

Stellungnahme zum Staatsvertrag über einen Bildungsraum Nordwestschweiz

Peter Hänni, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg

1. Der Auftrag

Mit Schreiben vom 3. März 2008 hat mich der Regierungsausschuss Bildungsraum Nordwestschweiz (vertreten durch Herrn Regierungsrat Christoph Eymann) angefragt, ob ich bereit wäre, eine Stellungnahme zum Entwurf des Staatsvertrages über den Bildungsraum Nordwestschweiz zu verfassen. Nach Rücksprache mit Herrn Dr. Alexander Hofmann, habe ich Mitte März 2008 meine Zusage für eine derartige Stellungnahme gegeben.

Im einzelnen betrifft die gewünschte Stellungnahme folgende Themen:

- „Sie beurteilt den Staatsvertragsentwurf insbesondere im Hinblick auf die darin vorgesehene Form der Zusammenarbeit zwischen den vier Kantonen (Konvergenzprinzip, Interparlamentarische Kommission, Bildungsbericht als Instrument der parlamentarischen Steuerung): erlauben diese Regelungen eine gute parlamentarische Abstützung des Bildungsraums und sein laufende Weiterentwicklung?
- Sie beschränkt sich auf eine Gesamtbetrachtung von nicht mehr als drei Seiten.
- Sie ist in allgemein verständlicher Form verfasst.
- Sie liegt bis zum 1. Mai 2008 vor.“

2. Das Vorgehen

Entsprechend der Fragestellung wird nachfolgend der Entwurf des Staatsvertrags gemäss den aufgeführten drei Themenbereichen analysiert und unter (staats) rechtlichen Kriterien gewürdigt. Ausserdem ist kurz auf den Regierungsausschuss einzugehen. Als Grundlage dienen dabei im wesentlichen Staatsvertragsentwurf in der Fassung vom 6. März 2008, die dazugehörigen Erläuterungen vom 18. März 2008 sowie der Vernehmlassungsbericht zum Programm des Bildungsraums Nordwestschweiz vom 3. März 2008 (Version 3.0).

3. Die einzelnen zu beurteilenden Themenbereiche des Staatsvertragsentwurfs

a) Das Konvergenzprinzip

Das Konvergenzprinzip ist in § 3 des Staatsvertragsentwurfs (nachfolgend: Entwurf) verankert. Es beinhaltet die Verpflichtung der Vertragskantone, sich vor wichtigen Weichenstellungen in ihren bildungspolitischen Entscheidungen miteinander abzusprechen, ihre Gesetzgebung schrittweise auf die Ziele des Bildungsraums auszurichten und die für eine qualitätssteigernde und effiziente Zusammenarbeit notwendigen gemeinsamen Verfahren und Gremien zu schaffen.

Das Konvergenzprinzip ist der Dreh- und Angelpunkt des zu schaffenden Bildungsraums Nordwestschweiz. Es geht von der Überlegung aus, dass die vier Kantone die angestrebte Harmonisierung im Bildungsraum Nordwestschweiz durch eine abgestimmte Gesetzgebung, bzw. durch ein ganz allgemein aufeinander abgestimmtes Verhalten, erreichen können. Dieser Ansatz ist neu und scheint mir eine durchaus vielversprechende Alternative zu den traditionellen interkantonalen Vereinbarungen darzustellen. Die Vorteile dieses neuen Ansatzes liegen auf der Hand: Anstelle einer erfahrungsgemäss schwierigen Harmonisierung auf dem Wege der Erarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung, mit der die für den fraglichen Bildungsraum geltenden materiell-rechtlichen Regeln verbindlich festgehalten werden, wird hier eine Abstimmung der je kantonalen Bildungspolitik durch die Festlegung von gemeinsamen Grundsätzen angestrebt. Damit wird nicht nur der Gefahr begegnet, dass eine interkantonale Vereinbarung aus sachfremden Überlegungen nicht angepasst wird (lange Verfahrensdauer), sondern die vielfach beklagten Demokratiedefizite treten beim Konvergenzprinzip lediglich in abgeschwächter Form auf.

Die Einführung des Konvergenzprinzips stellt daher zweifellos neue Massstäbe in der interkantonalen Zusammenarbeit. Dabei darf indessen nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Erfolg des Konvergenzprinzips in zentraler Weise von der politischen Bereitschaft und vom politischen Willen aller Beteiligten abhängt, die im Entwurf formulierten bildungspolitischen Ziele tatkräftig und zügig in allen Kantonen durch entsprechende Massnahmen umzusetzen.

Schliesslich fragt es sich, ob die Formulierung in § 3 des Entwurfs nicht noch gestrafft werden könnte. So scheint aufgrund des Entwurfes nicht ganz klar zu sein, ob Zielsetzung, wonach die Kantone „die für eine qualitätssteigernde und effiziente Zusammenarbeit notwendigen Verfahren und Gremien“ zu schaffen haben, nicht eher eine Zielsetzung ist, die in § 2 untergebracht werden müsste, weil sich das Konvergenzprinzip als solches m.E. nur auf das abgestimmte Vorgehen bezieht und in erster Linie auf die innerkantonalen Massnahmen abzielt. Die Einrichtung der erwähnten Verfahren und Gremien wird ja weiter hinten detailliert behandelt.

b) Die interparlamentarische Bildungskommission

Die interparlamentarische Bildungskommission (IPBK) ist in § 21 des Entwurfes verankert. Die ihr übertragenen Aufgaben stellen sicher, dass die Parlamente frühzeitig und permanent über alle politisch bedeutsamen Entwicklungen im Bildungsbereich informiert sind und – namentlich über das Instrument des Bildungsberichtes – in geeigneter Form an der Weiterentwicklung des Staatsvertrages beteiligt sind und diese entscheidend mitbeeinflussen können. Mit diesem Instrument sollten die Befürchtungen der Parlamente, sie würden über interkantonale Vereinbarungen ihrer angestammten Rechte als Legislativgewalt beraubt oder diese würden über Gebühr eingeschränkt, weitgehend gegenstandslos werden. Insgesamt ist daher die Einrichtung der IPBK zu begrüessen.

c) Der Bildungsbericht

Der Bildungsbericht muss – wie oben erwähnt – im Zusammenhang mit der Rolle und den Kompetenzen sowohl der IPBK als auch der jeweiligen kantonalen Parlamente gewürdigt werden. Als Instrument der parlamentarischen Steuerung ist er unverzichtbar und von zentraler Bedeutung. Hervorzuheben gilt es auch, dass die Parlamente der Vertragskantone nicht majorisiert werden können, jedenfalls nicht im Hinblick auf die Leitsätze, denen in nachfolgenden Rechtssetzungsverfahren Verbindlichkeit zukommen soll. Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, dass die herkömmlichen parlamentarischen

Instrumente der einzelnen Kantonsparlamente in die Analyse einzubeziehen sind: Obwohl der Bildungsbericht vom Regierungsausschuss erarbeitet wird (§ 22 Abs. 3 lit.b), hindert dieser Umstand die einzelnen Mitglieder der kantonalen Parlamente nicht, auf dem Wege von parlamentarischen Vorstössen auf den Inhalt des Bildungsberichtes gegebenenfalls einzuwirken.

d) Der Regierungsausschuss

Der Regierungsausschuss spielt offensichtlich eine hervorragende Rolle bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des Staatsvertrages. Es wäre deshalb möglicherweise sinnvoll, in den Erläuterungen darauf hinzuweisen, dass seine (interkantonalen) Kompetenzen die Rechte der übrigen Mitglieder der Kantonsregierungen in den Vertragskantonen unberührt lassen. Es entscheidet sich daher nach je kantonalem Recht, inwieweit die BildungsdirektorInnen ihre kantonalen Regierungen nach kantonalem Recht durch ihre Handlungen verpflichten können.

4. Zusammenfassende Gesamtwürdigung

Eine abschliessende Gesamtwürdigung ergibt, dass die Verantwortlichen des Bildungsraums Nordwestschweiz neue Wege zu gehen bereit sind. Ich halte die Vorschläge in allen Teilen für zukunftsweisend und ausgewogen, namentlich mit Blick auf die Sicherstellung eines angemessenen Einflusses der kantonalen Parlamente an der Gestaltung der Bildungspolitik im Bildungsraum Nordwestschweiz.

Freiburg, 5. Mai 2008

Peter Hänni