zu entwickeln und die für eine effiziente Zusammenarbeit notwendigen gemeinsamen Abläufe und Gremien zu schaffen.

(Zu den Vorteilen, Chancen und Risiken eines gemeinsamen Bildungsraums siehe näherhin den Anhang dieses Berichts).

Angesichts der Tragweite dieser Zielsetzung haben sich die vier Regierungen dazu entschlossen, zunächst eine Konsultation darüber vorzusehen, ob diese Absicht politisch in allen vier Kantonen grundsätzlich Zustimmung findet, bevor sie allenfalls den Auftrag zur Ausarbeitung eines Staatsvertrags erteilen. Das Konsultationsverfahren hat bis zum 24. September 2007 gedauert.

Die Ergebnisse der Konsultation zeigen, dass die Vorteile eines Bildungsraums Nordwestschweiz allgemein einleuchten und grösstenteils unbestritten sind. Negative Stellungnahmen und Vorbehalte betreffen einzelne Aspekte, wie sie in der Absichtserklärung der vier Regierungen skizziert worden ist. Der Regierungsausschuss kommt in seiner Auswertung der Konsultationsresultate zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Es wird die **Ausarbeitung eines Staatsvertrags** zur Schaffung des Bildungsraums Nordwestschweiz vorgesehen. Er dient der Umsetzung von HarmoS und der Qualitätssteigerung. Er beinhaltet neben strukturellen und organisatorischen Regelungen pädagogische Grundsätze und Ziele für die gemeinsame Weiterentwicklung des Bildungsraums. Die Ausgestaltung des Staatsvertrags trägt den in der Konsultation formulierten wesentlichen Kritikpunkten Rechnung.
2. Es besteht genügend inhaltliche **Gemeinsamkeit** für die Schaffung eines Bildungsraums.
3. Im Bildungsraum wird mit der Harmonisierung zugleich auch eine Steigerung der **Qualität** angestrebt. Die Wirksamkeit der Massnahmen wird evaluiert. Die Ergebnisse werden für das **parlamentarische Controlling** und die **Schulentwicklung** fruchtbar gemacht.
4. Die vorgesehene **pädagogische Strategie** erfährt aufgrund der Rückmeldungen aus der Konsultation wichtige Modifikationen. Das Begabungsförderungsprogramm „Bereichern und Beschleunigen“ wird in eine Strategie eingebettet, die die notwendigen Voraussetzungen schafft, um Schulen und Lehrpersonen den Umgang mit der Vielfalt zu ermöglichen und die Funktionsfähigkeit der Regelklasse zu gewährleisten.
5. An einer gemeinsamen Ausgestaltung der **Primarstufe** als 8-jährige Primarschule inklusive einer gemeinsamen Festlegung des Modells der Eingangsstufe (Grund- oder Basisstufe) wird festgehalten.
6. Die **Sekundarschule** wird bezüglich Inhalt und Dauer entsprechend den nationalen Vorgaben harmonisiert. Es bleiben Differenzen beim Zeitpunkt des Übertritts ins Gymnasium sowie bei der Binnengliederung bestehen.
7. Bei der Einführung der Fremdsprachen arbeiten die vier Kantone zusammen. Für die unterschiedliche **Fremdsprachenfolge** werden Lösungen zur Ueberbrückung von Mobilitätshindernissen entwickelt.
8. Die Dauer des **Gymnasiums** beträgt vier Jahre.
9. Es ist ein zweiphasiges **Vorgehen** vorzusehen:
 1. Festlegung der strategischen Ziele der Zusammenarbeit im Staatsvertrag,

2. Umsetzung dieser Ziele im Rahmen des Konvergenzprinzips nach Konsultation der Praxis und auf Basis von praxisgetesteten Umsetzungshilfen.
Es ist zu berücksichtigen, dass ein Entscheid über einen Staatsvertrag nur möglich ist, wenn rechtzeitig auch die Konsequenzen seiner Umsetzung in den einzelnen Kantonen (Gesetzesanpassungen, Finanzplanung etc.) bekannt sind.
10. Das **Konvergenzprinzip** erlaubt es jedem Kanton, die Umsetzung der gemeinsamen Ziele in dem für seine Verhältnisse passenden Zeitplan zu realisieren. Die Anwendung des Konvergenzprinzips setzt allerdings eine Einigung auf die grossen Linien der geplanten Zusammenarbeit voraus.
11. Der Bildungsraum fügt sich strukturell und inhaltlich in die Vorgaben der nationalen und sprachregionalen Ebene ein. Er bildet keine Insellösung, sondern fördert eine weitergehende **sprachregionale und nationale Harmonisierung**.
12. Bei den im Bildungsraum geplanten Entwicklungen müssen die Auswirkungen auf die Lehrpersonen gebührend in Rechnung gestellt werden. Die **Rahmenbedingungen für einen guten Unterricht** sind zu gewährleisten.
13. Die **Mitwirkung** muss gewährleistet sein. Auf parlamentarischer Ebene wird mit dem neu vorgesehenen Instrument des Bildungsberichts **ein parlamentarisches Controlling** eingerichtet.

Um die Einheit der Materie und Transparenz über die Auswirkungen auf den einzelnen Kanton zu gewährleisten, wird vorgesehen, den Staatsvertrag nicht allein, sondern zusammen mit der Ratifizierungsvorlage zum Konkordat HarmoS sowie mit den dazu nötigen kantonalen Gesetzesanpassungen in die Vernehmlassung zu schicken. Die Vernehmlassung dazu kann im günstigsten Fall im Herbst 2008 eröffnet werden.

2. Das Meinungsbild in den vier Kantonen

Das Konsultationsverfahren hat vom 23. Mai bis zum 24. September 2007 gedauert. Zur Stellungnahme eingeladen wurden pro Kanton je die Bildungskommission des Kantonsparlaments, die Parteien sowie je nach kantonaler Praxis die verschiedenen Anspruchsgruppen (Gemeinden, Bildungsräte resp. Erziehungsräte, Schulräte resp. –pflegen, Interessensvertretungen der Lehrpersonen, Rektorenkonferenzen, weitere).

Während des Konsultationsverfahrens hat sich zudem eine von den vier Parlamenten auf Initiative des Regierungsausschusses eingesetzte Interparlamentarische Kommission konstituiert. Diese setzt sich aus Delegationen der jeweiligen Bildungskommissionen zusammen und soll den weiteren Prozess seitens der Parlamente begleiten.

Die Stellungnahmen wurden pro Kanton anhand eines vierkantonal standardisierten Fragebogens mit Möglichkeit zu ergänzendem Kommentar erhoben.

2.1. Zusammenfassung Kanton Aargau (vgl. ausführlich Beilage 1)

Die Konsultationspartner im Kanton Aargau sind nahezu einhellig der Auffassung, dass die gegenwärtigen Entwicklungen als Chance für ein koordiniertes Vorgehen in der Nordwestschweiz genutzt werden sollten. Die Schaffung eines Bildungsraums Nordwestschweiz wird entsprechend begrüsst, zumal sie Forderungen entspricht, wie sie bereits im Rahmen der Vernehmlassung zum Planungsbericht Bildungskleeblatt erhoben worden sind. Allerdings wird mehrfach kritisch festgestellt, dass die vorgeschlagene Lösung noch ungenügend sei, weil eine Harmonisierung in wesentlichen Punkten (Fremdsprachenlösung, Sekundarstufe I) nicht erfolge. Vereinzelt wird der Zeitpunkt wegen der laufenden innerkantonalen Entwicklung (Bildungskleeblatt) als ungünstig beurteilt. Betont wird, dass keine Insellösung entstehen darf, sondern das Projekt im Gegenteil Schrittmacher für eine weitergehende Deutschschweizer Koordination sein soll.

Das pädagogische Programm und die Schwerpunktsetzung auf „Bereichern und Beschleunigen“ erfährt im Grundsatz weitgehende Zustimmung. Vorbehalte betreffen Zeitpunkt, Umfang und Gewichtung von Beschleunigungsmöglichkeiten, die Frage, wie das Programm zur Absicht der integrativen Schulung passe, die Frage, wie die Berufsbildung einbezogen werde sowie die Auswirkungen auf die Lehrpersonen.

Eine gemeinsame Ausgestaltung der Sekundarstufe I nach dem Prinzip der Gleichbehandlung von Allgemeinbildung und Berufsbildung bezüglich Übertrittszeitpunkt nach 3 Jahren wird mehrheitlich begrüsst. Was die Frage der Gliederung betrifft, so widerspiegelt das Meinungsbild hier die Positionen gegenüber der im Planungsbericht Bildungskleeblatt vorgesehenen (und vom Grossen Rat am 25.9.07 beschlossenen) zweigliedrigen Lösung. Viele Konsultationspartner verlangen, dass die Ausgestaltung der Sekundarstufe I mindestens in drei oder sogar in allen vier Kantonen gleich erfolgen müsse.

Schliesslich wird dem Konvergenzprinzip und einer darauf basierenden staatsvertraglichen Lösung weitgehend zugestimmt, namentlich auch, weil davon die frühzeitige Einbindung und die Selbstbestimmung der kantonalen Parlamente erwartet werden.

2.2. Zusammenfassung Kanton Basel- Landschaft (vgl. ausführlich Beilage 2)

Fast alle Teilnehmende der Konsultation sind sich einig, dass die Chance der gemeinsamen Umsetzung der nationalen Harmonisierungsvorgaben genutzt werden soll, allerdings oft mit Vorbehalten. Die Mehrheit spricht sich für eine Priorisierung der inhaltlichen Harmonisierung aus. Für eine abschliessende Beurteilung wird des Öfteren das Fehlen von Grundlagen und Auswirkungen bezüglich der Ressourcen bemängelt. Vom Verband der Basellandschaftlichen Gemeinden (VBLG) wird gefordert, vorerst den Beitritt zum HarmoS-Konkordat zu beschliessen, bevor zusätzliche Eckwerte für den Bildungsraum festgelegt werden.

Bei der Festlegung der pädagogischen Strategie spalten sich die Teilnehmenden in zwei Lager. Das Eine befürwortet das Konzept „Bereichern und Beschleunigen“. Das Andere lehnt die pädagogische Strategie in der aufgeführten Form ab. Es wurde eine stufendifferenzierte Ausarbeitung der pädagogischen Strategie vorgeschlagen bzw. gefordert. Die Kommission der Gleichstellung von Frau und Mann plädiert für den Einbezug des Konzeptes des Selbsterhaltungskompetenz in alle Stufenlehrpläne im Bildungsraum NWCH.

Die Mehrheit der Teilnehmer befürwortet die gleichwertige Ausgestaltung der Berufs- und Allgemeinbildung und ausdrücklich den gleichen Übertrittszeitpunkt nach der obligatorischen Schule. Bei der Frage nach der einheitlichen Ausgestaltung der Sek I in allen Kantonen wurden Einwände v. a. seitens des Lehrerverbandes, der FDP sowie des VBLG erhoben. Der Spielraum für kantonale Lösungen darf nicht über Gebühr beschnitten werden. Des Weiteren werden der abweichende Übertrittszeitpunkt im Kanton Solothurn im gymnasialen Bildungsgang sowie die mit Englisch vor Französisch abweichende Staffelung des Beginns des Fremdsprachenunterrichtes im Kanton Aargau kritisiert. Bemängelt wird, dass mit diesen Sonderregelungen die gemeinsame Ausgestaltung des Bildungsraums behindert wird und Mobilitätshürden errichtet werden.

Die Gliederung der Sekundarstufe I mit zwei Leistungszügen und drei Leistungskursen wird deutlich verworfen und als Qualitätsverlust im Vergleich zur heutigen durchlässigkooperativen dreigliedrigen Sekundarschule „unter einem Dach“ qualifiziert. Das bewährte Strukturmodell soll nicht aufgegeben werden. Die SP befürwortet dagegen das zweigliedrige Modell. Der Modellwechsel 6/3/4 wird grundsätzlich von der Mehrheit befürwortet. Das 4-jährige Gymnasium wird in Kauf genommen. Doch für eine abschliessende Beurteilung fehlt die Diskussionsgrundlage bezüglich der finanziellen und personellen Auswirkungen. Bei der Frage bezüglich der individuellen Beschleunigungsmassnahmen wird bemängelt, dass die schulisch schwachen Schülerinnen und Schüler zu wenig berücksichtigt worden sind.

Die grosse Mehrheit mit dem Konvergenzprinzip und der auf einen Staatsvertrag gründenden Zusammenarbeit einverstanden. Vorbehalte werden bezüglich der Gefahr des Demokra-

tieabbaus formuliert, da ein Regierungsausschuss mit Planungs- und Empfehlungskompetenz die Federführung übernimmt und dadurch Entscheide einem Expertengremium überlassen und nicht demokratisch austariert werden.

2.3. Zusammenfassung Kanton Basel-Stadt (vgl. ausführlich Beilage 3)

Die vorgeschlagene gemeinsame Umsetzung der nationalen Harmonisierung wird von den meisten Befragten als Chance gewertet, die es zu nutzen gelte. In der überwiegenden Mehrheit der Antworten wird auch die Schaffung eines Bildungsraums NWCH befürwortet. Ein Teil der Lehrpersonen der Volksschule sowie auch die Gewerkschaft Erziehung stehen einem Bildungsraum kritisch gegenüber. In vielen Stellungnahmen wird bemängelt, dass in der Fremdsprachenfolge und der Ausgestaltung der Sekundarstufe I keine genügende Harmonisierung vorgesehen sei. Verschiedentlich wird der Alleingang des Kantons Solothurn kritisiert. Vorab Lehrpersonen betonen, dass sie eine inhaltliche Harmonisierung für wichtiger halten als eine strukturelle Anpassung.

Geteilt sind die Meinungen in Schulen und Politik in Bezug auf die pädagogische Strategie sowie das Begabungsförderungsprogramm «Bereichern und Beschleunigen». Allen Stellungnahmen aus dem Umfeld der Schulen kann die Erwartung entnommen werden, dass die Balance zwischen Individualisierung und gemeinschaftlichem Lernen besser gewahrt bleibt. Die Wirtschaftsverbände begrüßen die Möglichkeit, die Schulzeit schneller zu durchlaufen.

Das Stufenmodell 8/3/4 ist nahezu unbestritten. Widerstand regt sich bei Lehrpersonen allerdings gegen die Eingangsstufe. Die vorgeschlagene gemeinsame Gestaltung der Sekundarschule wird fast einhellig begrüsst und insbesondere ihre gleich lange Dauer für Berufsbildung und Allgemeinbildung. Gegenüber den zwei Leistungszügen unter einem Dach herrscht hingegen Skepsis und Ablehnung vor. Fast alle Lehrpersonen und die Wirtschaftsverbände lehnen das vorgeschlagene Modell ab. Sie befürchten, dass die Auflösung des Klassenverbands zu Orientierungslosigkeit bei den Schülerinnen und Schülern führt.

Konvergenzprinzip und Staatsvertrag stossen bei den Parteien auf Zustimmung, sofern kantonale Spielräume bestehen und die demokratischen Mitspracherechte gewahrt werden. Die Lehrpersonen sind eher skeptisch.

2.4. Zusammenfassung Kanton Solothurn (vgl. ausführlich Beilage 4)

Grundsätzlich wird ein Projekt Bildungsraum begrüsst, im Detail wird sich zeigen müssen, ob die positive Grundhaltung weitergetragen werden will:

Antworten verlangen die Einwände zur fehlenden Verbindung zum Kanton Bern

Die zum Teil nicht HarmoS-kompatible Ausgestaltung der Sekundarstufe I steht im Widerspruch zum Anspruch der Vereinheitlichung, dito Wahl der Fremdsprache

Der Wille zur Harmonisierung im beschriebenen Raum ist unbestritten. Erkannt und gewünscht werden Führung und Entscheide, die in diesem Prozess vorangetrieben werden sollen. Sie dürfen aber nicht im Widerspruch stehen zur Autonomie der einzelnen Kantone (demokratisches Mitwirken in Entscheidungsfindungen muss neu definiert und institutionalisiert werden.) Die gestellten Forderungen in den Konsultationsantworten betreffen vor allem HarmoS als übergeordneten Rahmen und dessen Eckwerte, die als massgebend betrachtet werden für die weitere Entwicklung des Bildungsraums, sowie die Anbindung an die übrige Schweiz, für SO im besonderen Bern.

„*Bereichern und Beschleunigen*“ wird vom Konzept her als richtig, gewertet, aber in einem HarmoS-kompatiblen Modell. Mit einer „programmatisch“ verkündeten Idee einer Maturität mit 17 für 50% der Maturandinnen wird eine zu hypothetische Erwartung suggeriert. Mit dem vorgeschlagenen Modell werde vor allem der „Makel“ im 8/3/4 kaschiert. In der inhaltlichen Ausgestaltung stellen sich zudem noch viele Fragen. Im wesentlichen soll der Aspekt der Bereicherung im Sinne einer individuellen Begabtenförderung auf allen Stufen gelten. Einbezogen werden soll dabei ebenfalls die Sonderpädagogik.

Die negative Bewertung der pädagogischen Strategie wird damit begründet, dass viele Unklarheiten und Widersprüche im Konzept Bereichern und Beschleunigen vorhanden seien. Bewerten lasse sich ein solches Konzept erst, wenn Modelle vorhanden sind. Bei den Unklarheiten werden ua. die zum Konzept widersprüchliche Bewertung des SO-Modells angeführt, oder die verfrühte Entscheidung für ein Modell im Schuleingangsbereich etc. Weiter müssten bei der Modellentwicklung der Sekundarstufe I die Kriterien Übertrittszeitpunkte und Durchlässigkeit, bzw. Chancengleichheit hoch gewichtet werden. Dies würde Anpassungen im Modell SO verlangen. Die weiteren Elemente (Blockzeiten, Tagesstrukturen, Umsetzungshilfen, Projekt 21+, Volksschulabschluss, Übertrittsverfahren und Anforderungsprofile) hingegen werden begrüsst.

Das vorgesehene Konvergenzprinzip ist nicht in Frage gestellt, sondern wird positiv hervorgehoben. Die Autonomie der Kantone soll nicht angetastet werden, man zählt jedoch auf den Willen der Annäherung und Kompromissbereitschaft.

3. Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen

3.1. Es wird die **Ausarbeitung eines Staatsvertrags** zur Schaffung des Bildungsraums Nordwestschweiz vorgesehen. Er dient der Umsetzung von HarmoS und der Qualitätssteigerung. Er beinhaltet neben strukturellen und organisatorischen Regelungen pädagogische Grundsätze und Ziele für die gemeinsame Weiterentwicklung des Bildungsraums. Die Ausgestaltung des Staatsvertrags trägt den in der Konsultation formulierten wesentlichen Kritikpunkten Rechnung.

Die Ergebnisse der Konsultation zeigen, dass die Vorteile eines Bildungsraums Nordwestschweiz allgemein einleuchten und grösstenteils unbestritten sind. Eine Zusammenarbeit auf Basis eines Staatsvertrags, basierend auf dem Konvergenzprinzip, findet im Grundsatz weitgehend Zustimmung.

Für viele Konsultationspartner lautet allerdings die entscheidende Frage, worin der Gehalt eines Staatsvertrags bestehen soll. Vereinzelt wird dafür votiert, dass vorerst lediglich die Organisation der Zusammenarbeit geregelt wird. Andere Konsultationspartner verlangen dagegen umgekehrt eine weitestgehende und detaillierte Festlegung der Koordinationspunkte. Unbestritten ist die Forderung, dass im Zentrum die inhaltlich-pädagogischen Ziele und nicht die Strukturen stehen sollen. Negative Stellungnahmen und Vorbehalte betreffen konkrete inhaltliche Punkte der Absichtserklärung der vier Regierungen.

Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Es wird ein Staatsvertrag über den Bildungsraum Nordwestschweiz erarbeitet.
- b) Eine lediglich formale Einigung auf Gremien und Abläufe reicht als politische Basis nicht aus. Die staatsvertragliche Schaffung eines Bildungsraums ist nur auf Basis eines Tatbeweises möglich, d.h. nur dann, wenn ein Konsens über die wesentlichen bildungspolitischen Ziele und Inhalte erreicht wird.
- c) Dabei ist die in der Konsultation prominent erhobene Forderung zu berücksichtigen, dass sich der Bildungsraum nicht auf strukturelle Fragen beschränken dürfe, sondern insbesondere eine pädagogisch- inhaltliche Entwicklungsdimension haben soll. In einem Staatsvertrag sollen daher neben wichtigen organisatorischen und strukturellen Festlegungen insbesondere pädagogische Grundsätze und Ziele für die gemeinsame Weiterentwicklung der Bildungssysteme definiert werden (vgl. nachfolgend Ziff. 4.). Dies verleiht der vorgesehenen Zusammenarbeit materielle Substanz und Dynamik, weil damit klare Entwicklungsrichtungen vorgegeben werden. Die Harmonisierung soll der Steigerung der Qualität dienen, dazu soll eine Erfolgskontrolle eingerichtet werden (vgl. Ziff. 3.3.).
- d) Andererseits soll aber vermieden werden, im Staatsvertrag selbst einzelne Konzepte und Umsetzungsmassnahmen zu definieren: Dies wäre nicht ebenengerecht und würde dazu führen, dass der Staatsvertrag sehr rasch veralten würde. Vielmehr sollen die grossen Zielrichtungen festgelegt werden. Die Verankerung von Umsetzungsmassnahmen erfolgt gemäss dem Konvergenzprinzip je nach kantonalem

Recht und der dort geltenden Kompetenzordnung, zudem wird ein parlamentarisches Controlling über die Zielerreichung vorgesehen (vgl. nachfolgend Ziff. 3.3.). Insgesamt kann auf diese Weise ein angemessener Abstraktionsgrad für den Staatsvertrag erreicht werden.

- e) Der Staatsvertrag ist mit HarmoS und weiteren interkantonalen Vorgaben kompatibel und regelt deren Umsetzung.
- f) Für die Ausarbeitung eines Staatsvertrags werden entsprechend den aus der Konsultation resultierenden Rückmeldungen der Fokus verstärkt auf die inhaltliche Harmonisierung gelegt und dabei wesentliche Modifikationen und Ergänzungen vorgesehen, bezüglich:
 - o pädagogischer Strategie (vgl. nachfolgend Ziff. 3.4.)
 - o strukturellen Festlegungen (vgl. nachfolgend Ziff. 3.5.-3.7.)
 - o Vorgehen (vgl. nachfolgend Ziff. 3.9.)

3.2. Es besteht genügend inhaltliche **Gemeinsamkeit** für die Schaffung eines Bildungsraums.

In der Konsultation wird verschiedentlich die Behauptung aufgestellt, dass ohne eine gemeinsame Regelung aller Struktur- und Inhaltsfragen (genannt werden die Fremdsprachenstaffelung und die Ausgestaltung der Sekundarstufe I) keine Basis für einen Bildungsraum Nordwestschweiz bestehe.

Eine solche Maximalforderung steht im Widerspruch zu der prominent erhobenen Forderung, wonach die inhaltliche Harmonisierung im Vordergrund zu stehen habe (vgl. oben Ziff. 3.1.). Zudem gibt eine solche Maximalforderung der interkantonalen Zusammenarbeit von Vornherein keine Chance: Es kann kein realistisches Szenario sein, von Anfang an in allen, seit jeher umstrittenen Punkten des Bildungssystems eine Übereinstimmung unter den vier Kantonen zu gewinnen. Dazu ist, wie in der Absichtserklärung dargestellt, die Ausgangslage bezüglich der jeweils abgeschlossenen oder noch laufenden demokratischen Entscheidungsprozesse zu unterschiedlich.

Demgegenüber besteht die Chance, unter dem Konvergenzprinzip in einer wachsenden Zahl von inhaltlichen, strukturellen und organisatorischen Fragen zu gemeinsamen Lösungen zu kommen (vgl. nachfolgend die Ziff. 4.). Gerade der Umstand, dass neben wichtigen strukturellen Festlegungen wichtige inhaltliche Ziele gemeinsam angestrebt werden, dürfte in der Schweiz bisher einmalig und beispielhaft sein (vgl. nachfolgend Ziff. 4.6.).

3.3. Im Bildungsraum wird mit der Harmonisierung zugleich auch eine Steigerung der **Qualität** angestrebt. Die Wirksamkeit der Massnahmen wird evaluiert. Die Ergebnisse werden für das **parlamentarische Controlling** und die **Schulentwicklung** fruchtbar gemacht.

Die Ergebnisse der Konsultation zeigen, dass die meisten Konsultationspartner der Harmonisierung einen hohen Stellenwert geben. Tatsächlich ist die Harmonisierung aufgrund der nationalen und sprachregionalen Vorgaben geboten und besitzt zudem einen hohen Eigenwert, ermöglicht sie doch Mobilität und einen vierkantonalen effizienten Mitteleinsatz. Fast ein wenig zu kurz gekommen ist allerdings die Frage, was die Harmonisierung für die Qualitätsentwicklung der Schulen bringt. Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Harmonisierungsschritte im Bildungsraum basieren auf den Vorgaben von HarmoS und dienen der Qualitätsentwicklung. In diesem Sinne werden die Primarschule und die Sekundarschule neu gestaltet.
- b) Die Resultate der Umsetzung werden evaluiert. Sie dienen der Schulentwicklung und fliessen in den periodisch zu erstellenden Bildungsbericht zuhanden der Parlamente ein, der den Parlamenten Steuerungsmöglichkeiten gibt (vgl. nachfolgend zum Instrument eines Bildungsberichts Ziff. 4.4.).

3.4. Die vorgesehene **pädagogische Strategie** erfährt aufgrund der Rückmeldungen aus der Konsultation wichtige Modifikationen. Das Begabungsförderungsprogramm „Bereichern und Beschleunigen“ wird in eine Strategie eingebettet, die die notwendigen Voraussetzungen schafft, um Schulen und Lehrpersonen den Umgang mit der Vielfalt zu ermöglichen und die Funktionsfähigkeit der Regelklasse zu gewährleisten.

Die Skizze einer Begabungsförderung unter dem Titel „Bereichern und Beschleunigen“ in der Absichtserklärung hat einerseits Zustimmung, andererseits Kritik geerntet. Einerseits wird gelobt, das Thema Begabungsförderung erhalte (endlich) den ihm gebührenden Stellenwert. Andererseits wird bemängelt, dass das Thema Begabungsförderung zu einseitig betont werde, statt dass die umfassende Integrationsaufgabe der Volksschule und die ihr daraus erwachsenden Probleme im Umgang mit der tatsächlich bestehenden Heterogenität in den Mittelpunkt gestellt würden. Zudem wird befürchtet, dass die Förderung individueller Bildungsverläufe den Klassenverband schwäche, auf Kosten der Leistungsschwächeren gehe und der Erledigungsmentalität Vorschub leiste. Schliesslich wird moniert, die pädagogische Strategie bleibe auf der Ebene von unverbindlichen Schlagworten stehen und sei daher kaum zu beurteilen.

Diese Rückmeldungen zeigen, dass die Programmskizze zwar in die richtige Richtung geht und eine Begabungsförderung vielfach gewünscht wird, aber der Fokus zu eng ist. Unter der von den Regierungen deklarierten Zielsetzung des Bildungsraums, alle Kinder optimal zu

fördern und zu integrieren, sowie unter Berücksichtigung der in der Konsultation genannten Probleme der Schulpraxis ergeben sich Modifikationen.

Vor allem ist festzuhalten, dass "Bereichern und Beschleunigen" einer von mehreren wichtigen Förderungsbereichen innerhalb der pädagogischen Strategie des Bildungsraums ist und im Dienste der übergeordneten Zielsetzung der integrativen Bildung steht: Integrative Bildung verlangt nämlich

a) *individuelle Förderung*, mit der

- alle Schülerinnen und Schüler ihren Interessen und Begabungen entsprechend gefördert werden (→ dies ist der Fokus von „Bereichern und Beschleunigen“),
- die Lernschwierigkeiten der leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler gezielt angegangen werden,
- nachteilige Heterogenitätsfaktoren wie Nationalität, Muttersprache, Geschlecht oder soziale Herkunft ausgeglichen werden können.

b) *Förderung des sozialen Lernens*, damit Schülerinnen und Schüler lernen

- miteinander respektvoll und tolerant umzugehen,
- sich in eine Gemeinschaft zu integrieren und
- Heterogenität als Chance für das gemeinsame Lernen zu nutzen. Dazu gehört u.a., dass Leistungsstärkere ihre Fähigkeiten zur Unterstützung von Leistungsschwächeren einsetzen.

Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Die unter dem Titel „Bereichern und Beschleunigen“ schlagwortartig angedeutete Strategie muss umfassender verstanden werden: Ausgehend von der Zielsetzung des Bildungsraums (optimale Förderung und Integration aller Kinder und Jugendlichen) soll die pädagogische Strategie darauf ausgerichtet werden, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, um Schulen und Lehrpersonen den gestaltenden Umgang mit der Vielfalt zu ermöglichen und die Funktionsfähigkeit der Regelklasse zu gewährleisten.
- b) In der Schule sollen die individuellen Interessen und Begabungen sowohl der leistungsschwächeren als auch der leistungsfähigen Kinder und Jugendlichen möglichst gut berücksichtigt werden. Dabei wird von folgendem Grundverständnis für Chancengerechtigkeit ausgegangen:
 - Alle Kinder und Jugendliche haben das Recht auf einen guten Unterricht, aber nicht alle benötigen dieselbe Art von Förderung. Durch eine sorgfältige Diagnose und durch eine individuelle Förderplanung ist es in der Regelklasse möglich, innerhalb des offiziellen Lehrplans für bestimmte Schülerinnen und Schüler zeitweise reduzierte Lernziele und für andere zeitweise erweiterte Lernziele zu setzen.
 - Eine individuelle Begabungsförderung gehört zum Basisauftrag der Schule. Alle Kinder und Jugendlichen – d.h. auch Lernende, die die Lernziele und Basisstandards noch nicht erreicht haben – sollen an bestimmten Bereicherungsangeboten teilnehmen können. Über den Basisauftrag hinaus sollen Begabte unabhängig

davon, ob sie ausserhalb ihrer Begabungsdomänen Minderleistungen erbringen, von anspruchsvollen Angeboten profitieren können.

- c) „Bereichern“ wird im Sinne einer individuellen Förderung aller Kinder vertieft, und zwar auf allen Stufen inklusive Berufsbildung.
- d) Ebenso wie die Begabungsförderung für alle und die Förderung von Begabten ist zu gewährleisten, dass die leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler die Basisstandards erreichen.
- e) Neben der individuellen Förderung soll der Förderung des sozialen Lernens und der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Klassenverbandes ein besonderes Gewicht zukommen.
- f) Der Stellenwert von „Beschleunigungsmöglichkeiten“ (im Sinne sowohl von Verkürzung wie Verlängerung der individuellen Bildungsverläufe) muss entsprechend der oben angesprochenen umfassenderen Betrachtungsweise präzisiert werden. Beschleunigungsmöglichkeiten soll es über die gesamte Schullaufbahn geben, und zwar ebenso für den allgemeinbildenden wie auch für den berufsbildenden Weg (in Beachtung der je verschiedenen Rahmenbedingungen). Das grösste Potenzial liegt dort, wo individuelle Entwicklungen strukturell begünstigt werden sollen, nämlich im Eingangsbereich der Primarschule (die Modelle der Grund- resp. Basisstufe sehen altersgemischte Klassen mit individuellen Übertrittsmöglichkeiten in die nachfolgende Stufe vor). Die in der Absichtserklärung angegebenen Zahlenverhältnisse (50% der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten erreichen die Maturität innerhalb von 14 Schuljahren (nach neuer Zählung) muss in diesem Licht verstanden werden. Über die gesamte Schulzeit hinweg betrachtet lassen sich die Möglichkeiten einer individuellen Verkürzung der Verweildauer wie folgt darstellen:

Grafik Verkürzung der Verweildauer, Vorschlag zur Einhaltung der Richtwerte



- g) Der Stellenwert der Sonderpädagogik im Rahmen einer auf Integration ausgerichteten Schule und die Zuteilung und Überprüfung der entsprechenden Unterstützungs-Ressourcen muss aufgezeigt werden.
- h) Parallel zu einer Vernehmlassung zum Staatsvertrag Bildungsraum werden zum Umsetzungskonzept Lernen 21+ Praxistests in Modellschulen und vierkantonale Mitwirkungsverfahren durchgeführt, damit die Praxisrelevanz und –tauglichkeit der Konzepte gewährleistet ist.
- i) In einem Staatsvertrag werden nur die obersten Zielrichtungen resp. Grundsätze einer pädagogischen Strategie formuliert, die Umsetzung erfolgt anschliessend gestaffelt und gemäss dem Konvergenzprinzip je nach kantonalem Recht.

3.5. An einer gemeinsamen Ausgestaltung der **Primarstufe** als 8-jährige Primarschule inklusive einer gemeinsamen Festlegung des Modells der Eingangsstufe (Grund- oder Basisstufe) wird festgehalten.

Verschiedene Konsultationspartner aus dem Kanton Basel-Landschaft möchten an einer fünfjährigen Primarschule und der bisherigen Form von Kindergarten festhalten. In Basel-

Stadt stösst die Eingangsstufe namentlich seitens der betroffenen Lehrpersonen auf Skepsis oder Ablehnung.

Aufgrund der Vorgaben von HarmoS wird die Primarschule künftig gesamtschweizerisch 8 Jahre dauern, die bisherige Primarschule und Vorschule (Kindergarten) verschmelzen. In der Deutschschweiz beteiligen sich daher alle Kantone an Schulversuchen zur Ausgestaltung der Eingangsstufe als Grund- oder Basisstufe mit altersgemischten Abteilungen. Diese nationalen und sprachregionalen Vorgaben resp. Entwicklungen erfordern in allen vier Kantonen eine grundlegende Umgestaltung der bisherigen Primarschule und des bisherigen Kindergartens. Unter der Voraussetzung, dass ein gemeinsamer Bildungsraum angestrebt wird, sollte dieser Innovationsschritt zwingend vierkantonal erfolgen können. Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Am Ziel der gemeinsamen Konzeption einer 8-jährigen Primarstufe inklusive neu geregelter Eingangsstufe wird festgehalten.
- b) Zur gemeinsamen Konzeption gehören auch die Frage der Nachqualifikation der Lehrpersonen sowie die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für den Unterricht.
- c) Die Wahl des Modells der Eingangsstufe (Grund- oder Basisstufe) erfolgt zu dem Zeitpunkt, an dem der Staatsvertrag in die Vernehmlassung geschickt wird, d.h. im Herbst 2008. Auf diese Weise können zusammen mit dem Staatsvertrag auch die notwendigen Angaben zur konzeptionellen Ausgestaltung der Eingangsstufe und zur Umsetzung in den Kantonen in die Vernehmlassung gehen.
- d) Bedenken aus dem Kanton Basel-Stadt, dass die Einführung der Eingangsstufe zusätzlich zu den bereits laufenden anderen Entwicklungsprojekten im Schulalltag nicht zu bewältigen ist, sollen berücksichtigt werden, indem dort die Einführung des neuen Modells der Eingangsstufe zeitlich zurückgestaffelt erfolgt (vgl. auch Ziff. 3.10.).

3.6. Die **Sekundarschule** wird bezüglich Inhalt und Dauer entsprechend den nationalen Vorgaben harmonisiert. Es bleiben Differenzen beim Zeitpunkt des Übertritts ins Gymnasium sowie bei der Binnengliederung bestehen.

In allen vier Kantonen besteht der grosse Wunsch nach einer harmonisierten Lösung für die Sekundarstufe I. In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt findet eine dreijährige Dauer und die Gleichbehandlung des allgemeinbildenden und berufsbildenden Weges betreffend Übertrittszeitpunkt in die Sekundarstufe II hohe Akzeptanz. Diese Lösung nutzt den Spielraum aus, den die HarmoS-Bestimmungen in diesem Punkt geben. Solothurn hält an seinem Modell einer dreijährigen Sekundarschule, bei der der Übertritt ins Gymnasium – in Einklang mit der Mehrheit der Deutschschweizer Kantone - in der Regel nach zwei Jahren erfolgt, fest. Bezüglich der Frage der Gliederung bleiben Differenzen bestehen: Im Aargau hat der Grosse Rat mit dem Planungsbericht Bildungskleeblatt eine zweiteilige Gliederung beschlossen. Die meisten Konsultationspartner im Kanton Basel-Landschaft wollen an der aus ihrer Sicht bewährten Dreigliedrigkeit festhalten. Dasselbe gilt für die Stellung-

nahmen aus dem Kanton Solothurn und gewichtige Stellungnahmen aus dem Kanton Basel-Stadt. Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Entsprechend den Forderungen, die inhaltliche Harmonisierung in den Vordergrund zu stellen, wird die Sekundarschule inhaltlich harmonisiert, d.h. bezüglich
 - Lehrplan und Jahresstundentafel
 - Bildungsstandards, Kompetenzmodelle, Anforderungsprofile
 - Leistungstests
 - Abschlusszertifikat
 - Übertrittsverfahren
- b) Die Sekundarschule bereitet auf die gemeinsam definierten Anforderungsniveaus A (allgemein, für die Berufsbildung), E (erweitert, für Berufsmaturität und Fachmaturität) sowie H (hoch, für Gymnasium) vor.
- c) Die Sekundarschule dauert drei Jahre (mit individuellen Beschleunigungsmöglichkeiten). Im Kanton Solothurn erfolgt südlich des Juras der Übertritt in das Gymnasium in der Regel nach zwei Jahren.
- d) Die Sekundarschule wird in zwei oder drei Leistungszüge gegliedert, die sich in der Regel an der selben Schule befinden..
- e) Pädagogische Instrumente, insbesondere der geplante vierkantonale Volksschulabschluss und die Übertrittsverfahren, werden so konzipiert, dass sie unabhängig von unterschiedlichen Gliederungen anwendbar sind. Dies ist zunächst ein Erschwernis, hat aber den Vorteil, dass eine strukturunabhängige Konzeption nicht nur im Bildungsraum Nordwestschweiz, sondern auch für andere Kantone interessant werden könnte.
- f) Eine hohe Durchlässigkeit zwischen den Leistungszügen ist eine wichtige gemeinsame Zielsetzung im Bildungsraum. Dies stellt besondere Anforderungen insbesondere für
 - die Stundentafel und generell die Lehrangebote (Voraussetzung ist eine vertikale Harmonisierung);
 - die Qualifikation und die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen (Lehrpersonen müssen die Ausbildung für den Unterricht für alle Leistungsniveaus Sekundarstufe I haben, es sind Nachqualifikationen nötig, die Anstellungsbedingungen haben den Anforderungen Rechnung zu tragen);
 - die Leistungsdiagnose (muss gewährleistet sein, dass rasch erkannt wird, wenn eine Schülerin resp. ein Schüler das Leistungspotenzial für einen Wechsel in einen höheren Leistungszug hat);

- die Promotions- und Übertrittsverfahren (diese müssen bei einem entsprechenden Leistungsausweis einen unproblematischen Wechsel ohne Repetition in einen höheren Leistungszug erlauben).
- g) Die Wirkung der Neugestaltung der Sekundarschule wird bezüglich Qualität und Chancengleichheit evaluiert. Es werden entsprechende Indikatoren definiert.

3.7. Bei der Einführung der Fremdsprachen arbeiten die vier Kantone zusammen und verstärken insbesondere den Austausch von Schülerinnen und Schüler über die Sprachgrenze. Für die unterschiedliche **Fremdsprachenfolge** entwickeln sie Lösungen zur Ueberbrückung von Mobilitätshindernissen.

In allen Kantonen wird die unterschiedliche Fremdsprachenfolge (AG: Erste Fremdsprache ist Englisch, BL, BS und SO: erste Fremdsprache ist Französisch) als Hindernis für einen gemeinsamen Bildungsraum betrachtet.

In der Schweiz ist keine einheitliche Regelung der Fremdsprachenfolge zu Stande gekommen. Entsprechend haben sich die vier Nordwestschweizer Kantone als Folge ihrer je verschiedenen geographischen Orientierung unterschiedlich festgelegt. Die dazu erfolgten demokratischen Entscheidungsprozesse sind nicht rückgängig zu machen. Das Problem darf aber nicht zur Schicksalsfrage hochstilisiert werden: Der Unterschied betrifft ein einziges Fach, bei dem zudem die HarmoS-Standards und der Deutschschweizer Lehrplan gewährleisten, dass am Ende der Volksschule alle Schülerinnen und Schüler in beiden Fremdsprachen dasselbe Niveau erreichen. Es wird folgende Schlussfolgerung gezogen:

- Die vier Kantone des Bildungsraums setzen sich eine hohe Qualität des Fremdsprachenunterrichts zum Ziel und legen dazu pädagogische Grundsätze fest. Sie arbeiten bei der Einführung der Fremdsprachen zusammen, in dem sie insbesondere dieselben Lehrmittel und pädagogischen Konzepte nutzen.
- Sie verstärken gemeinsam den Austausch von Schülerinnen und Schüler über die Sprachgrenze (mit der Westschweiz und im trinationalen Raum).
- Sie entwickeln Überbrückungslösungen, so dass im Einzelfall ein Kantonswechsel ohne Probleme erfolgen kann.
- Langfristig werden weitere Schritte zur Harmonisierung im Rahmen der deutschschweizerischen Koordination geprüft. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass in der Deutschschweiz der Fremdsprachenunterricht künftig noch ausgebaut werden sollte und sich somit neuer Spielraum für eine Konvergenz der Systeme ergibt.

3.8. Die Dauer des **Gymnasiums** beträgt vier Jahre.

In allen Kantonen ist diese strukturelle Festlegung weitestgehend unbestritten geblieben.

3.9. Es ist ein zweiphasiges **Vorgehen** vorzusehen:

1. Festlegung der strategischen Ziele der Zusammenarbeit im Staatsvertrag,
2. Umsetzung dieser Ziele im Rahmen des Konvergenzprinzips nach Konsultation der Praxis und auf Basis von praxistesteten Umsetzungshilfen.

Es ist zu berücksichtigen, dass ein Entscheid über einen Staatsvertrag nur möglich ist, wenn rechtzeitig auch die Konsequenzen seiner Umsetzung in den einzelnen Kantonen (Gesetzesanpassungen, Finanzplanung etc.) bekannt sind.

Während einige Konsultationspartner eine möglichst rasche Festlegung auf die grossen gemeinsamen Ziele im Bildungsraum und anschliessend genügend Zeit für eine sorgfältige Planung und Umsetzung wünschen, monieren andere Konsultationspartner die noch fehlende Ausarbeitung pädagogischer Ziele und verlangen detaillierte Angaben zur Umsetzung, bevor sie bereit sind, auf Fragen der generellen Zielsetzungen einzutreten. Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Eine gemeinsame Lösung ist nur denkbar, wenn im Stadium der Grundsatzdiskussionen ein Konsens über die grossen gemeinsamen Ziele erreicht werden kann und dann anschliessend hinreichend Zeit für eine sorgfältige Planung und Umsetzung besteht. Im jetzigen Planungsstadium liegen – wie auch offen dargelegt wurde – noch keine pädagogischen Konzepte vor, sondern lediglich Zielvorstellungen.
- b) Um den berechtigten Fragen nach deren Gehalt mindestens teilweise Rechnung zu tragen und um zugleich die gemäss Absichtserklärung künftig vorgesehenen vierkantonalen Mitwirkungsverfahren beispielhaft einzuführen, wird vorgesehen: Parallel zu einer Vernehmlassung zum Staatsvertrag Bildungsraum werden auf Ebene der pädagogischen Anspruchsgruppen vierkantonale Mitwirkungsverfahren zum Umsetzungskonzept Lernen 21+ und weiteren pädagogischen Konzepten durchgeführt.
- c) Zusammen mit einem Staatsvertrag sollen auch pro Kanton die für eine kantonale Umsetzung der notwendigen Anpassungen der Gesetze und die Konsequenzen (insb. betr. Finanzbedarf) in die Vernehmlassung geschickt werden (vgl. nachfolgend Ziff. 5.). Nur wenn die Parlamente so Angaben über die Auswirkungen der staatsvertraglichen Bestimmungen auf ihren Kanton erhalten, können sie überhaupt über die Annahme eines Staatsvertrags entscheiden.

3.10. Das **Konvergenzprinzip** erlaubt es jedem Kanton, die Umsetzung der gemeinsamen Ziele in dem für seine Verhältnisse passenden Zeitplan zu realisieren. Die Anwendung des Konvergenzprinzips setzt allerdings eine Einigung auf die grossen Linien der geplanten Zusammenarbeit voraus.

In verschiedenen Stellungnahmen kommt direkt oder indirekt die Befürchtung zum Ausdruck, dass der eigene Kanton aufgrund seiner besonderen Situation überfordert sein könnte, ein bestimmtes Ziel des Bildungsraums auch wirklich umzusetzen.

Das Konvergenzprinzip geht von gemeinsamen Zielsetzungen aus, akzeptiert aber ausdrücklich, dass die vier Kantone teilweise eine sehr unterschiedliche Ausgangslage haben und daher der Weg zum Ziel unterschiedlich ist. Daher wird auch ein Staatsvertrag Bildungsraum keine zeitliche Vorgabe machen, bis wann ein gemeinsam festgelegtes Ziel umgesetzt werden muss. Vielmehr wird er eine Bestimmung enthalten, wonach der Zeitpunkt und die Art der Umsetzung von der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung bestimmt wird. Dies gibt den Kantonen die Möglichkeit, ein rascheres oder auch langsames Tempo bei der Umsetzung anzuschlagen. Voraussichtlich wird zum Beispiel der Kanton Basel-Stadt die Eingangsstufe, falls eine gemeinsame Lösung beschlossen wird, erst einiges später einführen als andere Kantone, weil damit eine Kumulation von Entwicklungsprojekten in diesem Bereich vermieden werden kann (vgl. Ziff. 3.5.). Ähnlich ist es denkbar, die aufwändige Einführung von Tagesstrukturen über längere Sicht oder auch in Etappen vorzusehen.

Das Konvergenzprinzip entbindet aber nicht von der Herausforderung, sich für einen Vertragsabschluss auf die gemeinsamen Zielsetzungen zu einigen. Ansonsten fehlt die Verbindlichkeit der Strategie, auf deren Basis die Konvergenz als Prinzip der allmählichen Annäherung erst wirken kann (vgl. Ziff. 3.1.).

Es besteht die Gefahr, dass ein Staatsvertrag, der die Umsetzung gemäss dem Konvergenzprinzip den einzelnen Kantonen überlässt, ein blosser Papiertiger bleibt. Demgegenüber bietet das vorgesehene parlamentarische Controlling die Möglichkeit, dass Regierungen und Parlamente die Umsetzung in allen vier Kantonen in regelmässigen Abständen überprüfen und Massnahmen planungsverbindlich festsetzen (vgl. nachfolgend Ziff. 3.13.).

3.11. Der Bildungsraum fügt sich strukturell und inhaltlich in die Vorgaben der nationalen und sprachregionalen Ebene ein. Er bildet keine Insellösung, sondern fördert eine weitergehende sprachregionale und nationale Harmonisierung.

Im Kanton Solothurn wird die Befürchtung geäussert, eine engere Zusammenarbeit im Bildungsraum Nordwestschweiz könnte die Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Nachbarkantonen (Bern) erschweren. Auch im Kanton Aargau wird von vielen Konsultationspartnern betont, dass keine insuläre Lösung resultieren dürfe, sondern dass das Projekt Bildungsraum vielmehr Schrittmacherfunktion für weitere Harmonisierungen in der Deutschschweiz übernehmen solle.

Ein Bildungsraum Nordwestschweiz ist subsidiär zu den übergeordneten nationalen und sprachregionalen Vorgaben zu verstehen. Er ist sinnvoll, nicht weil die vier Kantone eine autonome pädagogische Entwicklung wollen, sondern weil alle vier in ähnlicher Weise Handlungsbedarf bei der Umsetzung der nationalen und sprachregionalen Vorgaben haben. In

diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass seitens der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz, die die Federführung bei der nationalen Harmonisierung hat, das Projekt Bildungsraum Nordwestschweiz ausdrücklich als vorbildliche Umsetzung und Unterstützung der nationalen Harmonisierungsvorgaben gilt:

„ Wir sind von der inhaltlichen Kohärenz und vom speditiven Vorgehen beeindruckt, welche den Absichten zur koordinierten Umsetzung des gesamtschweizerischen HarmoS-Konkordats in den vier Kantonen Ihres Verbundes zu Grunde liegen. Dieses Vorgehen stärkt die Glaubwürdigkeit der gesamtschweizerischen Bemühungen in einem wichtigen Zeitpunkt...“ [Stellungnahme des Generalsekretärs der EDK vom 5. Juni 2007 zur Absichtserklärung der vier Regierungen].

Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- Die pädagogische Strategie des Bildungsraums erfolgt immer zurückgekoppelt an die übergeordneten nationalen und sprachregionalen Vorgaben. So erfolgt namentlich auch eine enge Abstimmung mit dem Grossprojekt Deutschschweizer Lehrplan, das die inhaltliche Harmonisierung zum Ziel hat. Der Bildungsraum gibt Anstösse und übernimmt Mitverantwortung für eine weitergehende sprachregionale und nationale Harmonisierung.
- Die Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Nachbarkantonen, namentlich Bern, Luzern und Zürich, bleibt jederzeit gewährleistet.

3.12. Bei den im Bildungsraum geplanten Entwicklungen müssen die Auswirkungen auf die Lehrpersonen gebührend in Rechnung gestellt werden. Die **Rahmenbedingungen für einen guten Unterricht** sind zu gewährleisten.

Die Lehrpersonen sind der Schlüsselfaktor bei der Umsetzung der bildungspolitischen Zielsetzungen und Massnahmen in die Schulwirklichkeit. Wie in der Konsultation hervorgehoben wird, werden gerade sie durch eine teilweise erfolgende Kumulation von Entwicklungsmassnahmen und durch die wachsenden Anforderungen und Belastungen stark gefordert. Daher wird in der Konsultation die Forderung erhoben, bei den geplanten Entwicklungen müssten die Auswirkungen auf die Lehrpersonen besonders sorgfältig beachtet werden.

Die allermeisten der im Rahmen des Bildungsraums thematisierten Entwicklungen und Massnahmen sind nicht durch den Bildungsraum ausgelöst worden, sondern müssen von den Kantonen, den Gemeinden, den Schulen und den Lehrpersonen auch ganz unabhängig davon, ob der Bildungsraum zu Stande kommt oder nicht, bewältigt werden. Wenn aber der Bildungsraum kommt, dann muss er einen wesentlichen Beitrag dazu leisten können, dass die anstehenden Neuerungen überhaupt einen Mehrwert dort bringen können, wo sie letztlich wirksam werden müssen, nämlich in der konkreten Schulwirklichkeit. Der Bildungsraum muss also einen wesentlichen Beitrag zur Gewährleistung von Rahmenbedingungen für einen guten Unterricht leisten können. Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Es wird Kohärenz zwischen den verschiedenen anstehenden Entwicklungen auf nationaler, sprachregionaler und kantonaler Ebene geschaffen und damit auch langfristige Planungssicherheit hergestellt.
- b) Den Lehrpersonen und Schulen werden praxistaugliche Konzepte und Instrumente zur Verfügung gestellt, die eine gewinnbringende Bewältigung der anstehenden Herausforderungen in der Schulwirklichkeit erlauben. Die Entwicklung erfolgt unter Mitwirkung der Lehrpersonen und im konkreten Praxistest an Modellschulen.
- c) Es wird eine angemessene Weiterbildung vorgesehen.
- d) Die Auswirkungen auf die Lehrpersonen müssen bei jedem Vorhaben im Bildungsraum mit berücksichtigt werden, und zwar so, dass die Voraussetzungen für einen guten Unterricht gewährleistet sind. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Rahmenbedingungen in den einzelnen Kantonen, was Faktoren wie Pflichtpensum, Verteilung der Jahresarbeitszeit, LohnEinstufung, Weiterbildung, Klassengrösse, Ressourcenzuteilung (Sozialindex) etc. betrifft, heute unterschiedlich sind und eine Vereinheitlichung nicht angestrebt wird. Es wird also darum gehen, dass jeder Kanton für sich gemäss seinen personalpolitischen Rahmenbedingungen für die entsprechenden Voraussetzungen sorgt. Wo aber Entwicklungsschritte wie z.B. die Einführung der Eingangsstufe oder die Neugestaltung der Sekundarstufe I ohnehin wesentliche personalpolitische Anpassungen in den einzelnen Kantonen notwendig machen, sollten soweit möglich und sinnvoll Koordinationsschritte geprüft werden.
- e) Nationale Leitbilder und Rahmenvorgaben (vgl. seit neuestem den Bericht „Zukunft der Lehrpersonen: Analyse der Veränderungen und Konsequenzen zur Stärkung der Lehrberufe, 27. Juni 2007) werden gemeinsam umgesetzt.

3.13. Die Mitwirkung muss gewährleistet sein. Auf parlamentarischer Ebene wird mit der Bildungsberichtserstattung ein parlamentarisches Controlling eingerichtet.

Verschiedentlich wird die Befürchtung geäussert, eine vierkantonale Planung würde die bisherigen Mitwirkungsrechte auf Stufe Kanton einschränken.

Eine solche Einschränkung ist allerdings nicht geplant. Im Gegenteil haben die vier Regierungen in ihrer Absichtserklärung sich bereits prominent dazu verpflichtet, vierkantonale Mitwirkungsverfahren in einem Staatsvertrag zu verankern. Die vorgesehene Interparlamentarische Kommission, die jährliche Zwischenberichterstattung sowie das neu vorgesehene Instrument eines von den Parlamenten periodisch zu beratenden Bildungsberichts soll den Kantonsparlamenten die frühzeitige Mitsprache und eine Aufsichtsfunktion geben.

Dabei ist nicht von der Hand zu weisen, dass bei vierkantonalen Mitwirkungsverfahren die einzelnen kantonalen Mitwirkungspartner tendenziell an Gewicht verlieren und das Verfahren gegenüber den heutigen pragmatischen Abläufen in den einzelnen Kantonen aufwändiger wird. Dem steht aber als Gewinn eine verstärkte Verbindlichkeit und Transparenz sowie eine breitere Abstützung entgegen. Ein erster Test dazu war die nun abgelaufene Konsultation

mit den verschiedenen Veranstaltungen mit Anspruchsgruppen. Es werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- a) Im Staatsvertrag werden vierkantonale Mitwirkungsverfahren verankert.
- b) Auf parlamentarischer Ebene wird mit dem Bildungsbericht ein Instrument vorgesehen, mit dem sich die Legislative periodisch ein Bild über den Entwicklungsstand und die daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen für die weitere Planung machen können. Mit diesem Bericht sollen die Parlamente insbesondere auch Leitsätze der Regierungen zum weiteren Vorgehen beraten und als planungsverbindliche Vorgaben beschliessen können.
- c) Im Gefolge der Konsultationsphase und zur Vorbereitung des Staatsvertrags werden die Gespräche mit der Interparlamentarischen Kommission, den Interessensvertretungen der Lehrpersonen und weiteren Anspruchsgruppen fortgesetzt.
- d) Pädagogische Konzepte wie insbesondere zu Lernen 21+ werden frühzeitig in ein Mitwirkungsverfahren geschickt.

4. Normkonzept für die Erarbeitung eines Staatsvertrags über den Bildungsraum Nordwestschweiz

Entsprechend den Schlussfolgerungen in Ziff. 3. soll ein Staatsvertrag entlang der nachfolgend skizzierten Linien konzipiert werden:

4.1. Gegenstand

Der Staatsvertrag wird als Vertrag zur gemeinsamen Weiterentwicklung der Bildungssysteme konzipiert. Er betrifft die Primarstufe, die Sekundarstufe I sowie die Sekundarstufe II und dient ausdrücklich der Umsetzung nationaler Vorgaben wie des HarmoS-Konkordats und der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik.

4.2. Art der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit erfolgt nach dem Konvergenzprinzip: Diesem Konvergenzprinzip zufolge verpflichten sich die Kantone, in wichtigen Fragen kantonale Gesetzesänderungen vorgängig miteinander abzusprechen und nach Möglichkeit auf eine gleichartige Regelung hin auszurichten. Der Zeitpunkt der Umsetzung und die notwendige Rechtsetzung bleibt dabei ausdrücklich den einzelnen Kantonen gemäss ihrer jeweiligen Kompetenzordnung überlassen.

4.3. Gemeinsame Gremien

Die Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen derjenigen Gremien, die bereits durch den Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz konstituiert worden sind: durch den Regierungsausschuss als operatives Organ der Regierungen und durch eine Interparlamentarische Kommission als Aufsichtsorgan der Parlamente.

Die Parlamente sollen entscheiden können, ob sie die bestehende Interparlamentarische Kommission FHNW auch für das Thema Bildungsraum oder eine zusätzliche Interparlamentarische Kommission einsetzen.

4.4. Kompetenzen der gemeinsamen Gremien

Die bestehenden je kantonalen Kompetenzordnungen bleiben uneingeschränkt gültig, es gibt keine Kompetenzdelegation an interkantonale Gremien. Harmonisierungen erfolgen gemäss dem Konvergenzprinzip nur durch sinngemäss gleich erfolgende Beschlüsse der jeweils zuständigen kantonalen Behörden.

Zusätzlich geregelt werden die Berichterstattung der Regierungen gegenüber den Parlamenten und eine gemeinsame strategische Planung (periodischer Bildungsbericht mit Leitsätzen zu den wichtigsten weiter vorgesehenen Entwicklungsschritten). Mit dem Bildungsbericht erhalten die Parlamente ein echtes Controllinginstrument: aufgrund einer Analyse der erfolgten Entwicklung haben sie die Möglichkeit, Leitsätze der Regierungen zum weiteren Vorgehen zu beraten und planungsverbindliche Vorgaben zu formulieren. Ausserdem ist eine Verpflichtung zu vierkantonalen Mitwirkungsverfahren in allen Fragen, bei denen vierkantonale Lösungen angestrebt werden, vorgesehen.

4.5. Strukturelle Festlegungen

An strukturellen Festlegungen ist vorgesehen:

- a) Dauer der Primarschule (8 Jahre, folgt direkt aus HarmoS-Konkordat)
- b) Typ des ersten Zyklus der Primarschule (Grund- oder Basisstufe), ein Antrag zur Wahl des Modells erfolgt zusammen mit dem Antrag zur Vernehmlassungsfassung des Staatsvertrags;
- c) Ausgestaltung der Sekundarstufe I (vgl. oben Ziff. 3. 6.)
- d) Dauer des Gymnasiums (4 Jahre)

4.6. Gemeinsame pädagogische Grundsätze und Entwicklungsziele

Was die pädagogischen Inhalte und Instrumente betrifft, so sollen im Staatsvertrag die grossen Zielrichtungen, nicht aber Umsetzungsdetails definiert werden. In diesem Sinne werden als grundsätzliche Ziele resp. Themen der Zusammenarbeit vorgesehen:

- Integrative Bildung als Grundsatz, mit Fokus auf den Umgang mit Heterogenität, die dazu nötige individuelle Förderung und das soziale Lernen
- Förderprogramm Bereichern und Beschleunigen
- Sonderpädagogik (Grundsätze und Instrumente der Umsetzung der interkantonalen Vorgaben)
- Laufbahnentscheidungen
- Schulführung
- Evaluation und Monitoring
- Leistungstests
- Schulentwicklung und Modellschulen
- Stundentafel Volksschule
- Tagesstrukturen
- Abschlusszertifikat als Leistungsausweis am Ende der Volksschule
- Freizügigkeit und Arbeitsteilung auf der Sekundarstufe II
- Begabungsförderung auf der Sekundarstufe II
- Gemeinsame Konzeptionen und Arbeitsteilung in der Berufsbildung
- Nachqualifikationsmöglichkeiten
- Zusammenarbeit beim Maturitätsabschluss

5. Abstimmung mit der Ratifizierung des HarmoS-Konkordats, der Ratifizierung des Konkordats Sonderpädagogik und mit den kantonalen Gesetzesanpassungen

Rechtlich gesehen stützt sich ein Staatsvertrag über den Bildungsraum Nordwestschweiz auf zwei nationale Konkordate, die sich zur Zeit im Ratifizierungsverfahren befinden, nämlich die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule („Konkordat HarmoS“) und die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik („Konkordat Sonderpädagogik“).

Sowohl die beiden Konkordate wie ein allfälliger Vertrag über den Bildungsraum sind nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen kantonalen Gesetzesanpassungen. Es stellt sich somit die Frage, wie in den Kantonen des Bildungsraums folgende drei Verfahren koordiniert werden sollen:

- Ratifizierung des HarmoS-Konkordats
- Ratifizierung des Konkordats Sonderpädagogik
- Aushandlung und Ratifizierung eines Staatsvertrags Bildungsraum Nordwestschweiz
- Kantonale Gesetzesanpassungen zur Umsetzung von HarmoS resp. des Bildungsraums.

Da es nicht denkbar ist, dass in den Kantonen über einen Staatsvertrag Bildungsraum abgestimmt wird, ohne dass nicht die rechtlichen und finanziellen Auswirkungen bekannt sind, ist eine Parallelisierung der Vorlage Staatsvertrag mit den dazu nötigen kantonalen Gesetzesanpassungen (und Angaben zum Finanzbedarf) unumgänglich. Im Kanton Aargau liegen Planungsbeschlüsse des Grossen Rats (auf Basis des Bildungskleeblatts) bereits vor, entsprechend dem kantonalen Fahrplan werden auch die Gesetzesanpassungen bereits vor einem Staatsvertrag in die Vernehmlassung gehen.

Grundsätzlich möglich wäre hingegen eine Vorausnahme der Ratifizierung der beiden nationalen Konkordate. Diese könnte relativ rasch erfolgen und könnte dann als Basis für die nachfolgende Diskussion über den Bildungsraum und die kantonale Umsetzung erfolgen. Trotz dieses Vorteils einer Staffelung wird hier jedoch eine Parallelisierung aller Vorlagen („Paketlösung“) vorgesehen. Obwohl eine Paketlösung einen hohen Koordinations- und Kommunikationsaufwand bedeutet, erscheint sie doch aus folgenden Gründen sinnvoll:

- Einheit der Materie: Nur eine Koordination aller Vorlagen gewährt die Transparenz über den rechtlichen und sachlichen Zusammenhang von nationalen Vorgaben, Bildungsraum und kantonaler Umsetzung. Eine Staffelung würde sich dem Vorwurf aussetzen, die Katze im Sack zu lassen.
- Fokussierung der politischen Diskussion: Nur mit einem koordinierten Vorgehen ist eine konzentrierte und informierte Diskussion möglich. Bei einer Staffelung müsste stets darauf verwiesen werden, dass in späteren Vorlagen noch Präzisierungen zur Umsetzung folgen. Die Verwirrung, wenn ein Geschäft bereits im Parlament ist, ein anderes dagegen gerade in der Vernehmlassung, dürfte perfekt sein.
- Rechtliche Vorgaben: Mindestens in einem Kanton (Basel-Landschaft) verlangt die Verfassung, dass dem Parlament nur Staatsverträge unterbreitet werden, wenn gleichzeitig auch die notwendigen Anpassungen kantonaler Gesetze vorliegen.

Ein Start der Vernehmlassung zu allen Vorlagen ist im günstigsten Fall für Spätherbst 2008 möglich.

6. Stellungnahme der Interparlamentarischen Kommission Bildungsraum (IPK)

Die Interparlamentarische Kommission Bildungsraum (IPK) hat am 7. Dezember 2007 die provisorischen Schlussfolgerungen des Regierungsausschusses beraten. Sie unterstützt grossmehrheitlich den Antrag des Regierungsausschusses, die Erarbeitung eines Staatsvertrags an die Hand zu nehmen.

Aufgrund der Stellungnahme der IPK sind folgende Punkte bei der weiteren Arbeit zu berücksichtigen:

1. Begründung, warum (in welchen Punkten) eine staatsvertragliche Lösung (und nicht nur eine Vereinbarung auf Verwaltungsebene) sinnvoll erscheint.
2. Aufzeigen, worin genau der Staatsvertrag über HarmoS und andere interkantonale Vorgaben hinaus geht.
3. Gewährleistung der Gestaltungsverantwortung der Lehrpersonen und der Schulen im Rahmen ihres Auftrags.
4. Klärung der Rolle der Leistungstests: (kein teaching to the test, wohl aber ein teaching from the test; Datenbank mit an Kompetenzprofilen geeichten Aufgaben als Unterstützung von Lehrpersonen).
5. Angaben zu den Qualitätsindikatoren im parlamentarischen Controlling nach Auswertung der Erfahrungen aus der parlamentarischen Beratung des Bildungsberichts im Kanton Basel-Landschaft.
6. Prüfung einer gemeinsamen Strategie betr. HSK-Angebote (Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur) und ihren Bezug zum Schulsystem.
7. Aufnahme des Themas insistierendes Lernen im Projekt Lernen 21+.
8. Aufnahme einer weiter führenden Zielsetzung betr. Fremdsprachenfolge (vgl. Schlussfolgerung 7): Es werden gemeinsame Anstrengungen betr. Austausch von Schülerinnen und Schüler über die Sprachgrenze (Westschweiz, trinationaler Raum) unternommen. Weitere Schritte zur Harmonisierung werden im Rahmen der deutschschweizerischen Koordination geprüft.
9. Darstellung der finanziellen Konsequenzen einer Umsetzung pro Kanton.
10. Festhalten an kantonaler Autonomie für Zeitpunkt der Umsetzung; Darstellung des Zeitpunkts der pro Kanton geplanten Umsetzung des Staatsvertrags.
11. Beratung des Entwurfs zum Staatsvertrag mit der IPK bereits vor der Vernehmlassung.

7. Stellungnahme der Delegation der Lehrerverbände

Delegationen der Interessensvertretungen der Lehrpersonen aller vier Kantone haben am 26. November 2007 die provisorischen Schlussfolgerungen des Regierungsausschusses beraten. Die Delegationen stimmen im Grundsatz den vorgesehenen Inhalten des Staatsvertrags zu, *sofern nur die Zielrichtung, nicht die Umsetzung* geregelt werden. Wichtige Strukturfragen (Eingangsstufe, Sekundarstufe I) werden auch unter den Delegationen unterschiedlich beurteilt.

Aufgrund der Stellungnahme der Delegationen sind folgende Punkte bei der weiteren Arbeit zu berücksichtigen:

- Begründung, warum (in welchen Punkten) eine staatsvertragliche Lösung (und nicht nur eine Vereinbarung auf Verwaltungsebene) sinnvoll erscheint und was der Vorteil einer Lösung im Bildungsraum ist.
- Ueberprüfung aller Umsetzungskonzepte zusammen mit den Interessensvertretungen der Lehrpersonen auf Praxistauglichkeit.
- Ueberprüfung gemäss folgender Gütekriterien:

- Funktionsfähigkeit der Regelklasse
 - Steuerungs- resp. Administrationsaufwand auf Ebene Schule und Lehrperson (die Schule darf nicht komplizierter werden).
- Schaffung von Planungssicherheit für die Umsetzung des Staatsvertrags (Paketlösung, wobei für jeden Kanton je aufgezeigt wird, wann die Umsetzung erfolgt).

8. Antrag des Regierungsausschusses an die Kantonsregierungen

Der Regierungsausschuss beantragt den Kantonsregierungen, im Sinne der in Ziff. 4. dieses Berichts definierten Leitlinien einen Staatsvertragsentwurf auszuarbeiten.

Die Planung soll darauf ausgerichtet werden, dass zusammen mit dem Staatsvertragsentwurf gleichzeitig auch die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), die Interkantonale Vereinbarung über den Bereich der Sonderpädagogik sowie die jeweils pro Kanton notwendigen Angaben zur kantonalen Umsetzung in die Vernehmlassung geschickt werden.

REGIERUNGS AUSSCHUSS BILDUNGSRAUM NORDWESTSCHWEIZ

- Regierungsrat Rainer Huber, Vorsteher des Departements Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau
- Regierungsrat Urs Wüthrich-Pelloli, Vorsteher der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft
- Regierungsrat Dr. Christoph Eymann, Vorsteher des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt
- Regierungsrat Klaus Fischer, Vorsteher des Departements Bildung und Kultur des Kantons Solothurn

Anhang:

- Vorteile, Chancen und Risiken eines Bildungsraums Nordwestschweiz

Beilagen:

- Kantonale Auswertungen der Konsultation (4 Berichte)

Anhang: Vorteile, Chancen und Risiken eines gemeinsamen Bildungsraums

(gemäss Absichtserklärung, teilweise ergänzt)

1. Warum ein gemeinsamer Bildungsraum?

1.1. Gemeinsamer Handlungsbedarf

Für die vier Nordwestschweizer Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn ist der Handlungsbedarf in Bezug auf die Umsetzung interkantonaler Harmonisierungsvorgaben besonders hoch (Neuregelung des Schuleingangsbereichs und, für die Kantone AG, BL, BS, die Dauer der Primarschule und der Sekundarstufe I). Nirgendwo sonst in der Schweiz besteht auf so engem Raum eine so deutliche Unterschiedlichkeit der kantonalen Bildungssysteme, obwohl doch die vier Kantone als enge Nachbarn insbesondere in Bezug auf das Fricktal, das Schwarzbubenland und die Region Olten-Zofingen eigentlich auf eine enge Koordination angewiesen sind.

1.2. Kritische Grösse und Effizienz

Die Reichweite und der Umfang der anstehenden Reformprojekte sowie der damit verbundene Koordinationsbedarf bedeuten für jeden der vier Kantone einen Kraftakt. Er ist nur sinnvoll zu bewältigen, wenn die vorhandenen Kompetenzen gebündelt, Ressourcen gemeinsam genutzt und generell die notwendigen Entwicklungsarbeiten statt vier Mal nur einmal geleistet werden.

Die Konsequenzen für die einzelnen Kantone betr. Rechtsetzung, Finanz-, Raum- und Personalplanung sollen zusammen mit dem Staatsvertrag für das Vernehmlassungsverfahren aufgezeigt werden. Für solche Angaben braucht es Projektarbeit, die im jetzigen Stadium der Grundsatzüberlegungen noch nicht vorliegen können.

Einige Hinweise zur Frage der Effizienzsteigerung können aber aufgrund der bisherigen Vorarbeiten gemacht werden: Effizienzsteigerungen, die sich direkt finanziell niederschlagen, entstehen insbesondere dort, wo die Kantone Entwicklungsarbeiten neu einmal statt wie bisher viermal durchführen können. Beispiel sind:

- Entwicklung eines Instruments für die Bedarfsabschätzung in Hinblick auf die Einführung von Tagesstrukturen;
- Entwicklung eines Instruments für die Raumplanung auf Ebene Kanton und Gemeinde in Hinblick auf die Einführung der achtjährigen Primarschule, der neuen Eingangsstufe, der neu gestalteten Sekundarschule sowie der neu vorgesehenen Tagesstrukturen;
- Entwicklung von Leistungstests samt der dafür notwendigen Softwarelösung und Weiterbildung für Lehrpersonen;

- Entwicklung von Softwarelösungen für den vorgesehenen Volksschulabschluss;
- Entwicklung von Schulmodellen für eine qualitätsfördernde Umsetzung der vorgesehenen Entwicklungsschritte und der neuen Instrumente im Unterricht (Lernen 21+);
- Etc.

Hier können die vier Kantone viel Entwicklungskosten sparen, weil sie je für sich das Instrument entwickeln müssten (jedenfalls wenn die Qualität gehalten werden soll), dies nun aber gemeinsam tun und sich somit die Entwicklungskosten aufteilen können.

Die grösste Chance für den Bildungsraum besteht aber nicht in der finanziellen Effizienz, sondern in der Möglichkeit, angesichts der für alle vier Kantone enormen Herausforderung gemeinsam zu qualitativ besseren Lösungen zu kommen. Denn die vier Kantone können ihre Kompetenzen bündeln und die Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule dank einheitlichen Zielsetzungen vereinfachen und wirkungsvoller gestalten.

1.3. Erfolgreiche Zusammenarbeit unter gleichwertigen Partnern

Die erfolgreiche Fusion der Nordwestschweizer Fachhochschulen zur FH Nordwestschweiz hat gezeigt, dass die vier Kantone als gleichwertige Partner zusammen arbeiten können. Sie haben damit eine gesamtregional optimierte Lösung erreicht, die auch gesamtschweizerisch beachtet wird. Dank dem im Fusionsprojekt geschaffenen Vertrauensverhältnis und den entstandenen institutionellen Beziehungen (institutionalisierte Zusammenarbeit auf Ebene der Parlamente und der Regierungen) bestehen auch die unerlässlichen operativen Voraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit.

1.4. Gemeinsame Pädagogische Hochschule

Die vier Kantone haben im Rahmen der Schaffung der FH Nordwestschweiz die Aus- und Weiterbildung ihrer Lehrpersonen zu einer gemeinsamen Pädagogischen Hochschule zusammen geführt. Dies bedeutet für die vier Kantone, dass sie sich einerseits verstärkt über pädagogische Grundsatzfragen absprechen müssen und dass sie andererseits über ein wichtiges gemeinsames Instrument für die Entwicklung eines gemeinsamen Bildungsraums verfügen.

1.5. Fazit

Aufgrund des in allen vier Nordwestschweizer Kantonen bestehenden Handlungsbedarfs, ihrer ähnlichen Interessenlage, der positiven Erfahrung in der Zusammenarbeit im Fachhochschulbereich und der Pädagogischen Hochschule, die als Instrument für eine gemeinsame Weiterentwicklung des Bildungssystems bereits besteht, ist es sinnvoll, wenn die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn die im nationalen Kontext anstehenden Reformen zum Anlass nehmen, einen gemeinsamen Bildungsraum zu schaffen.

2. Chancen eines gemeinsamen Bildungsraums

2.1. Weiterentwicklung der Qualität und Leistungsfähigkeit der kantonalen Bildungssysteme

Die Entwicklung und Umsetzung der vorgesehenen pädagogischen Strategie bringt einen pädagogischen Mehrwert für das Schulsystem, der von der Bevölkerung zu Recht immer wieder eingefordert wird. Struktur, inhaltliche Ausgestaltung, Diagnoseinstrumente und Übertrittsverfahren sind als Gesamtsystem auf eine übergeordnete Zielsetzung ausgerichtet: Kinder und Jugendliche sollen bessere Bildungschancen erhalten und mit ihren individuellen Fähigkeiten und Interessen bestmöglich gefördert werden.

2.2. Wirtschaftliche und bildungspolitische Stärkung der Region

Mit der Qualität des Bildungssystems steigt seine Leistungsfähigkeit für Gesellschaft und Wirtschaft. Besondere bildungs- und gesellschaftspolitische Anliegen sollen in einer aufgrund von pädagogischen Gesichtspunkten erfolgenden Neukonzeption der Stundentafel und der Lernorganisation gezielt berücksichtigt werden. In diesem Sinne stehen vor allem die Bereiche Naturwissenschaft und Technik, Bewegung, Musik, Sprachkompetenz und selbst gesteuertes Lernen im Fokus der Entwicklung. Die gemeinsame Ausbildungsstruktur und die ebenfalls gemeinsam definierten Standards und Übertrittsverfahren erleichtern den Schulbesuch über die Kantonsgrenzen hinweg; Spezialangebote und Schulen der höheren Stufe können so überregional genutzt werden. Die Zusammenarbeit im Fachhochschulbereich hat gezeigt, welches Potenzial die vier Kantone aus einer engeren Zusammenarbeit gewinnen können.

3. Risiken und sich daraus ergebende Folgerungen

3.1. Insuläre Lösungen

Lösungen im Bildungsraum Nordwestschweiz führen zu einer Abschottung gegenüber der weiteren Region (insbesondere gegenüber der Kantone Bern und Zürich).

Folgerung: Der Bildungsraum Nordwestschweiz ist strikte subsidiär. Ziel aller vier Kantone ist zunächst die nationale, dann die sprachregionale Koordination. Eine vierkantonale Vorgehensweise ist nur dort angebracht, wo weder nationale noch sprachregionale Vorgaben bestehen resp. dort, wo solche Vorgaben zwar bestehen, die Umsetzung jedoch je den Kantonen überlassen bleibt (vgl. oben Schlussfolgerung 3.11. und nachfolgend Ziff. 4.).

3.2. Hoher Koordinationsaufwand

Die vierkantonale Koordination ist aufwändig und führt zu einer Verlängerung der Abläufe. Folgerung: Es müssen einfache gemeinsame Abläufe und Verfahren institutionalisiert werden, die ein Ausschöpfen von Synergieeffekten ermöglichen (einmal statt vier mal entwickeln, vernehmlassen, beraten etc., vgl. oben Ziff. 1.2.).

3.3. Demokratiedefizit

Die Parlamente verlieren ihre Kompetenzen an interkantonale Regierungsgremien. Folgerung: Die gesetzgeberische Kompetenz der Kantone wird nicht beschnitten, es findet daher keine Verlagerung von Kompetenzen der Legislative an die Exekutive statt. Die Parlamente werden bei der Erarbeitung eines Staatsvertrags einbezogen. Der Staatsvertrag sieht eine parlamentarische Aufsicht entsprechend dem im Staatsvertrag FH Nordwestschweiz definierten Modell vor (vgl. oben Schlussfolgerung 3.13. und in der Absichtserklärung Ziff. 3.).

3.4. Fehlende Mitwirkung der Betroffenen

Aufgrund zentralisierter interkantonaler Entscheidungswege kann die bisher bei Bildungsfragen kantonal erfolgende Mitwirkung von Interessensgruppen nicht mehr angemessen gewährleistet werden.

Folgerung: In allen Fragen, in denen der Regierungsausschuss Empfehlungen aussprechen kann, werden vierkantonale Mitwirkungsverfahren vorgesehen (vgl. oben Schlussfolgerung 3.13. und in der Absichtserklärung Ziff. 3.).

4. Die Koordination mit anderen Kantonen

Die vier Kantone hätten ihre Zielsetzung gründlich verfehlt, würde der gemeinsame Bildungsraum zu einer Abschottung von der übrigen Schweiz und namentlich von den grossen Nachbarantonen Bern und Zürich führen. Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Kantonen bleibt eine möglichst weitgehende schweizerische Harmonisierung das Ziel. Der Bildungsraum Nordwestschweiz kommt nur da zum Zuge, wo gesamtschweizerisch keine Vorgaben bestehen oder wo deren Umsetzung den einzelnen Kantonen überlassen bleibt. Es gilt die folgende Hierarchie:

National (EDK)

Strukturvorgaben und verbindliche Basisstandards

Sprachregional (D-EDK)

Gemeinsamer Lehrplan (Lernziele und Stundentafel, Anforderungsprofile) + Koordination Lehrmittel

Bildungsraum Nordwestschweiz

Umsetzung Strukturvorgaben mit gemeinsamem Modell inklusive Tagesstrukturen

Umsetzung Lehrplan mit gemeinsamem Modell der Lernorganisation und Schwerpunktsetzung in einzelnen Fachrichtungen

Übertrittsverfahren und Anforderungsprofile, Leistungstests, Volksschulabschluss

AG

Gesetzgebung,
Vollzug,
Finanzierung

BL

Gesetzgebung,
Vollzug,
Finanzierung

BS

Gesetzgebung,
Vollzug,
Finanzierung

SO

Gesetzgebung,
Vollzug,
Finanzierung