IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 16. August 2016

Nr. 2016/1367
KR.Nr. I 0088/2016 (DBK)

Interpellation Peter Brotschi (CVP, Grenchen): Geheimkabinett EDK
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Interpellationstext

In der politischen Landschaft der Schweiz haben sich seit vielen Jahrzehnten die sogenannten Direktoren-Konferenzen etabliert. Innerhalb dieser Konferenzen nahm die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) in den letzten Jahren zunehmend eine herausragende Rolle ein. Basierend auf dem Schulkonkordat von 1970, welches die rechtliche Grundlage für die EDK bildet, bemühen sich die für Bildung, Kultur und Sport verantwortlichen Regierungsrätinnen und -räte um die Harmonisierung im nationalen Bildungswesen. Seit der Abstimmung vom 21. Mai 2006 zum Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung sieht sich die EDK in ihrer Rolle bestärkt, einen zentralen Einfluss zu nehmen auf das schweizerische Bildungswesen.

Grundsätzlich ist dem nichts entgegenzuhalten. Es muss allerdings klar festgehalten werden, dass die EDK in keiner Verfassung verankert ist. Ihre Mitglieder sind zwar vom jeweiligen Souverän gewählt und in den einzelnen Kantonen ihrem Parlament Rechenschaft schuldig. Aber in ihrer Gesamtheit, als „Gremium EDK", sind die Bildungsdirektorinnen und -direktoren keiner demokratischen Kontrolle unterzogen. Die Konferenz ist weder gegen „oben" (Eidg. Parlament) noch gegen „unten" (kantonale Parlamente) zu irgendwelcher Rechenschaft verpflichtet. Die kantonalen Parlamente sind einzig für die Gutheissung der Finanzen zuständig, welche der EDK überhaupt die Arbeit ermöglichen. Auf der Gegenseite sind aber die Protokolle von niemandem einsehbar, obwohl die Konferenz in den Bildungsfragen sehr mächtig geworden ist. Nicht selten hört man ja in den kantonalen Parlamenten das Argument, dass man in den Kantonen keine grosse Wahl mehr habe zu einer Vorlage, da sie im Grundsatz von der EDK gutgeheissen worden war. Diesbezüglich prominentes Beispiel ist der Beschluss der EDK zu den Frühfremdsprachen aus dem Jahr 2004.

Der Erstunterzeichner dieser Interpellation gelangte per Mail an das Generalsekretariat der EDK mit der Bitte, ihm den Protokollauszug jener Sitzung der D-EDK zuzustellen, als sie den Lehrplan 21 genehmigte. Der Geschäftsleiter der EDK verweigerte dies mit dem Hinweis, dass weder die Verhandlungen noch die Protokolle öffentlich seien. Auch beim Nachhaken weigerte sich der Geschäftsleiter, Einsicht in das Protokoll zu gewähren. Der Interpellant wurde darauf verwiesen, dass er sich mit den im Internet publizierten Medienmitteilungen der EDK begnügen müsse.

Da bleibt die Feststellung, dass die EDK richtiggehend ein Geheimkabinett ist. Der Lehrplan 21 ist nur einer von vielen Beschlüssen, bei denen wegen fehlender Einsicht in die Protokolle keine Rückverfolgung der politischen Diskussionen möglich ist. Aber der LP 21 wird – sollte er in den Kantonen eingeführt werden, wie es ja der Wille der EDK ist – in den nächsten Jahrzehnten Hunderttausende Kinder und Zehntausende Lehrerinnen und Lehrer „beschäftigen" und letztlich auch gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Auswirkungen auf die Schweizerische Eidgenossenschaft haben. Vor diesem Hintergrund ist es von allgemeinem öffentlichem Interesse, wie die in der D-EDK vertretenen Regierungsrätinnen und –räte im Entscheidungsfindungsprozess über den Lehrplan 21 diskutiert haben. Aber auch ganz generell, unabhängig von der

aktuellen Vorlage des LP 21, sollte die politischen Diskussionen in der EDK viel transparenter werden. In den Medienmitteilungen wird nur kommuniziert, was die EDK beschlossen hatte. Von grossem demokratischem Interesse ist aber, wie ein Beschluss zustande gekommen ist.

Ein weiterer Sachverhalt, der nicht zu den Spielregeln und Gepflogenheiten unseres demokratischen Systems passt, ist der Umgang der EDK mit ihren Finanzen. Sie publiziert jedes Jahr einen Jahresbericht und mit diesem die Jahresrechnung. Aber nie einen Voranschlag für das folgende Jahr. Dazu kommt, dass die EDK jedes Jahr ein stattliches Plus macht. Für das Jahr 2014 waren es 2.5 Millionen Franken. Das Gesamtvermögen der EDK beläuft sich per Ende 2014 auf über 10 Millionen Franken. Und es gibt kein Reglement, in dem festgelegt wird, wie die EDK ihre Überschüsse zu verwenden hat.

Deshalb gelange ich mit der höflichen Bitte an den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie bewertet der Regierungsrat die Tatsache, dass die Protokolle der EDK für die Kantonsparlamente nicht einsehbar sind?

2. Ist der Regierungsrat bereit, die Protokolle der EDK im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Genehmigung des Lehrplans 21 zumindest der Bildungs- und Kulturkommission vorzulegen?

3. Ist der Regierungsrat bereit, sich in der Plenarversammlung als oberstes Gremium der EDK dafür einzusetzen, dass die Protokolle der EDK künftig von den Bildungskommissionen der kantonalen Parlamente eingesehen werden können?

4. Wie bewertet der Regierungsrat die Tatsache, dass die EDK keinen Voranschlag publiziert und inzwischen über 10 Mio. Franken angehäuft hat, für die es keinen definierten Verwendungszweck gibt? Gibt es hier aus Sicht des Regierungsrat Handlungsbedarf und wenn ja, welchen?

5. Ist der Regierungsrat bereit, sich in den entsprechenden Gremien dafür einzusetzen, dass die EDK ihre Reserven in einer Zeit knapper Kantonsfinanzen massiv reduzieren muss?

2. Begründung (Interpellationstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) ist Teil des Netzwerks der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Beides sind Regierungskonferenzen, also Koordinationsgremien der Vorstehenden der jeweiligen (Fach-) Departemente der Kantone, wie sie zum Beispiel auch die kantonalen Finanzdirektoren [FDK], die Gesundheitsdirektoren [GDK], die Volkswirtschaftsdirektoren [VDK] oder die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren [BPUK] betreiben. Die Mitarbeit in der D-EDK und der EDK ist somit für die Mitglieder Teil ihrer Tätigkeiten als Regierungsrätinnen und Regierungsräte. Die Information der Mitglieder der kantonalen Parlamente über diese Gremienarbeit ist Sache dieser Regierungsrätinnen und Regierungsräte und richtet sich nach ihrem jeweiligen kantonalen Recht.

Mit dem Lehrplan 21, als dem bisher wichtigsten Projekt der D-EDK, werden die Ziele der Volksschule in der Deutschschweiz harmonisiert und die bildungspolitischen Vorgaben der Bundesverfassung umgesetzt (BV Art. 62 Abs. 4).

Der Interpellant moniert, dass durch die nichtöffentlichen Sitzungen und entsprechend nichtöffentlichen Protokollierungen der D-EDK und der EDK "keine Rückverfolgung der politischen Diskussionen" möglich sei. Dem ist nicht so. Gegenstände der politischen Diskussion, insbesondere auch die politisch strittigen Punkte zum Lehrplan 21, sind auf der Projektwebsite zum Lehrplan 21 vollständig dokumentiert (vgl. www.lehrplan.ch/Entstehung/Erarbeitung). Dort finden sich auch die Auswertungen der Konsultationen und Vernehmlassungen aus den Jahren 2005, 2009 und 2014 sowie die Aufträge zur Überarbeitung der Lehrplanvorlage aus dem Jahr 2014. Im Vordergrund zur Verfolgung der politischen Diskussion zum Lehrplan 21 steht insbesondere der Schlussbericht zum Projekt Lehrplan 21 (mit dem Anhang einer vollständigen Übersicht der öffentlich zugänglichen Dokumente). Darauf wurde der Interpellant durch den Geschäftsführer der D-EDK hingewiesen. Der Interpellant wurde nicht einfach mit einer Medienmitteilung vertröstet, wie man beim schnellen Durchlesen des Interpellationstextes annehmen könnte. Es mangelt in der politischen Diskussion somit nicht an Material und Ergebnissen, weil die Protokolle der D-EDK nicht öffentlich sind.

Richtig ist, dass der Geschäftsführer der D-EDK den Interpellanten darauf hinwies, dass die Verhandlungen und die Protokolle der Plenarkonferenz der D-EDK als Regierungskonferenz nicht öffentlich seien. In Bezug auf das Öffentlichkeitsprinzip der D-EDK erlauben wir uns den Hinweis, dass die D-EDK ihren Sitz in Luzern hat und deshalb das kantonalluzernische Recht anwendet. Da der Kantonsrat des Kantons Luzern 2015 die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips abgelehnt hat, unterliegen Protokolle nicht öffentlich tagender Regierungskonferenzen weiterhin dem Amtsgeheimnis und sind nicht öffentlich.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie bewertet der Regierungsrat die Tatsache, dass die Protokolle der EDK für die Kantonsparlamente nicht einsehbar sind?

Wir bewerten das auch für die EDK als korrekt (die Situation bei der D-EDK haben wir oben erwähnt). Die Wortprotokolle der Gremiensitzungen der EDK sind tatsächlich nicht öffentlich. Die EDK ist eine Regierungskonferenz und keine parlamentarische Sitzung. Sowohl die Sitzungen des Vorstandes der EDK, als auch diejenigen der Plenarversammlung sind deshalb gemäss dem anwendbaren kantonalbernischen Informationsgesetz nicht öffentlich (der Kanton BE ist der Sitzkanton der EDK).

Auch wenn es an der Öffentlichkeit solcher Wortprotokolle fehlt, werden Beschlüsse der EDK und die Rechtssammlung der EDK auf deren Homepage (www.edk.ch) sowie Rechnung und Voranschlag jeweils im Jahresbericht der EDK (und auf der Homepage) öffentlich zugänglich gemacht.

Öffentlich zugänglich ist demnach auch der Beschluss des Vorstandes vom 12. Mai 2011, der sich mit der Anwendung des kantonalbernischen Öffentlichkeitsprinzips befasst:

http://edudoc.ch/record/99873/files/VB_oeffentlichkeitsprinzip_d.pdf

3.2.2 Zu Frage 2:

Ist der Regierungsrat bereit, die Protokolle der EDK im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Genehmigung des Lehrplans 21 zumindest der Bildungs- und Kulturkommission vorzulegen?

Nein. Ganz abgesehen von der Problematik, dass damit auch die Stellungnahmen der Regierungsräte anderer Kantone im Kanton Solothurn eingesehen werden könnten, ist es nicht der

Kanton Solothurn, der die Regeln der EDK bestimmt (vgl. Ziff. 3.2.1 zu Frage 1). Hingegen ist es übliche Praxis des Regierungsrates, dem Kantonsparlament oder der zuständigen parlamentarischen Kommission (hier: die BIKUKO) jede Auskunft im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Genehmigung des Lehrplanes 21 zu erteilen; denn dieses umfassende Informationsrecht des Parlamentes respektive die entsprechende Informationspflicht von Regierung und Verwaltung ergibt sich aus dem kantonalsolothurnischen Recht. Es kann einfach nicht so umgesetzt werden, als man dazu nichtöffentliche Wortprotokolle weiterreicht.

3.2.3 Zu Frage 3:

Ist der Regierungsrat bereit, sich in der Plenarversammlung als oberstes Gremium der EDK dafür einzusetzen, dass die Protokolle der EDK künftig von den Bildungskommissionen der kantonalen Parlamente eingesehen werden können?

Nein. Wir finden es sachgerecht, dass sich die EDK in Sachen Öffentlichkeitsprinzip/Information/ Einsichtsrechte nach den Regeln ihres Sitzkantons richtet. Aus dieser Sicht ist auch der in Ziffer 3.2.1 zitierte Beschluss des Vorstandes zum Öffentlichkeitsprinzip der EDK vom 12. Mai 2011 vertretbar.

Die wichtigen Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit sind nicht absolut zu setzen. Es gibt sachgerechte Gründe, die dafür sprechen, dass die Entscheidprozesse von Regierungsstellen nicht öffentlich sind. Dies immer im Gegensatz zu den Entscheiden selber, die immer öffentlich zu machen und zu begründen sind, ansonsten der Vorwurf des "Geheimkabinetts" tatsächlich angebracht wäre. Solche Gründe für ein "Sitzungsgeheimnis" können insbesondere sein:

- Das Kollegialitätsprinzip. Die interne Meinungsbildung in einem Kollegium soll sich frei und ohne Rücksichtnahme auf aktuelle oder spätere äussere Einflüsse bilden.

- Die Vertraulichkeit der Willensbildung. Es gibt Themen in Regierungskonferenzen oder ähnlichen Exekutivfunktionen, die in einem Klima der gegenseitigen Offenheit und des Vertrauens bearbeitet werden müssen, um zu guten Resultaten zu kommen. Dazu gehören persönliche Diskussionen in einem Regierungskollegium genauso wie strategische. Die Verwerfung bereits bezogener Positionen, die vorurteilslose Prüfung alternativer Gedankengänge oder das oft herausfordernde Suchen nach verantwortbaren (Kompromiss-)Lösungen sind dazu entscheidend, nicht das Protokoll.

In diesem Sinne ist auch das Einsichtsrecht des Kantonsrates in die Geschäfte des Regierungsrates nur ein eingeschränktes Recht (vgl. z.B. § 29 Abs. 2 Kantonsratsgesetz; BGS 121.1).

Hingegen spricht unsere kantonale Besonderheit, wonach die Beratungen des Regierungsrates öffentlich sind (Art. 63 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV, BGS 111.1), für das Anliegen des Interpellanten. Korrekterweise muss man aber auch dazu anfügen, dass auch diese Solothurner Spezialität ohne Protokoll auskommt, indem die Öffentlichkeit dadurch hergestellt wird, dass neben der Möglichkeit, die Sitzungen des Regierungsrates besuchen zu können, die Beschlüsse und Begründungen aus den Sitzungen des Regierungsrates (die sog. RRB) in der Regel öffentlich sind und auf der Homepage www.so.ch publiziert werden. Diese Sammlung der verabschiedeten Regierungsratsbeschlüsse gilt als Beschlussprotokoll (§ 7 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung, RVOV, BGS 122.112). Der Interpellant bekäme somit auch vom Regierungsrat kein Wortprotokoll zur Verfügung gestellt.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie bewertet der Regierungsrat die Tatsache, dass die EDK keinen Voranschlag publiziert und inzwischen über 10 Mio. Franken angehäuft hat, für die es keinen definierten Verwendungszweck gibt? Gibt es hier aus Sicht des Regierungsrat Handlungsbedarf und wenn ja, welchen?

Nein. Das vom Interpellanten reklamierte "stattliche Plus der EDK von 2,5 Millionen" und die "angehäuften" Gelder von über 10 Mio. Franken lassen sich (leider) weder als Plus, noch als Geldhaufen nachvollziehen. Es handelt sich wohl um eine Interpretation der Rechnung 2014. Beim stattlichen Plus geht es um den Betrag, um den die Bilanzsumme zwischen den Jahren 2013 und 2014 angestiegen ist, nicht der Gewinn. Der Gewinn betrug im Jahr 2014 238‘524 Franken und wurde dem Eigenkapital zugeschlagen. Das Eigenkapital der EDK belief sich am 31. Dezember 2014 auf 2'734'592 Franken und aktuell, per 31. Dezember 2015, auf 2'785'101 Franken, dies bei einer Bilanzsumme von 11'250'997 Franken, wie dem veröffentlichten Jahresbericht 2015 der EDK entnommen werden kann.

Die EDK publiziert ihre Voranschlagszahlen in den jeweiligen Jahresberichten und auf der Homepage (vgl. aktuell den Beschluss der Plenarversammlung vom 23. Juni 2016 zum Budget 2017 auf der Homepage EDK unter Dokumentation/Beschlüsse oder http://www.edk.ch/dyn/23791.php).

Fragen zum Finanzhaushalt der EDK sind somit klar geregelt und öffentlich (vgl. www.edk.ch/ Rechtsammlung der EDK/Organisation der EDK/Finanzierung). Die dort publizierten Richtlinien für die Führung des Finanzhaushaltes der EDK vom 7. November 2002 bestimmen die minimale Höhe des Betriebskapitals (Art. 2 Abs. 1: mindestens 15 % des Jahresbudgets) als auch den Umgang mit allfälligen Einnahmenüberschüssen (Art. 2 Abs. 2 und Art. 8: mindestens 50 % sind dem Betriebskapital zuzuweisen). Die restlichen Einnahmenüberschüsse dienen zur Bildung von Rückstellungen oder werden den Kantonsbeiträgen des nächsten Jahres gutgeschrieben (Art. 2 Abs. 2).

3.2.5 Zu Frage 5:

Ist der Regierungsrat bereit, sich in den entsprechenden Gremien dafür einzusetzen, dass die EDK ihre Reserven in einer Zeit knapper Kantonsfinanzen massiv reduzieren muss?

Nein. Das Betriebskapital der EDK für das Konkordat über die Schulkoordination der Kantone (Schulkonkordat) beträgt aktuell, also per 31. Dezember 2015, 2'780'283 Franken, was einem Deckungsgrad von 26,04 % des Jahresbudgets entspricht. Damit stünden theoretisch (bereits erfolgte Rückstellungen nicht berücksichtigt) rund 11 % des Jahresbudgets oder 1,1 Mio. Franken zur Verfügung, die den Kantonsbeiträgen des nächsten Jahres gutgeschrieben werden könnten. Daran würde der Kanton Solothurn mit 3,2 % partizipieren, was eine einmalige Senkung seines EDK-Beitrages um 35'200 Franken bewirken würde (der Beitrag gemäss Schulkonkordat an die EDK berechnet sich nach der Wohnbevölkerung und beträgt für den Kanton SO 3,2 %. Für 2016 beträgt der Beitrag des Kantons 226'398 Franken).

Angesichts dieser geringen und wohl einmaligen Entlastung für den Kanton bevorzugen wir deshalb weiterhin, im Budgetprozess der EDK darauf hin zu wirken, dass sparsam mit den Ressourcen umgegangen wird (seit ein paar Jahren sind die Kantonsbeiträge an das Schulkonkordat rückläufig) oder allfällige Überschüsse zur Erhaltung der Liquidität, für Rückstellungen, für Budgetausgleiche, zur Deckung von Verlusten oder für Massnahmen verwendet werden können, die nach entsprechenden Beschlüssen von Plenarversammlung oder Vorstand erforderlich sind, aber nicht budgetiert waren.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (4) AN, VEL, DK, DT
Volksschulamt
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat