

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Januar 2008

Nr. 2008/117

Bildungsraum Nordwestschweiz;

Absichtserklärung der vier Regierungen; Ergebnisse des Konsultationsverfahrens; Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen;

Zustimmung und Auftrag an das Departement für Bildung und Kultur

1. Ausgangslage

Im Mai des vergangenen Jahres haben die Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn eine Absichtserklärung zur Schaffung eines gemeinsamen Bildungsraums veröffentlicht (in Solothurn mit RRB Nr. 2007/845 vom 22. Mai 2007). Danach sollen sich die vier Kantone verpflichten, ihre Bildungssysteme zu harmonisieren und nach gemeinsamen Zielsetzungen weiter zu entwickeln, die kantonalen Gesetzgebungen nach dem Konvergenzprinzip auszurichten und die für eine effektive Zusammenarbeit notwendigen gemeinsamen Abläufe und Gremien zu schaffen.

Aufgrund der Tragweite dieser Zielsetzung haben sich die vier Regierungen ebenfalls entschlossen, zunächst eine Konsultation darüber vorzusehen, ob diese Absicht politisch in allen vier Kantonen grundsätzlich Zustimmung findet, bevor sie den Auftrag zur Ausarbeitung eines Staatsvertrags erteilen. Das Konsultationsverfahren hat bis zum 24. September 2007 gedauert, und die Ergebnisse liegen nun vor. Sie zeigen, dass die Vorteile einer engeren Zusammenarbeit der vier Kantone allgemein befürwortet werden und im Besonderen die Schaffung eines gemeinsamen Bildungsraums angestrebt werden soll.

2. Erwägungen

2.1 Konsultationsergebnisse

(vgl. dazu ausführlich Ziff. 2.4 im Bericht des Regierungsausschusses)

Grundsätzlich wird das Projekt Bildungsraum begrüsst. In Detailfragen wird sich zeigen müssen, ob diese positive Grundhaltung auch zu verbindlichen Schlüssen führen wird:

2.1.1 Wille zur Harmonisierung

Unbestritten ist der Wille zur Harmonisierung. Gewünscht werden Führung und Entscheide, die diesen Prozess vorantreiben. Die Autonomie der einzelnen Kantone, im Besonderen das demokratische Mitwirken in Entscheidungsfindungen, müsse jedoch berücksichtigt werden. Die kritischen Äusserungen betreffen vor allem den Bereich des Konkordats zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (Konkordat HarmoS) der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK). HarmoS und seine Eckwerte sollen klar als

übergeordneter Rahmen für die weitere Entwicklung des Bildungsraums gelten. Zu beachten sei weiter die Anbindung an die übrige Schweiz und für Solothurn im Besonderen auch an den Kanton Bern.

2.1.2 Inhaltliche Ausgestaltung

Dass in der Absichtserklärung ebenfalls inhaltliche Aussagen gemacht werden, wird positiv gewertet, und das Konzept „Bereichern und Beschleunigen“ wird von der Absicht her als richtig angesehen. Die inhaltliche Ausgestaltung bedürfe aber noch wesentlicher Klärungen. Hauptgewicht solle auf den Aspekt „Bereicherung“, im Sinne einer individuellen Begabtenförderung auf allen Stufen, gelegt werden.

2.1.3 Konvergenzprinzip

Das vorgesehene Konvergenzprinzip schliesslich wird positiv hervorgehoben, wobei die Autonomie der Kantone nicht angetastet werden dürfe. Gleichzeitig zählt man auch auf den Willen zur Annäherung und Kompromissbereitschaft seitens der Kantone.

2.2 Die Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Ergebnisse der Konsultation des Regierungsausschusses (vgl. dazu ausführlich Ziff. 3 des Berichts) zeigen, dass die Vorteile eines Bildungsraums Nordwestschweiz allgemein nachvollziehbar sind und grösstenteils unbestritten erscheinen. Negative Stellungnahmen und Vorbehalte betreffen die noch zu entwickelnde konkrete Ausformulierung.

2.2.1 Schlussfolgerungen

Der Regierungsausschuss kommt in seiner Auswertung der Konsultationsergebnisse deshalb zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Die Ausarbeitung eines Staatsvertrags zur Schaffung des Bildungsraums Nordwestschweiz wird vorgesehen. Ein Staatsvertrag dient vor allem auch der Umsetzung des von der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) initiierten und nun in den Kantonen unbestritten zur Ratifizierung vorliegenden Konkordats „Harmonisierung der obligatorischen Schule“ (Konkordat HarmoS). Die mit HarmoS verfolgte Qualitätssteigerung im Bildungswesen kann effizient eingelöst werden. Neben strukturellen und organisatorischen Regelungen beinhaltet der geplante Staatsvertrag vor allem pädagogische Grundsätze und Ziele für die gemeinsame Weiterentwicklung des Bildungsraums. Die nun im Detail vorzunehmende Ausgestaltung des Staatsvertrags soll den in der Konsultation formulierten wesentlichen Kritikpunkten Rechnung tragen.
2. Für die Schaffung eines Bildungsraums bestehen genügend Gemeinsamkeiten. Von Anfang an konnte es jedoch kein realistisches Szenario sein, in den seit jeher umstrittenen Punkten bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Übereinstimmung unter den vier Kantonen zu erzielen. Mit der angestrebten Harmonisierung wird vor allem auch eine Steigerung der Qualität angestrebt. Die Wirksamkeit der Massnahmen wird evaluiert und die Ergebnisse werden für das parlamentarische Controlling und die Schulentwicklung fruchtbar gemacht.
3. Die vorgesehene pädagogische Strategie erfährt aufgrund der Rückmeldungen aus der Konsultation wichtige Modifikationen. Im Besonderen wird individuelle Förderung als pädagogisches und didaktisches Prinzip verstanden, das alle Schüler und Schülerinnen in ihren Interessen und Begabungen betrifft. Das entsprechende 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.

4. An einer gemeinsamen Ausgestaltung der Primarstufe als 8-jährige Primarschule inklusive einer gemeinsamen Festlegung des Modells der Eingangsstufe (Grund- oder Basisstufe) wird festgehalten.
5. Die Sekundarschule wird bezüglich Inhalt und Dauer entsprechend den nationalen Vorgaben harmonisiert. Differenzen bleiben beim Zeitpunkt des Übertritts ins Gymnasium sowie bei der Binnengliederung bestehen.
6. Bei der Einführung der Fremdsprachen arbeiten die vier Kantone zusammen. Für die unterschiedliche Fremdsprachenfolge werden Lösungen zur Überbrückung von Mobilitätshindernissen entwickelt.
7. Die Dauer des Gymnasiums beträgt vier Jahre.

2.2.2 Weiteres Vorgehen

Um die weitere Entwicklung des Bildungsraums zielorientiert voranzubringen, ist ein zweiphasiges Vorgehen vorgesehen:

- a. Festlegung der strategischen Ziele der Zusammenarbeit im Staatsvertrag;
- b. Umsetzung dieser Ziele im Rahmen des Konvergenzprinzips nach Konsultation der Praxis und auf Basis von praxisgetesteten Umsetzungshilfen.

Dabei 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. Deshalb sollen mit dem Staatsvertrag in jedem Kanton auch die für eine kantonale Umsetzung notwendigen Anpassungen der Gesetze und die Konsequenzen, insbesondere der Finanzbedarf, in die Vernehmlassung geschickt werden.

Das Konvergenzprinzip wird so verstanden, dass die Kantone für ihre Bildungssysteme gemeinsame verbindliche Entwicklungsziele setzen, die Umsetzung jedoch entsprechend der kantonalen Verschiedenheiten gemäss je eigener Gesetzgebung und gemäss je eigenem Fahrplan erfolgt. Es erlaubt damit 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.

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

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.

Auf parlamentarischer Ebene wird mit dem neu vorgeschlagenen Instrument des Bildungsberichts ein parlamentarisches Controlling eingerichtet. Die Mitwirkung wird damit gewährleistet sein. Die Auswirkungen auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Kantonsrats sind vorgängig mit dem Parlament zu klären.

Schliesslich, um die Transparenz über die Auswirkungen auf den einzelnen Kanton zu gewährleisten, wird vorgesehen, den Staatsvertrag nicht allein, sondern zusammen mit der Ratifizierungsvorlage zum Konkordat HarmoS der EDK und der Ratifizierung des Konkordats Sonderpädagogik sowie mit den dazu nötigen kantonalen Gesetzesanpassungen in die Vernehmlassung zu schicken. Die Vernehmlassung dazu kann im günstigsten Fall Ende 2008 eröffnet werden.

2.3 Inhalte eines gemeinsamen Staatsvertrags

Aufgrund der Schlussfolgerungen aus der Konsultation legt der Regierungsausschuss in beiliegendem Bericht auch das Normkonzept für einen Staatsvertrag vor. (vgl. dazu ausführlich Ziff. 4 im Bericht). Es zeigt sich, dass ein solcher Staatsvertrag nicht nur im organisatorischen Bereich (Gremien, parlamentarisches Controlling), sondern auch im inhaltlich-pädagogischen Teil substantielle Festlegungen machen kann.

An strukturellen Festlegungen ist Folgendes vorgesehen:

- Dauer der Primarschule (8 Jahre, folgt direkt aus dem Konkordat HarmoS)
- Typ des ersten Zyklus⁴ der Primarschule (Grund- oder Basisstufe). Ein Antrag zur Wahl des Modells erfolgt zusammen mit dem Antrag zur Vernehmlassungsfassung des Staatsvertrags.
- Ausgestaltung der Sekundarstufe I (mit gewissen Einschränkungen in Bezug auf die Gliederung)
- Dauer des Gymnasiums (4 Jahre)

Was die pädagogischen Inhalte und Instrumente betrifft, so sollen im Staatsvertrag die grossen Zielrichtungen, nicht aber die Umsetzungsdetails definiert werden, insbesondere werden folgende grundsätzlichen Ziele respektive 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
- 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

2.4 Finanzielles

2.4.1 Projektkosten

Aufgrund des heutigen Kenntnisstandes ist es sehr schwierig abzuschätzen, wie hoch der Finanzbedarf für die Gesamtprojektleitung und -koordination (Overhead) und die gemeinsamen Projekte im Bildungsraum für die Jahre 2009–2012 sein wird. Angesichts der anstehenden Entwicklungsarbeiten, die mit gemeinsamen externen Aufträgen erledigt werden sollen, erscheint ein Kreditrahmen von 1,2 Mio. Franken pro Jahr als ein Minimum. Darin enthalten sind die Kosten für die Gesamtprojektleitung und -koordination in der Höhe von 163'000 Franken sowie die Kosten für gemeinsame externe Aufträge und Entwicklungen wie beispielsweise Tagesstrukturen, Leistungstests, Volksschulabschluss, Laufbahnentscheide, Sonderpädagogik, Ressourcenplanung (insbesondere Raumplanung), Lernen 21+/Modellschulen). Nicht enthalten sind die Kosten für die jeweilige kantonale Umsetzung und die Weiterbildung der Lehrpersonen. Die Kosten werden aufgrund des Bevölkerungsanteils verteilt, wie es bei Projekten der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (NW-EDK) üblich ist.

Der jährliche Beitrag des Kantons Solothurn für die Jahre 2009 – 2012 beläuft sich auf 228'000 Franken. Davon entfallen 35'000 Franken auf die Gesamtprojektleitung und -koordination und 193'000 Franken auf die gemeinsamen externen Aufträge und Entwicklungen.

Die Mittel sind in den Finanzplänen des Amtes für Volksschule und Kindergarten eingestellt und werden im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses dem Kantonsrat zur Bewilligung unterbreitet.

2.4.2 Folgekosten

Unabhängig von den Projektkosten wird durch gesellschafts- und wirtschaftspolitische Forderungen (wie die Einführung einer Grund- oder Basisstufe) und teilweise bereits beschlossene Massnahmen (Bildungsrahmenartikel) für Anpassungen im Bildungsbereich ein zusätzlicher Mittelbedarf entstehen. Die unter HarmoS geplanten (politisch in der Diskussion bisher weitgehend unbestrittenen) Schul- und Unterrichtsentwicklungsprojekte werden insgesamt zu beträchtlichen Mehrkosten führen. Die Folgekosten können beziffert werden, wenn die entsprechenden Detailplanungen vorliegen. Mit dem Bildungsraum soll die Möglichkeit geschaffen werden, die neu benötigten Ressourcen gebündelt einzusetzen und Synergien (bspw. Entwicklungskosten) zu nutzen, was insgesamt für die Mitgliederkantone zu geringeren Mehrbelastungen führen wird als im Alleingang.

2.5 Kommunikation

Die Kommunikation solch vielschichtiger Mitwirkungsprozesse hat sich als sehr aufwändig erwiesen. Der Regierungsausschuss erachtete es als unerlässlich, die Resultate der Konsultation mit der Interparlamentarischen Kommission und mit Delegationen der Lehrerverbände zu besprechen, bevor er sich definitiv festlegt und den Regierungen Antrag stellt. Innerkantonale hat das Departement für Bildung und Kultur zudem den Meinungsaustausch mit dem Verband Solothurnischer Einwohnergemeinden und den Wirtschaftsverbänden gepflegt. Dabei durfte der Regierungsausschuss zur Kenntnis nehmen, dass als Ergebnis dieser Gespräche die Entwicklung des Bildungsraums Nordwestschweiz positiv gewertet und die Erarbeitung eines Staatsvertrags unterstützt wird.

Nach Abschluss dieser Gespräche und unter Berücksichtigung der vier kantonalen Mitberichte hat der Regierungsausschuss die vorläufigen Resultate an einer Medienkonferenz vom 17. Dezember 2007 erläutern können. Es ist vorgesehen, mit einer Medienmitteilung zu orientieren, sobald alle vier Regierungen ihre entsprechenden Beschlüsse gefällt haben.

2.6 Chancen und Risiken eines gemeinsamen Bildungsraums

Für die gesellschaftliche Entwicklung und den wirtschaftlichen Wettbewerb eines Staates bzw. einer Region ist entscheidend, wie die öffentlichen Gelder des Staates bzw. der Region eingesetzt werden. Investitionen in Ausbildung und Forschung sind Investitionen, die nachgewiesenermassen positive Effekte auf eine Volkswirtschaft auslösen. Umso mehr muss die Qualität der Bildungssysteme im Fokus behalten werden. Kinder und Jugendliche sollen bestmögliche Bildungschancen erhalten und in ihren individuellen Fähigkeiten und Interessen herausgefordert und gefördert werden. Deshalb liegen die grössten Chancen eines gemeinsamen Bildungsraums nicht primär in der finanziellen Effizienz, sondern in der Möglichkeit, gemeinsam zu qualitativ besseren Lösungen zu kommen.

3. Beschluss

- 3.1 Die Resultate der Konsultation werden im Sinne der Erwägungen und gemäss Ziff. 2 des beiliegenden Berichts zur Kenntnis genommen.
- 3.2 Den in Ziff. 3 des beiliegenden Berichts gezogenen Schlussfolgerungen wird im Sinne der Erwägungen zugestimmt.
- 3.3 Das Departement für Bildung und Kultur wird beauftragt, im Sinne der Erwägungen und der in Ziff. 4 des beiliegenden Berichts definierten Leitlinien einen Staatsvertragsentwurf auszuarbeiten.
- 3.4 Die Planung ist darauf auszurichten, dass zusammen mit dem Staatsvertragsentwurf gleichzeitig auch die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) und die interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Konkordat Sonderpädagogik) sowie die jeweils pro Kanton notwendigen Angaben zur kantonalen Umsetzung in die Vernehmlassung geschickt werden.
- 3.5 Die Zustimmung zu den Beschlüssen 3.1 bis 3.4 gilt unter dem Vorbehalt, dass die Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt gleich lautende Beschlüsse fassen.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Bericht des Regierungsausschusses vom 10. Dezember 2007: Konsultationsverfahren; Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen

Verteiler

Regierungsrat (6)

Departementsekretariate

Departement für Bildung und Kultur (8) VEL, HA, DA, DK, MM, YJP, em, LS

Amt für Kultur und Sport (AKS)

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (50)

Amt für Volksschule und Kindergarten (48) Wa, YK, Li, SB, Kl, Sl, di, rf, Kanzlei

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

VSL-SO, Thomas von Felten, Sälischulhaus, Schmiedengasse 22, 5012 Schönenwerd

VPOD AG/SO, Sekretariat, Postfach 4209, 5001 Aarau

Bildungs- und Kulturkommission

Interparlamentarische Kommission