



Die kantonale Schulhoheit unter Druck – Die demokratischen Reaktionen und deren Folgen

KLARA GROSSENBACHER, MLaw*

Das Schulwesen als Zuständigkeit der Kantone muss punktuell Bundesvorgaben genügen und ist zunehmend dem Anpassungsdruck an interkantonale Harmonisierungsbestrebungen ausgesetzt. Der folgende Beitrag will diese Einflüsse auf die kantonale Schulhoheit und den sich dagegen regenden demokratischen Widerstand genauer beleuchten sowie dessen Auswirkungen aus rechtlicher Sicht ansprechen.

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| I. Die kantonale Schulhoheit unter Druck..... | 2 |
| 1. Die kantonale Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 BV) und deren Gestalt | 2 |
| 2. Eingriffe in und Einflüsse auf die Schulhoheit der Kantone im Bereich der obligatorischen Schule | 3 |
| a) Punktueller Eingriff in die kantonale Schulhoheit durch bundesrechtliche Vorgaben im Bereich des Sportunterrichts: Art. 68 Abs. 3 BV | 3 |
| b) Anpassungsdruck an interkantonale Harmonisierungsbestrebungen bei drohender Intervention des Bundes: Art. 62 Abs. 4 und Art. 67a Abs. 2 BV | 4 |
| aa) Interkantonale Harmonisierung im Bereich der Schnittstellen des Schulwesens: Art. 62 Abs. 4 BV | 4 |
| bb) Interkantonale Harmonisierung im Bereich der Ziele der musikalischen Bildung in der Schule: Art. 67a Abs. 2 BV | 7 |
| II. Demokratischer Widerstand in den Kantonen..... | 8 |
| 1. Volksinitiativen (Auswahl) | 8 |
| 2. Parlamentarische Vorstösse (Auswahl)..... | 9 |
| III. Auswirkungen der demokratischen Reaktionen | 10 |
| IV. Zusammenfassung..... | 11 |

I. Die kantonale Schulhoheit unter Druck

1. Die kantonale Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 BV) und deren Gestalt

Die Regelung des Schulwesens als in verschiedener Hinsicht zentraler Institution der Gesellschaft liegt – wie Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung hervorhebt – im Kompetenzbereich der Kantone¹. Die Zuordnung der Regelungskompetenz an die Kantone präsentiert sich jedoch entgegen dem klar anmutenden Wortlaut der genannten Verfassungsbestimmung nicht ohne Einschränkung. Wie im Folgenden darzulegen sein wird (siehe nachfolgend 2.), unterliegt die kantonale Schulhoheit im hier interessierenden und behandelten Bereich der obligatorischen Schule² verschiedenen Einflüssen und Eingrenzungen.

Die Wahrnehmung der Rechtsetzungskompetenz in den Kantonen erfolgt grundsätzlich im Rahmen des besonderen Verwaltungsrechts³ und führt zunächst zum Erlass kantonaler Schulgesetze. Die Bedeutung dieser rechtsatzmässigen Regelung der Schule zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Stellung der (öffentlichen) Schule als Teil der öffentlichen Verwaltung und dem damit verbundenen Erfordernis der Gesetzmässigkeit ihres Handelns. Zudem sind dadurch die in der kantonalen Schulgesetzgebung geregelten Inhalte dem Stimmvolk und der kantonalen Legislative demokratisch zugänglich⁴. Jedoch liegt es im Interesse der Schülerinnen und Schüler, dass gewisse den Schulbereich betreffende Vorschriften zeitnah den sich stetig wandelnden Umständen angepasst werden können. Unter demselben Gesichtspunkt sollen die unterrichtsbezogenen Regelungen zudem möglichst bedürfnisgerecht und in Anwendung entsprechender (pädagogischer) Fachkenntnisse verfasst werden, d.h. eher spezifisch und technisch ausgestaltet sein⁵. Die vollständige Regelung des gesamten Schulwesens in einem Gesetz im formellen Sinn präsentiert sich aus diesem Grund als zu starr und im Hinblick auf die Unterrichtsgestaltung als nicht adäquat⁶. Daher beschränken sich die kantonalen Schulgesetze und teilweise auch die Ausführungsverordnungen weitestgehend auf die Regelung organisatorischer Belange und die Umschreibung der Rechte und Pflichten von Schülerinnen und Schülern sowie der Lehrpersonen, währenddem die inhaltliche Ausgestaltung der Schultätigkeit hauptsächlich im Rahmen von Lehrplänen – welche Ziele und Inhalte des Unterrichts festhalten⁷ –, Stundentafeln und Ähnlichem geregelt wird. Es handelt sich dabei bei letzteren um Regelwerke, die von der Exekutive oder der Verwaltung in Anwendung der entsprechenden Fachkenntnisse erarbeitet

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus (klara.grossenbacher@unifr.ch). Mit herzlichem Dank für die Unterstützung an meinen Kollegen Nicolas Schmitt, Collaborateur scientifique supérieur à l'Institut du Fédéralisme (nicolas.schmitt@unifr.ch).

¹ Der Regelungsbereich der Bildung gehört «zum Kernbereich der kantonalen Autonomie», Bericht der WBK-N vom 23. Juni 2005, Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, BBl 2005 5479 ff., 5494.

² Der Begriff der obligatorischen Schulzeit umschliesst hier in Übereinstimmung mit Art. 5 HarmoS-Konkordat bereits die Vorschule, vgl. dazu auch EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 14. Ist im vorliegenden Artikel vom Schulwesen die Rede, so ist jeweils die obligatorische Schulzeit gemeint.

³ Vgl. PLOTKE, S. 81.

⁴ Vgl. zum Ganzen PLOTKE, S. 55, 69.

⁵ Vgl. PLOTKE, S. 58.

⁶ Vgl. PLOTKE, S. 60.

⁷ Siehe beispielsweise Vorwort des Lehrplans des Kantons Bern www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/informationen_fuereltern/lehrplaene/volksschule.html (besucht am 30. März 2015).

und verabschiedet werden⁸. Insbesondere die Rechtsnatur der im vorliegenden Artikel im Fokus stehenden Lehrpläne wird dabei kontrovers diskutiert⁹.

2. Eingriffe in und Einflüsse auf die Schulhoheit der Kantone im Bereich der obligatorischen Schule

Die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung der obligatorischen Schule bleibt indes nicht unangestastet. Aufgrund des Gewichts der Bildung in einem «modernen Staatswesen» verfolgt auch die nationale Staatsgewalt in diesem Bereich ihre Interessen. So sahen sich die Kantone bereits anlässlich der ersten Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 mit Vorgaben des Bundes und später mit verschiedenen Eingriffen und Einflüssen von unterschiedlichen Akteuren konfrontiert¹⁰. Im Folgenden sollen eine konzentrierte Auswahl von Vorgaben sowie die angesichts der gegenwärtigen (politischen) Diskussionen zentralen Einflussbereiche aufgezeigt werden.

a) *Punktuelle Eingriff in die kantonale Schulhoheit durch bundesrechtliche Vorgaben im Bereich des Sportunterrichts: Art. 68 Abs. 3 BV*

Die bereits in der alten Bundesverfassung verankerte Kompetenznorm zugunsten des Bundes im Bereich der Sportförderung wurde inhaltlich gleichbleibend in die Verfassung von 1999 übernommen. Diese Bundeskompetenz umfasst explizit auch die Einflussnahme auf die sportliche Komponente der Schulbildung – dahingehend, dass diese durch den Bund obligatorisch erklärt werden kann (Art. 68 Abs. 3 BV) – und ermächtigt den Bund somit zu einem punktuellen Eingriff in die Regelung der Primar- und Sekundarschule als Teil der kantonalen Schulhoheit¹¹. Der Umfang dieses Aspekts der Sportförderung und somit des Eingriffs in die Schulhoheit bot jedoch wiederholt Anlass zur Diskussion¹². Anlässlich der Revision der auf die Kompetenznorm von Art. 68 Abs. 3 BV gestützten Bundesgesetzgebung im Jahr 2009 bestätigte sich sodann die Auffassung, dass die Kompetenz, den Schulsport obligatorisch zu erklären auch die Möglichkeit umfasse, dessen Mindestumfang festzulegen¹³. So halten Art. 12 Abs. 2 und Abs. 4 des Sportförderungsgesetzes¹⁴ sowie Art. 49 Abs. 1 und 2 der Sportförderungsverordnung¹⁵ denn auch weiterhin – in extensiver aber gerade noch verfassungskonformer Ausschöpfung vorhandener Bundeskompetenzen – fest, dass der Sportunterricht u.a. in

⁸ Vgl. PLOTKE, S. 59, 84.

⁹ Nach JAAG handelt es sich bei den Lehrplänen um eine Verwaltungsverordnung (vgl. JAAG TOBIAS, Rechtsfragen der Volksschule, insbesondere im Kanton Zürich, in: ZBl [98] 1997, S. 539), während PLOTKE von einer Rechtsverordnung ausgeht (vgl. PLOTKE, S. 84).

¹⁰ Vgl. zum Ganzen BIAGGINI, Schulkoordination, S. 381 f.

¹¹ Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 68 Rz. 27 und 29 sowie BIAGGINI, Komm. BV, Art. 68 Rz. 6.

¹² Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 68 Rz. 29 ff.

¹³ Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 68 Rz. 32 f.; BIAGGINI GIOVANNI, Zur Tragweite der Schulsport-Klausel, Art. 68 Abs. 3 BV nach Revision der Bildungsartikel, in: Caroni Martina et al. (Hrsg.), Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen 2011, S. 700.

¹⁴ Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung vom 17. Juni 2011 (SpoFöG, SR 415.0).

¹⁵ Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung vom 23. Mai 2012 (SpoFöV, SR 415.01).

der obligatorischen Schulzeit obligatorisch ist und mindestens drei Lektionen pro Woche umfassen muss¹⁶.

b) Anpassungsdruck an interkantonale Harmonisierungsbestrebungen bei drohender Intervention des Bundes: Art. 62 Abs. 4 und Art. 67a Abs. 2 BV

aa) Interkantonale Harmonisierung im Bereich der Schnittstellen des Schulwesens: **Art. 62 Abs. 4 BV**

Im Rahmen der Neuordnung und -fassung der direkt bildungsbezogenen Bestimmungen der Bundesverfassung¹⁷ wurde Art. 62 BV unter anderem durch Abs. 4 erweitert¹⁸. Darin werden die Kantone mit Blick auf die mit der Verfassungsrevision insbesondere beabsichtigte Erleichterung der interkantonalen Mobilität und Schaffung eines «kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hochstehenden Bildungsraums Schweiz»¹⁹ angehalten²⁰, auf dem Koordinationsweg die Eckwerte des Schulwesens zu harmonisieren²¹. Gefordert wird somit keine einheitliche Ausgestaltung der kantonalen Schulsysteme, sondern vielmehr und ausschliesslich die Harmonisierung der im Verfassungstext genannten Bereiche, namentlich u.a. die Harmonisierung des Schuleintrittsalters sowie der Dauer und Ziele der Bildungsstufen²².

Zur Sicherung der damit angestrebten «Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz»²³ statuiert Art. 62 Abs. 4 BV zudem für den Fall, dass die angestrebte interkantonale Harmonisierung der Eckwerte auf dem Koordinationsweg scheitert, eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes²⁴. Diese Bundeskompetenz präsentiert sich in Form einer subsidiären und begrenzten Regelungszuständigkeit; subsidiär, da sie eben nur zum Tragen kommt, wenn die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone nicht gelingen; begrenzt, weil sie in den in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Eckwerten ihren Rahmen findet und selbst dort nur zum Erlass der notwendigen Vorschriften ermächtigt²⁵. Mit dieser so ausgestalteten Zuständigkeitsbegründung des Bundes wurde eine neue Art der Kompetenzzuwei-

¹⁶ Siehe dazu *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (Hrsg.), Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013, Solothurn 2014, S. 15. Anders a.a.O., S. 16.

¹⁷ Sog. «Bildungsverfassung» (Art. 61a – Art. 67 BV), deutlich angenommen in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006.

¹⁸ Vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 1; Bericht der WBK-N (siehe Fn. 1), BBl 2005 5521.

¹⁹ Bericht der WBK-N (siehe Fn. 1), BBl 2005 5480.

²⁰ Zur Frage, ob es sich dabei um eine Pflicht oder blosser Obliegenheit der Kantone handelt vgl. WALDMANN, S. 7 mit entsprechenden Verweisen.

²¹ Vgl. dazu EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 50 f.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 12.

²² Vgl. Bericht der WBK-N (siehe Fn. 1), BBl 2005 5522; EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 50.

²³ Vgl. dazu Art. 61a Abs. 1 BV als Teil der «Ziel- und Programmnorm des schweizerischen Bildungssystems», EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 61a Rz. 1.

²⁴ Vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 11; BIAGGINI, Schulkoordination, S. 385; EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 62.

²⁵ Vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 14; EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 60; Bericht der WBK-N (siehe Fn. 1), BBl 2005 5505 f.; WALDMANN, S. 5 ff.

sung geschaffen²⁶, deren Wirkungsmechanismus sodann in anderen Bereichen übernommen wurde oder zumindest diskutiert wird²⁷.

Es scheint unbestritten, dass der neuartige Mechanismus der Kompetenzzuweisung im Sinne einer subsidiären und begrenzten Bundeskompetenz – trotz der formal damit nicht angetasteten kantonalen Schulhoheit – einen erheblichen Erfolgsdruck auf die Kantone zur Erreichung einer Harmonisierung des Schulwesens in den definierten Bereichen ausübt²⁸. Der Hauptzweck der subsidiären und begrenzten Bundeskompetenz mag sogar darin bestehen, «Druck auf harmonisierungsunwillige Kantone zu erzeugen»²⁹.

Mit dem am 1. August 2009 in Kraft getretenen HarmoS-Konkordat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)³⁰, dessen Vorarbeiten noch vor Annahme der Bildungsverfassung durch Volk und Stände begannen³¹, wird dem Harmonisierungsauftrag von Art. 62 Abs. 4 BV in Bezug auf die obligatorische Schulzeit mittels interkantonalen Koordination Folge geleistet³². Die Beitrittskantone haben die im Konkordat definierten Eckwerte der obligatorischen Schulbildung, vom Schuleintrittsalter (Art. 5 HarmoS-Konkordat) über die Festlegung der Bereiche der Grundbildung (Art. 3 HarmoS-Konkordat) bis zur Frage des Fremdsprachenunterrichts (Art. 4 HarmoS-Konkordat), bis spätestens zu Beginn des Schuljahres 2015/2016 innerkantonal umzusetzen³³. Die in Art. 62 Abs. 4 BV geforderte Harmonisierung auf dem Koordinationsweg ist jedoch nicht zwingend mit dem Erlass oder Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung gleichzusetzen. Konkret genügt es zur Schaffung eines qualitativ hochstehenden und durchlässigen Bildungsraumes wohl auch, wenn Kantone – was bei Nicht-HarmoS-Kantonen oftmals der Fall ist³⁴ – sich bei ihrer internen Schulregelung vollständig oder mindestens in Teilbereichen an den im HarmoS-Konkordat festgelegten Richtwerten orientieren³⁵.

Im Spannungsfeld zwischen dem Ziel der Schaffung eines qualitativ hochstehenden und durchlässigen Bildungsraumes Schweiz³⁶ und der grösstmöglichen Wahrung der kantonalen Schulhoheit sieht

²⁶ Vgl. Bericht der WBK-N (siehe Fn. 1), BBl 2005 5522; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 11. Zu den offenen Fragen und Problemstellungen im Zusammenhang mit diesem neuen Regelungsmechanismus siehe insbesondere BIAGGINI, Schulkoordination, S. 391 f.

²⁷ Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung Rz. 27 mit Beispiel und DERS., Art. 62 Rz. 67; siehe zudem sogleich die Ausführungen zu Art. 67a Abs. 2 BV (nachfolgend bb)) und die Diskussion im Rahmen der Koordination der Sozialhilfe (siehe dazu den Beitrag von ANGELIKA SPIESS in diesem Newsletter «Ist die Zeit reif für eine bundesrechtliche Regulierung der Sozialhilfe?»).

²⁸ Vgl. EHRENZELLER, Festschrift, S. 687; EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 56; BIAGGINI, Schulkoordination, S. 385 und 391.

²⁹ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 11.

³⁰ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (SR-EDK 1.2).

³¹ Vgl. BIAGGINI, Schulkoordination, S. 386.

³² Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung Rz. 14; BIAGGINI, Schulkoordination, S. 386.

³³ Zur Übersicht über den Stand der Beitritte zu HarmoS siehe <www.edk.ch/dyn/19096.php> (besucht am 30.3.2015). Für Ausführungen zur innerkantonalen Regelung des Schulbereichs siehe oben I.1.

³⁴ Vgl. EHRENZELLER, Festschrift, S. 688 Fn. 29; WALDMANN, S. 1 f.

³⁵ Vgl. zum Ganzen BIAGGINI, Schulkoordination, S. 392 Fn. 44; anders noch BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 13. Siehe auch EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 58 und WALDMANN, S. 7.

³⁶ Siehe Art. 61a BV und Bericht der WBK-N (siehe Fn. 1), BBl 2005 5522.

die Verfassung eine Beschränkung des Harmonisierungsauftrags auf die Eckwerte der kantonalen Schulsysteme vor. Eine weitergehende Aufforderung zur Angleichung der kantonalen Schulregelungen über die definierten Bereiche hinaus schien dem Verfassungsgeber somit zur Erreichung der Zielsetzung nicht zwingend notwendig und in Anbetracht der grundsätzlich kantonalen Zuständigkeit in diesem Bereich (Art. 62 Abs. 1 BV) wohl auch nicht als angemessen³⁷. Im Rahmen ihrer Autonomie steht den Kantonen jedoch die Möglichkeit offen, eine weitere, über die in der Verfassung definierten Eckwerte hinausgehende Harmonisierung ihrer Schulsysteme anzustreben³⁸. So geht dann auch das HarmoS-Konkordat in seinem Regelungsinhalt streckenweise über die von Verfassung wegen zu harmonisierenden Eckwerte hinaus: Namentlich im Rahmen von Art. 11 HarmoS-Konkordat, wonach der Unterricht vorzugsweise in Blockzeiten zu erfolgen hat und ein Angebot an Tagesstrukturen ausserhalb der Unterrichtszeit anzubieten ist, verfolgen die (Beitritts)Kantone eine weitergehende Harmonisierungsstrategie³⁹. Die Frage, ob Art. 4 des HarmoS-Konkordats mit seiner Regelung des Fremdsprachenunterrichts nach dem «Modell 3/5» (welches den Unterricht in einer ersten Fremdsprache spätestens in der 3. Klasse, die zweite spätestens in der 5. Klasse – eine davon zwingend eine Landessprache – vorschreibt) bzw. ob grundsätzlich die Verteilung der Fremdsprachen auf Primar- und Sekundarstufe vom Verfassungsauftrag zur Harmonisierung der Eckwerte erfasst wird oder darüber hinausgeht, wird kontrovers diskutiert⁴⁰. Im Zusammenhang mit der koordinierten Regelung der kantonalen Schulsysteme durch das HarmoS-Konkordat hat zudem auch die sprachregionale Harmonisierung der Lehrpläne und Lehrmittel⁴¹ ihren Lauf genommen (Art. 8 HarmoS-Konkordat). Zwar handelt es sich dabei um eine Konkretisierung der harmonisierten Bildungsziele der obligatorischen Schule (Art. 3 HarmoS-Konkordat), welche jedoch den Auftrag kraft Verfassung übersteigt⁴².

Gesamthaft betrachtet kann festgehalten werden, dass über den Kantonen im Bereich des Schulwesens das «Damoklesschwert» einer bundesrechtlichen Regelung schwebt, was in Anbetracht des Interesses der Kantone, dass das Schulwesen in der Regelungskompetenz der Kantone verbleibt, Druck zur Anpassung an die verfassungsrechtlich geforderte interkantonale Harmonisierung im Bereich der Schnittstellen des Schulwesens erzeugt. Nicht von der Hand zu weisen ist jedoch, dass auch durch die Anpassung an die interkantonalen Harmonisierungsmassnahmen (seien diese in Umsetzung des Verfassungsauftrags oder darüber hinausgehend) die kantonale Autonomie im Bereich des Schulwesens empfindlich beeinflusst wird. Dabei scheint es in seiner Wirkung unerheblich, ob die Anpassungsleistung im Zusammenhang mit einem Beitritt zum HarmoS-Konkordat oder im

³⁷ EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 27 und DERS., Art. 62 Rz. 51.

³⁸ Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 51.

³⁹ Vgl. BIAGGINI, Schulkoordination, S. 387, 393; WALDMANN, S. 7 Fn. 43.

⁴⁰ Siehe WALDMANN, S. 5 ff. mit weiteren Hinweisen; BERNHARD EHRENZELLER, Bundeskompetenz ist keine Leerformel, NZZ vom 13. Januar 2015, S. 18; Bericht des Bundesamts für Kultur (BAK), Harmonisierung des Sprachenunterrichts <www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-legislativkommissionen/kommission-fuer-wissenschaft-bildung-und-kultur-wbk/Documents/harmonisierung-sprachenunterricht-bericht-edi-wbk-s-2015-02-17-d.pdf> (besucht am 1.4.2015).

⁴¹ Lehrplan 21 für die Deutschschweiz, Plan d'études romands für die Westschweiz und Piano di studio im Tessin. Siehe dazu die Übersicht unter <www.edk.ch/dyn/12927.php> (besucht am 31.3.2015).

⁴² Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 62 Rz. 51 und 67; Bericht der EDK, Lehrplan 21 Rahmeninformationen, S. 5, <www.lehrplan.ch/sites/default/files/lp21_rahmeninformation_%202014-11-06.pdf> (besucht am 30.3.2015).

Rahmen des autonomen Nachvollzugs geschieht. In jedem Fall steht ausser Zweifel, dass die kantonale Autonomie im Bereich der Regelung der obligatorischen Schulzeit durch das ineinander verzahnte Zusammenspiel der dargelegten Einflüsse erheblich unter Druck steht.

bb) Interkantonale Harmonisierung im Bereich der Ziele der musikalischen Bildung in der Schule: **Art. 67a Abs. 2 BV**

Am 18. Dezember 2008 wurde die Volksinitiative «jugend + musik» eingereicht. Die Initianten verfolgten das Ziel, die musikalische Bildung sowohl während als auch ausserhalb der Schulzeit zu stärken und zu fördern⁴³. Zur Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Musikunterrichts im Rahmen der Schulbildung – als einem der Anliegen der Initiative – sahen sie deshalb in ihrem ausgearbeiteten Entwurf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich vor⁴⁴.

Die Initianten machten ihr Anliegen zu einem Zeitpunkt laut, als die kantonale Schulhoheit jüngst im Zusammenhang mit der gut zwei Jahre zuvor angenommenen Bildungsverfassung bestätigt wurde und – ebenfalls im Rahmen der Neuordnung der unmittelbar bildungsbezogenen Verfassungsartikel – die interkantonale Harmonisierung der Eckwerte der obligatorischen Schulbildung beschlossen bzw. deren Umsetzung bereits im Gange war⁴⁵.

Vor diesem Hintergrund lehnte der Bundesrat die Initiative ab⁴⁶. Im Rahmen der darauffolgenden Beratungen erarbeitete das Parlament einen Gegenentwurf, welcher das Initiativkomitee zum Rückzug seiner Initiative bewegte und von Volk und Ständen im September 2012 angenommen wurde⁴⁷. Die somit in der Verfassung verankerte Bestimmung (Art. 67a BV) knüpft bezüglich des schulischen Musikunterrichts (Art. 67a Abs. 2 BV) als Teil der obligatorischen Schulausbildung an die in diesem Bereich bereits bestehenden Harmonisierungsbestrebungen an: Sie nimmt mit ihrem Harmonisierungsauftrag an die Kantone im Bereich der Ziele des Musikunterrichts und der subsidiären und begrenzten Bundeskompetenz im Falle des Scheiterns direkt Bezug zur Regelungsstruktur von Art. 62 Abs. 4 BV und dem dort unter anderem verankerten Auftrag an die Kantone zur Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen als Eckwert des Schulwesens. Die Umsetzung des Auftrags zur Harmonisierung der Eckwerte des Schulwesens, das HarmoS-Konkordat, umfasst dabei in Art. 3 Abs. 2 lit. d bereits den Musikunterricht⁴⁸.

Während der ursprüngliche Initiativtext noch streckenweise mit der Bildungsverfassung kollidierte, wurde durch den von Volk und Ständen angenommenen Gegenentwurf eine Regelung des schulischen Musikunterrichts geschaffen, die sich passgenau in die neue Bildungsverfassung einfügt und die dort verankerte Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen wahr⁴⁹. Durch eben diese

⁴³ Vgl. Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative «jugend + musik» vom 4. Dezember 2009, BBl 2010 I ff., 2.

⁴⁴ Siehe Abs. 2 des Initiativtextes. Vgl. auch Botschaft des Bundesrats (Fn. 43), BBl 2010 I, 17; EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 67a Rz. 4.

⁴⁵ HarmoS-Konkordat (Fn. 30), verabschiedet am 14. Juni 2007.

⁴⁶ Botschaft des Bundesrats (Fn. 43), BBl 2010 I 17 f.

⁴⁷ Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 67a Rz. 6 ff.

⁴⁸ Vgl. zum Ganzen EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 67a Rz. 28, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung Rz. 27, Art. 62 Rz. 67; Botschaft des Bundesrats (Fn. 43), BBl 2010 I 18. Siehe zum Regelungsmechanismus der subsidiären und begrenzten Bundeskompetenz oben aa.

⁴⁹ Vgl. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 67a Rz. 42.

Kongruenz zu den Regelungen der Bildungsverfassung, namentlich durch die Übernahme des Prinzips der subsidiären und begrenzten Bundeskompetenz bei gescheiterten kantonalen Harmonisierungsmaßnahmen, wird jedoch auch im Bereich des schulischen Musikunterrichts auf die kantonale Schulhoheit Druck ausgeübt⁵⁰.

II. Demokratischer Widerstand in den Kantonen

Ein Blick auf die thematische Ausrichtung der kantonalen parlamentarischen Vorstösse und der kantonalen Volksinitiativen des letzten Jahres bis zum heutigen Zeitpunkt zeigt, dass das Schulwesen im Brennpunkt der Aufmerksamkeit stand und weiterhin steht. Betrachtet man die verschiedenartigen Einflüsse auf die Kantone in diesem Bereich und die Themen der kantonalen Vorstösse und Initiativen, erhalten diese kantonalen Aktivitäten die Dimension «föderalistisch-demokratischer Abwehrreflexe»⁵¹.

Reaktionen auf die Einwirkungen im Bereich der kantonalen Schulhoheit sind thematisch insbesondere im Zusammenhang mit der im HarmoS-Konkordat geregelten Frage des **Fremdsprachenunterrichts** während der obligatorischen Schulzeit bzw. auf Primarstufe (Art. 4 HarmoS-Konkordat) und bezüglich der auf HarmoS-Bestimmungen aufbauenden Koordinationsmassnahmen zur sprachregionalen Harmonisierung der Lehrpläne («**Lehrplan 21**») zu verzeichnen⁵². Im Folgenden soll dies anhand exemplarisch herausgegriffener politischer Vorstösse in den Kantonen illustriert werden.

1. Volksinitiativen (Auswahl)

In den Kantonen *Nidwalden* und *Luzern* (beides Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind, jedoch in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht in ihren Lehrplänen ebenfalls dem in Art. 4 HarmoS-Konkordat verankerten «Modell 3/5» folgen) wurde im vergangenen Jahr je eine Volksinitiative eingereicht. Diese verlangen beide die Änderung des jeweiligen Volksschulgesetzes dahingehend, dass künftig nur noch eine Fremdsprache auf Primarschulstufe unterrichtet werden soll. Anlässlich der Abstimmung vom 8. März 2015 hat sich das Nidwaldner Stimmvolk jedoch gegen die Änderung des Volksschulgesetzes ausgesprochen. Im Kanton Luzern steht die entsprechende Volksabstimmung noch aus.

Komitees in den Kantonen *Basel-Landschaft* und *St. Gallen* (beides Kantone, welche dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind) haben Volksinitiativen eingereicht (Februar 2014 bzw. März 2015), welche ausgehend von der Kritik am «Modell 3/5» des Fremdsprachenunterrichts bzw. der bevorstehenden Einführung des «Lehrplan 21» den Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat fordern.

In den Kantonen *Schwyz* und *Aargau* (als Kantone, in denen kein Entscheid zum Beitritt zum HarmoS-Konkordat fiel) wurden Initiativen eingereicht bzw. lanciert, welche u.a. – explizit als Reaktion auf die geplante Einführung des «Lehrplan 21» – interkantonale Vereinbarungen zur Harmonisie-

⁵⁰ Siehe dazu oben aa.

⁵¹ BIAGGINI, Schulkoordination, S. 393.

⁵² Siehe dazu oben I. 2. B. aa.

zung der Lehrpläne durch eine Änderung der jeweiligen (Volksschul)Gesetze zumindest dem fakultativen Referendum unterstellen wollen. Die Initiative im Kanton Schwyz wurde Ende des vergangenen Jahres eingereicht, der Volksentscheid in dieser Sache steht noch aus.

2. Parlamentarische Vorstösse (Auswahl)

Im Kanton *Schaffhausen* (HarmoS-Kanton) wurde letztes Jahr eine Motion als Postulat überwiesen, welches verlangt, dass der Kanton bei der EDK als Verfasserin des HarmoS-Konkordats ein Schreiben einreicht. Dieses Schreiben soll das Anliegen vorbringen, dass die interkantonale Vereinbarung künftig nur noch eine obligatorische Fremdsprache auf Primarschulebene vorsieht.

Im Kanton *Thurgau* (kein Beitritt zum HarmoS-Konkordat, aber Anpassung an dessen Regelung des Fremdsprachenunterrichts) wurde ebenfalls im vergangenen Jahr eine Motion überwiesen, welche den Regierungsrat beauftragt, den Französischunterricht aus dem Lehrplan der Primarstufe zu streichen.

Eingereicht, aber abgewiesen wurde zudem im Kanton *St. Gallen* die Motion «Austritt aus dem HarmoS-Konkordat – Nur noch eine Fremdsprache in der Primarschule».

Auch bereits einzelne, theoretisch mögliche inhaltliche Einflüsse auf die Unterrichtsgestaltung in den Kantonen im Rahmen der Harmonisierung der Lehrpläne können im Vorfeld – bevor deren konkrete Verankerung in den interkantonalen Vereinbarungen zu den Lehrplänen überhaupt feststeht – demokratische präventive Widerstandsreaktionen auslösen, und zwar auch auf Bundesebene. So geschehen im Rahmen der eidgenössischen Volksinitiative «Ja zum Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule». Als Reaktion auf die Ausgestaltung des Sexualkundeunterrichts im Kanton Basel-Stadt (welcher bereits auf Stufe Kindergarten ansetzte) und bezugnehmend auf ein im Auftrag vom Bundesamt für Gesundheit erstelltes «Grundlagenpapier Sexualpädagogik und Schule»⁵³, welches die Sexualerziehung auf Kindergarten- und Primarstufe thematisiert und sich auch an die Verantwortlichen sprachregionaler Lehrpläne richtet, reichte ein überparteiliches Komitee im Dezember 2013 die genannte eidgenössische Volksinitiative ein. Die Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz als Verantwortliche für den «Lehrplan 21» distanzierte sich in der Folge vom erwähnten Grundlagenpapier, welches u.a. zur Lancierung der Volksinitiative geführt hatte. Sie liess verlauten, dass der deutschsprachregionale Lehrplan im Bereich des Sexualkundeunterrichts an der bisher in den kantonalen Lehrplänen verankerten und somit bewährten Praxis festhalte. Gemäss dieser Praxis beginne der Sexualkundeunterricht i.d.R. gegen Ende des Primarschulunterrichts und eine Unterrichtung in Sexualkunde auf Stufe Kindergarten stehe somit im Rahmen des «Lehrplan 21» nicht zur Debatte⁵⁴.

Die Art und Weise der Harmonisierung des Schulwesens – im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung mit der dabei bekannten und wiederholt kritisierten Übermacht der Exekutive und verminderten Mitbestimmung des Volkes und der Volksvertretenden⁵⁵ – scheint ein für die Abwehrhal-

⁵³ Grundlagenpapier Sexualpädagogik und Schule
<www.bag.admin.ch/hiv_aids/05464/05470/05482/index.html?lang=de> (besucht am 1.4.2015).

⁵⁴ Siehe Medienmitteilung der D-EDK vom 16.6.2011 <www.lehrplan.ch/medienmitteilung/lehrplan-21-keine-sexualerziehung-im-kindergarten>(besucht am 1.4.2015).

⁵⁵ Siehe zur Thematik insbesondere STREBEL MICHAEL, Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen, Diss. Fernuniversität Hagen, Baden-Baden 2014; EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar, Art. 48 Rz. 19; KNOEPFEL PETER et al., Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse, 5.A., Zürich 2014, S. 135 f.

tung mancher Kantone massgeblicher Faktor zu sein⁵⁶. Nicht zu unterschätzen ist auch die Tatsache, dass das HarmoS-Konkordat in der Umsetzung der Harmonisierung teilweise über den Verfassungsauftrag hinausgeht⁵⁷: «Eine Erhöhung des (Harmonisierungs-)Drucks erzeugt Gegendruck»⁵⁸. Da sich die dargelegten Schwerpunkte des Widerstands gemäss hier vertretener Meinung auf über den Verfassungsauftrag von Art. 62 Abs. 4 BV hinausgehende Harmonisierungsmassnahmen beziehen⁵⁹, steht dieser Widerstand in den Kantonen nicht im Widerspruch zur wuchtigen Annahme der Bildungsverfassung im Jahr 2006⁶⁰, welche nur die Koordination bezüglich der Eckwerte des Schulwesens verlangte.

III. Auswirkungen der demokratischen Reaktionen

Die sicherlich offensichtlichste mögliche Auswirkung kantonaler Abwehrreflexe im Zusammenhang mit der Einwirkung auf ihre Schulhoheit stellt das Scheitern der Harmonisierung gemäss Art. 62 Abs. 4 BV dar: Treten Kantone aus dem HarmoS-Konkordat aus, weil innerkantonale abweichende Regelungen gefordert werden, oder treffen Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind, von den zu harmonisierenden Eckwerten abweichende Regelungen, so kann der verfassungsmässige Auftrag zur Harmonisierung als gescheitert betrachtet werden und die subsidiäre und begrenzte Bundeskompetenz zum Tragen kommen.

Doch selbst darüber hinaus – wenn demokratische Widerstände in den Kantonen gegen die Einwirkungen auf ihr Schulwesen dem Harmonisierungsauftrag gemäss Art. 62 Abs. 4 BV nicht zuwiderlaufen, sich also beispielsweise in einem Nicht-HarmoS-Kanton ereignen und sich nicht auf Eckwerte des Schulwesens beziehen – zeichnen sich durch diese demokratischen Abwehrreflexe bemerkenswerte Auswirkungen auf die innerkantonale Regelung des Schulbereichs ab. Anhand der Beispiele der Kantone Nidwalden und Luzern, wo Volksinitiativen eine Änderung des Volksschulgesetzes zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule erreichen woll(t)en⁶¹ – wobei gemäss hier vertretener Ansicht nicht vom verfassungsmässig geforderten Auftrag zur Harmonisierung der Eckwerte abgewichen worden wäre – zeigt sich, dass durch diesen demokratischen Widerstand ein Unterrichtsinhalt als Ergebnis eines politischen Entscheides in einem Gesetz im formellen Sinn verankert worden wäre. Damit würde, um dem Bogen zurück zur Gestalt der kantonalen Schulhoheit zu machen⁶², die dieser innewohnende Logik untergraben: Inhalte des Unterrichts würden zu politischen Entscheiden, statt dass diese wie bisher unter Berücksichtigung pädagogischer Fachkenntnisse durch den entsprechenden Bereich der Verwaltung festgelegt und verabschiedet werden. Und dem Bedürfnis, Unterrichtsinhalte flexibel und zeitnah den sich ändernden Umständen anpassen zu können, würde durch deren Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn zu wenig Rechnung getragen.

⁵⁶ Vgl. BIAGGINI, Schulkoordination, S. 393; siehe dazu insbesondere die oben erwähnten Volksinitiativen in den Kantonen Schwyz und Aargau.

⁵⁷ Siehe dazu oben I. 2. B. aa.

⁵⁸ BIAGGINI, Schulkoordination, S. 393; zum Ganzen siehe ebenfalls a.a.O.

⁵⁹ Siehe oben I. 2. b. aa.

⁶⁰ Siehe dazu <www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2006/01.html> (besucht am 30.3.2015).

⁶¹ Siehe dazu oben II.

⁶² Siehe dazu oben I. 1.

Und wie das erwähnte Beispiel der eidgenössischen Volksinitiative «Ja zum Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule»⁶³ anschaulich zeigt, können abwehrende Reaktionen der Stimmberechtigten auf (befürchtete) Einwirkungen auf das Schulwesen auch zur Lancierung einer eidgenössischen Volksinitiative führen und somit bewirken, dass im Bereich des Schulwesens unter Umständen eine weitere, durch die Kantone zu beachtende Bundesvorgabe geschaffen wird.

IV. Zusammenfassung

Die Schulhoheit der Kantone ist im Bereich der obligatorischen Schulzeit verschiedenen Einflüssen ausgesetzt. So muss sie zunächst insbesondere im Bereich des Sportunterrichts Bundesvorgaben genügen. Aufgrund eines im Rahmen der Revision der Bildungsverfassung eingeführten Verfassungsauftrags soll zudem bezüglich der Eckwerte des Schulwesens auf dem Koordinationsweg eine interkantonale Harmonisierung erzielt werden. Zur Sicherung dieses Harmonisierungsbestrebens formuliert die Bundesverfassung eine subsidiäre und begrenzte Bundeskompetenz. Als Massnahme der Kantone zur Erfüllung dieses Harmonisierungsauftrags wurde das sog. HarmoS-Konkordat geschaffen und in Kraft gesetzt. In ihrem Inhalt geht diese Vereinbarung in Teilen über den Verfassungsauftrag hinaus und erzielt eine weitergehende Angleichung der kantonalen Schulsysteme. So beispielsweise bezüglich der Unterrichtsgestaltung in Blockzeiten und des Angebots an Tagesstrukturen ausserhalb der Unterrichtszeit sowie bezüglich der sprachregionalen Koordination der Lehrpläne. Als Reaktion auf diese Einflüsse bei der Regelung ihres Schulwesens, machten und machen sich in verschiedenen Kantonen Widerstände in Form von Volksinitiativen und parlamentarischen Vorstössen bemerkbar. Sofern diese abwehrenden Reaktionen in den Kantonen auf einen Austritt aus dem HarmoS-Konkordat abzielen oder sich auf die Harmonisierung der Eckwerte des Schulwesens beziehen, kann dadurch ebendiese scheitern und eine Bundesregelung bezüglich dieser Schnittstellen des Schulwesens eingeführt werden. Abwehrreflexe der Kantone gegen Einflüsse auf ihre Schulhoheit können unter Umständen jedoch auch dazu führen, dass das bewährte normative Gefüge in den Kantonen im Bereich des Schulwesens ins Wanken gerät und somit das Ziel einer von Fachpersonen geschaffenen, flexiblen Regelung vereitelt wird. Schliesslich ist auch denkbar, dass Widerstände der Stimmberechtigten gegen mögliche Einflüsse auf das Schulwesen zur Lancierung einer eidgenössischen Volksinitiative führen und dieses bei Annahme der Initiative durch Volk und Stände einer weiteren Bundesvorgabe genügen muss.

⁶³ Siehe ebenfalls oben II.

Bibliographie

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007 (zit. BIAGGINI, Komm. BV); DERS., Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des «Konkordat-Föderalismus», in: EZFF Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden 2009, S. 380 ff (zit. BIAGGINI, Schulkoordination); EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3.A., Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (zit. EHRENZELLER et al., St. Galler Kommentar); EHRENZELLER BERNHARD, Bewegung in der Schule, Der obligatorische Schulsport im Lichte von Art. 68 BV, in: Caroni Martina et al. (Hrsg.), Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen 2011, S. 679 (zit. EHRENZELLER, Festschrift); PLOTKE HERBERT, Schweizerisches Schulrecht, 2.A., Bern 2003; WALDMANN BERNHARD, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, in: Newsletter IFF 1/2015 vom 30. Januar 2015.