
Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz

Markus Heinzer und Judith Hangartner

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über die politischen Entscheidungsstrukturen und damit die Governance-Ebenen der Volksschule in den Schweizer Kantonen. Dabei werden die Zuständigkeiten der Instanzen auf den verschiedenen Ebenen dargelegt. Diese Übersicht soll die Eigenheiten der Organisationsstruktur der Schulischen Governance hervorheben, welche in der Verflechtung mit transnationalen Einflüssen die Prozesse der Steuerung und Beeinflussung der Schule in der Schweiz prägen. Auf einer typisierenden Ebene werden die allgemeinen Eckpunkte herausgearbeitet, ohne die Unterschiede der kantonalen Schulsysteme in ihrer ganzen Breite erfassen zu können.

Schlüsselwörter

Volksschule · Schweiz · Zuständigkeiten · Kompetenzen · Instanzen · Organisationsstruktur · Schulsysteme

M. Heinzer (✉)

Beratung, Projektleitung, Erwachsenenbildung, Bern, Schweiz

E-Mail: info@markusheinzer.ch

<http://www.markusheinzer.ch>

J. Hangartner

Institut für Forschung, Entwicklung und Evaluation,

Pädagogische Hochschule Bern, Bern, Schweiz

E-Mail: judith.hangartner@phbern.ch

Aus der Governance-Perspektive, die auf Koordinationsmechanismen zwischen den Akteuren in Mehrebenensystemen fokussiert, können Strukturen und Beziehungen der Einflussnahme und Macht untersucht und diskutiert werden. Dieser Beitrag nimmt die politischen Entscheidungsstrukturen und damit die Grundlage der Governance der Schule in der Schweiz in den Blick. Dabei wird dargelegt, welche Instanzen auf welcher Ebene welche (politischen und finanziellen) Zuständigkeiten haben. Die Kenntnis und der Einbezug der Eigenheiten der Organisationsstruktur der Schweizer Schule sind zentral für eine Governance-Diskussion über die Praktiken der Steuerung und der Beeinflussung von schulischen Prozessen. Diese Eigenheiten werden hier herausgearbeitet. Dabei sollen nicht wie im aktuellen politischen und oft auch im wissenschaftlichen Diskurs in der Schweiz die Unterschiede der verschiedenen kantonalen Schulsysteme fokussiert, sondern im Gegenteil allgemein vorkommende, typische Eckpunkte der aktuellen Organisationsstrukturen freigelegt und systematisiert werden. Auf die historische Entwicklung dieser Strukturen verweisen wir nur an wenigen Stellen.¹

Wie der ganze Sammelband beschränkt sich auch dieser Beitrag weitgehend auf die obligatorische Schule, die Bildung für alle. Nicht im Zentrum stehen sollen die „nützliche“ Bildung (Berufsbildung) und die „gelehrte“ Bildung (Gymnasium, Universität) (Jenzer 1998). Unter dem Begriff „Volksschule“ wird heute in der Schweiz im Gegensatz zum früher verwendeten Begriff „Primarschule“ auch der obligatorische Kindergarten und die Sekundarstufe I (früher „Realschule“ und „Sekundarschule“) subsumiert.

Die Stufe „Volksschule“ des Bildungssystems liegt in der Schweiz seit jeher fast vollständig im Kompetenzbereich der Kantone, weshalb auch selten von einem „Schweizer Schulsystem“, sondern meistens von „kantonalen Schulsystemen“ gesprochen wird. Als Referenzpunkt für die Erschließung der Governance-Beziehungen in der Volksschule bietet sich deshalb primär die kantonale Ebene an. Bei den Organisationsprinzipien *innerhalb* der Kantone zeigen sich beispielsweise gegenüber den Bundesländern Deutschlands wichtige Unterschiede, die speziell im Verhältnis zwischen zweiter (Kanton) und dritter Ebene (Gemeinde) des Föderalismus sichtbar werden. Dieses Verhältnis, insbesondere bezogen auf die Schule, steht im Fokus dieses Buches und der zugrunde liegenden Untersuchungen.

¹Für eine Übersicht über die historische Entwicklung der politischen Zuständigkeiten im Volksschulwesen seit den 1830er Jahren bis heute am Beispiel des Kantons Bern verweisen wir auf Rothen (2015).

Im Folgenden werden zuerst die Grundprinzipien der Organisation in der Schweizer Governance-Struktur kurz behandelt. Anschließend werden entlang der drei föderalen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) die politischen Strukturen und die Kompetenzen, Rechte und Pflichten der jeweiligen Instanzen, speziell in Bezug auf den Bildungsbereich bzw. die Volksschule erklärt.

1 Föderalismus, Subsidiarität, Milizorganisation

Der Staatsaufbau der Schweiz folgt einem starken Föderalismus, der sich auf drei Ebenen stützt: Bund, Kantone, Gemeinden. Die Kantone haben in vielen Politikbereichen große Entscheidungskompetenz. So meint man in der Schweiz mit den Begriffen „Staat“ oder „staatlich“ denn auch meist den Kanton. Historisch und konzeptionell bilden die Kantone als souveräne „Staaten“ den Schweizer Bundesstaat. Die Einschränkung dieser Souveränität und damit die Übertragung von Rechten und Zuständigkeiten an den Bund wird in der Bundesverfassung geregelt. Der Bund beansprucht heute jedoch in vielen Politikbereichen Zuständigkeiten, soweit diese durch gesetzliche Grundlagen abgesichert sind bzw. ein übergeordnetes Interesse an gemeinsamen Regelungen anerkannt ist. Nebst seinen traditionellen Kompetenzen, wie in der Außenpolitik oder dem Militär, nimmt der Bund heute unter anderem auch in der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik Einfluss. Trotzdem muss das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen als komplementär verstanden werden. In der Schweizer Bundesverfassung ist dieser Grundsatz wie folgt festgehalten: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind“ (BV Art. 3). Die Kantone wiederum überlassen via Gesetzgebung viele Entscheidungen den Gemeinden und beanspruchen im Prinzip nur dort Entscheidungskompetenzen, wo kantonsweit einheitliche Regelungen nötig erscheinen. Diese föderalistische Struktur lässt sich mit der Maxime der subsidiären Machtverteilung beschreiben, die mit einer möglichst weitgehenden Selbstbestimmung/Autonomie der Individuen und Gruppierungen begründet wird. Gemäß der Herkunft des Wortes „Subsidiarität“ (aus dem lateinischen „subsidium“: Hilfe, Hilfsmittel oder Beistand) dient der jeweilige Verbund nur dem Zweck, zu Hilfe zu kommen, wenn die einzelnen Elemente in der Befriedigung ihrer Bedürfnisse nicht mehr alleine weiterkommen. Entsprechend dieser Maxime soll der Bundesstaat als Verbund von Kantonen nur dann eingreifen, wenn die einzelnen Kantone auf seine Unterstützung angewiesen sind. Analog dazu sollen die Kantone nur dann entscheiden, wenn die Gemeinden alleine nicht weiterkommen. Yvo Hangartner fasst dieses Prinzip wie folgt:

„Soviel Dezentralisation wie möglich und nur soviel Zentralisation als nötig, mit dem Akzent auf dem ersten Teil des Satzes“ (Hangartner 1976, S. 79). Dietmar Braun (2003, S. 62 f.) spricht gar von einem Organisationsprinzip der „Nicht-Zentralität“, das beispielsweise an der im Vergleich zu Deutschland sehr weitgehenden Steuerautonomie der Schweizer Kantone illustrieren lässt. So grenzt der Autor die schweizerische „dezentrale“ Ausprägung des Föderalismus vom „unitarischen“ Föderalismus in Deutschland ab (ebd.).

Die Auslegung der Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität in konkreten Situationen unterliegt laufend der politischen Aushandlung. Welche Themen jeweils auf der oberen und welche auf der unteren föderalen Ebene angesiedelt bzw. wie die Kompetenzen, Rechte und Pflichten verteilt werden, wird in einem demokratischen Staat ununterbrochen diskutiert und verändert. Ein Resultat dieser Aushandlungen sind auch gewisse Überlappungen der Kompetenzen in vielen Politikgebieten (Braun 2003, S. 63). Trotz dieser in der Schweiz eher stark definierten grundsätzlichen Machtteilung zwischen Zentral- und Gliedstaaten stellen verschiedene Autoren auch hier insgesamt Tendenzen einer Ausweitung von Bundeskompetenzen fest (z. B. Braun 2003, S. 62), wie dies sehr gut in den USA sichtbar wird (z. B. beim Bildungsgesetz „No Child Left Behind“ von 2002).

In der Schweiz ist der Föderalismus auch dadurch gekennzeichnet, dass die demokratische Gewaltenteilung auf jeder Ebene nachvollzogen ist. Sowohl beim Bund als auch in den Kantonen und in den Gemeinden stehen sich ausführende/exekutive und gesetzgebende/legislative Instanzen gegenüber. Die Exekutiven sind auf allen Ebenen in Form von Räten mit fünf bis neun Mitgliedern konstituiert (Bundesrat, Regierungsrat, Gemeinderat). Die Legislativ-Verantwortung tragen auf Bundes- und Kantonsebene und auch in städtischen Gemeinden Parlamente, in dörflichen Gemeinden die Versammlungen aller GemeindebürgerInnen (Gemeindeversammlungen).

Sowohl die kleinen wie auch die großen Räte sind aus gewählten Laienpersonen zusammengesetzt. Das in der Schweiz vorherrschende Muster der Kompetenzverteilung kann als Selbstorganisation entlang des Milizprinzips beschrieben werden, das aber weder in der Verfassung noch in einem Gesetz explizit festgehalten ist (Riklin 1982, S. 50 f.). Gemäß diesem Prinzip übernehmen alle fähigen Bürgerinnen und Bürger Aufgaben in der Organisation des Staates. In der Schweiz sind alle Exekutiven und auch alle Legislativen auf allen Ebenen durch Laien besetzt, für die Wahl in diese Gremien sind also prinzipiell keine Fachkenntnisse nötig. Sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantons- und Gemeindeebene werden die „Minister“ (die in der Schweiz selten so genannt werden) als

Mitglieder der Exekutivräte gewählt. Über die (wechselnde) Verteilung der thematisch gegliederten Departemente/Direktionen/Ressorts unter den Mitgliedern entscheiden die Räte weitgehend selbst. So werden also auch die Bildungsdepartemente in den Kantonen und Gemeinden von „Ministern“ geleitet, die nicht unbedingt über einen fachlichen Hintergrund im Bereich Bildung verfügen.

Die Legislativämter und auch die Exekutivämter in kleineren Gemeinden können vom Anspruch her als Nebenamt ausgeübt werden.² Speziell in kleinen Gemeinden, in denen die Exekutivämter im Ehrenamt (mit nur symbolischer Entlohnung) ausgeübt werden, stößt diese Organisationsform, die auf dem politischen Engagement von Individuen aufbaut, immer stärker auf Rekrutierungsprobleme. Über die Ursachen dieser Problematik gibt es mittlerweile eine wissenschaftliche und auch eine politische Diskussion (siehe z. B. den Beitrag von Oliver Dlabac in diesem Band).

2 Ebene Bund

Die Schweizer Bundesverfassung definiert sehr restriktiv Grundvorgaben für das Bildungsangebot auf Volksschulstufe; ansonsten beschränken sich die Entscheidungskompetenzen des Bundesstaats im Schweizer Bildungssystem auf die Berufs- und die Mittelschul- bzw. Hochschulbildung. Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone, einen ausreichenden Grundschulunterricht anzubieten, der allen Kindern offen steht und konfessionsneutral unter staatlicher Leitung oder Aufsicht stehen muss (Art. 62). Der Unterricht an den öffentlichen Schulen muss zudem unentgeltlich angeboten werden. Weiter bestehen Gesetze und Verordnungen über die internationale Zusammenarbeit im Bereich Bildung und Berufsbildung,³ zur Förderung der musikalischen Bildung⁴ und von Sport und Bewegung

²Diesem Anspruch des Milizprinzips folgt auch die Organisationsstruktur der Schweizer Armee insofern als viele Soldaten und auch Offiziere nebenher einen zivilen Beruf ausüben und nur wenige Berufssoldaten beschäftigt werden. Etymologisch stammt die Bezeichnung „Miliz“-Prinzip, die offenbar in diesem Sinn außerhalb der Schweiz weniger gebräuchlich ist, denn auch aus dem militärischen Bereich (lateinisch: „militia“).

³Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung vom 8. Oktober 1999; Verordnung über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung (VIZBM) vom 18. September 2015.

⁴Verordnung des EDI über das Förderungskonzept 2012–2015 für die Förderung der musikalischen Bildung vom 29. November 2011.

(auch in Schulen).⁵ Zur „Steuerung des Bildungsraums Schweiz“ gibt es seit 2007 ein Bundesgesetz, das Bundesbeiträge an gemeinsame Projekte von Bund und Kantonen ermöglicht, so an den „Schweizerischen Bildungsserver“, an das „Bildungsmonitoring“ und an „Kompetenzmessungen bei Jugendlichen (PISA)“. ⁶ Die Kosten dieser nationalen Steuerungsinstrumente werden dabei jeweils hälftig zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt und die Leistungen und Aufträge in Leistungsverträgen verbindlich geregelt.

In der Berufsbildung regelt der Bund die Eckpunkte der Grundausbildung (Lehre) und den Bereich Berufsmaturität.⁷ Bundesweit werden auch die eidgenössische Maturität sowie die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Maturitäten geregelt.⁸ Im Hochschulbereich regelt die Bundesverfassung (Art. 63a) und ein darauf basierendes Bundesgesetz die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen.⁹ Die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH Zürich, EPFL Lausanne) werden direkt vom Bund getragen und beaufsichtigt.¹⁰ Im Gesetz über Hochschulförderung und -koordination regelt der Bund auch die Studiengestaltung der Fachhochschulen sowie die Akkreditierung für alle Hochschulen (inkl. der Pädagogischen Hochschulen).¹¹ Die Kantone als Träger der zehn kantonalen

⁵Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SpoFöG) vom 17. Juni 2011 (inkl. Verordnung).

⁶Bundesgesetz über Beiträge an gemeinsame Projekte von Bund und Kantonen zur Steuerung des Bildungsraums Schweiz vom 5. Oktober 2007.

⁷Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002; Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011; Verordnung über die eidgenössische Berufsmaturität (Berufsmaturitätsverordnung, BMV) vom 24. Juni 2009.

⁸Verordnung über die schweizerische Maturitätsprüfung vom 7. Dezember 1998; Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsverordnung, MAV) vom 15. Februar 1995.

⁹Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011.

¹⁰Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) vom 4. Oktober 1991.

¹¹Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011.

Universitäten und der LehrerInnenbildung an den Pädagogischen Hochschulen bestimmen alle übrigen Regelungen in diesem Bereich selber.¹²

Gemäß dem Bundesamt für Statistik finanziert der Bund gut 17 % der öffentlichen Ausgaben für die Bildung. Weil ein Teil dieses Betrags über Beiträge an die Kantone und Gemeinden fließt, resultieren beim Bund noch gut 10 % direkte Bildungsausgaben.¹³ In absoluten Zahlen sind das ungefähr 3594 Mio. Franken. An die Finanzierung der Volksschule trägt der Bund mit knapp 21 Mio. Franken nur einen kleinen Bruchteil zu den Gesamtkosten von 15.443 Mio. Franken bei.

2.1 Stimmberechtigte

In der Schweiz sind alle Männer und Frauen ab 18 Jahren mit Schweizer Bürgerrecht stimmberechtigt. Ausländerinnen und Ausländer, und damit rund ein Viertel der Bevölkerung, haben auf Bundesebene kein Stimmrecht.¹⁴ Die Stimmberechtigten entscheiden via Volksabstimmung über die Bundesverfassung. Die letzte solche Abstimmung im Bereich Bildung fand 2006 statt, als eine „Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung“ vorgelegt wurde. Der mit sehr großer Mehrheit angenommene zusätzliche Verfassungsartikel (Art. 61a) legte den Grundstein für die großen Harmonisierungsbestrebungen der letzten zehn Jahre (dazu mehr weiter unten). Die Stimmberechtigten haben auch das Recht, per Initiative einen bestimmten Verfassungstext der Abstimmung vorzulegen. Für Verfassungsänderungen braucht es sowohl das „Volksmehr“ (eine absolute Mehrheit aller abgegebenen Stimmen) als auch das „Ständemehr“ (eine absolute Mehrheit der Kantone, basierend auf der Mehrheit aller abgegebenen Stimmen in den Kantonen). Die Stimmberechtigten können via Referendum auch vom Bundesparlament beschlossene Bundesgesetze ablehnen (hier gilt das „Volksmehr“). Die Stimmberechtigten wählen das Bundesparlament (Kantone als Wahlkreise).

¹²Siehe zur Aufteilung der Kompetenzen auch: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Schweiz:Aufbau_und_Steuerung (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

¹³<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/01/key/blank/05.html>; <http://www.edk.ch/dyn/14798.php> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

¹⁴Siehe zur Höhe des Ausländeranteils die Informationen des Bundesamtes für Statistik: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

2.2 Bundesparlament

Das Bundesparlament der Schweiz wird alle vier Jahre durch die Stimmberechtigten gewählt. Das Zweikammersystem aus Nationalrat (jeder Kanton erhält Sitze proportional zur Wahlbevölkerung) und Ständerat (jeder Kanton erhält 2 Sitze) sichert vor allem den kleinen Kantonen einen zusätzlichen Einfluss. Beide Kammern sind gemäß eines „perfekten Bikameralismus“ gemeinsam für die Gesetze auf Bundesebene zuständig. Als „vereinigte Bundesversammlung“ wählen die Mitglieder beider Kammern zusammen den Bundesrat.

2.3 Bundesrat

Der Bundesrat ist die nationale Exekutive bzw. die Regierung der Schweiz. Die sieben Mitglieder werden alle vier Jahre nach Zusammentreten des neu gewählten Bundesparlaments durch dieses gewählt bzw. bestätigt. Bei Rücktritten innerhalb der Legislatur wird der frei werdende Sitz einzeln neu besetzt. Der Bundesrat erlässt Verordnungen auf Bundesebene und beantragt dem Bundesparlament Gesetzesänderungen.

2.4 Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung untersteht dem Bundesrat. Sie ist in sieben Departemente geordnet, denen jeweils ein Mitglied des Bundesrates vorsteht. Alle unmittelbaren Bildungsfragen sind im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung angesiedelt. Seit Dezember 2012 beschäftigt sich hier das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) mit Fragen der Bildungs- und Forschungspolitik.¹⁵ Das SBFI ist für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH), für die Förderung der kantonalen Universitäten, und für die Anerkennung kantonalen und ausländischer Maturitäten zuständig. Es vergibt über den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) auch die Forschungsgelder des Bundes, arbeitet mit Forschungsinstitutionen außerhalb des Hochschulbereichs zusammen und bewirtschaftet die Schweizer Mitgliedschaft in internationalen Forschungsorganisationen. Im Bereich Berufsbildung regelt das

¹⁵Das Staatssekretariat ging aus dem ehemaligen Staatssekretariat für Bildung und Forschung und dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie hervor und koordiniert neu alle Bundesaktivitäten im Bildungswesen und in der Forschung.

SBFI in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt (ODA) in eigenen Verordnungen die Grundausbildung in allen anerkannten Berufen.¹⁶

3 Ebene Kantone

In der Organisation der Volksschule in der Schweiz ist die kantonale Ebene der zentrale Referenzpunkt. Traditionell haben die Kantone über ihre Schulen und teilweise auch über die Berufs- und Hochschulen selbstständig und souverän bestimmt. Heute wird die Steuerung der Schulen zunehmend von internationalen Trends und der Ebene der institutionalisierten horizontalen Koordination zwischen den Kantonen beeinflusst; diese wird weiter unten ausführlich erklärt. Die Kantone geben die Rahmenbedingungen für die Volksschule vor. *Eurydice*, die EU-Ressource zum Verständnis der Schulorganisation in den europäischen Ländern, listet diese umfassend auf:

Das kantonale Bildungsrecht regelt Ziele, Grundsätze und Gliederung des Bildungswesens. Festgelegt werden Schulpflicht und Unentgeltlichkeit, Stellung und Organisation der Schulen, Bestimmungen zum Schulbetrieb wie Schuljahresbeginn, Anzahl Schulwochen pro Jahr, Wochenstundenzahlen pro Fach und Klasse, Dauer der Lektionen, Unterrichtszeit, Klassengröße, Förderangebote, Beurteilung und Promotion, Übertrittsverfahren, sonderpädagogische Angebote, Schuldienste (z. B. schulmedizinische und schulpsychologische Dienste), Rechtstellung der Schulbeteiligten, Absenzen und Dispensationen, Sonderschulung, Bewilligung und Aufsicht von Privatschulen usw. Die Kantone sind auch für die Festlegung der Lehrpläne und der Lehrmittel zuständig. Die Kantone regeln die Anstellungsbedingungen von Lehrpersonen. Weiter werden die Zuständigkeiten des Kantons und der Gemeinden bzw. der entsprechenden Organe, die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Finanzierung der Schulen geregelt.¹⁷

Die finanzielle Last für die Volksschule wird im Durchschnitt der Kantone zu rund 55 % durch die Gemeinden und zu 45 % durch die Kantone getragen.¹⁸

¹⁶<http://www.sbf.admin.ch/bvz/index.html?lang=de> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

¹⁷https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Schweiz:Verwaltung_auf_kantonaler_und_kommunaler_Ebene (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

¹⁸Tabelle „Öffentliche Bildungsausgaben nach Bildungsstufe und Verwaltungsebene und nach Ausgabenart, 2012“, Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/02/data/blank/04.html> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

Die entsprechenden kantonalen Gesetze und Finanzpläne werden wie in den anderen Politikbereichen von den Regierungen und den Parlamenten beschlossen.

3.1 Stimmberechtigte

Die Stimmberechtigten des Kantons bestimmen über die kantonale Verfassung in Volksabstimmungen.¹⁹ Wie auf der Bundesebene besteht in allen Kantonen das Instrument der Volksinitiative, womit eine Abstimmung über eine Verfassungsänderung verlangt werden kann. So fordern beispielsweise aktuell in verschiedenen Kantonen Initiativen eine Mitbestimmung der Stimmberechtigten oder des Kantonsparlaments im Bereich Lehrplan (in direktem Zusammenhang mit der Einführung des „Lehrplans 21“, dazu weiter unten mehr). Auch die freie Schulwahl wurde bereits in mehreren Kantonen mittels Initiativen in die öffentliche Diskussion eingebracht (vgl. Herzog 2013; Diem und Wolter 2011). Diese Initiativen wurden jeweils mit großen Mehrheiten abgelehnt. Im Kanton Zürich fordert zurzeit eine Initiative die vollständige Abschaffung aller Gebühren und Beiträge für alle öffentlichen Bildungsangebote (Volksschule, Mittelschule, Berufsschule, Hochschule/Universität).²⁰ Mehrere Kantone kennen das Instrument der Initiative zudem nicht nur auf Verfassungs-, sondern auch auf Gesetzesebene („konstruktives Referendum“). Um Gesetzesbeschlüsse des Parlaments vor die Volksabstimmung zu bringen, können in allen Kantonen sowie auf der Bundesebene eine Anzahl Stimmberechtigte ein Referendum verlangen. Die Stimmberechtigten wählen die kantonalen Parlamente und die Kantonsregierungen.

3.2 Kantonsparlament

Die kantonalen Parlamente, die verschiedene Namen tragen (Großer Rat, Kantonsrat, Landrat), sind als Legislative für die kantonalen Gesetze verantwortlich. Üblicherweise erlassen sie zum Volksschulbereich diverse Gesetze (Volksschulgesetz, Lehreranstellungsgesetz, usw.), die sowohl Rahmenbedingungen wie

¹⁹In ungefähr jedem dritten Kanton können auch Ausländerinnen und Ausländer an kantonalen und/oder kommunalen Abstimmungen teilnehmen (<https://www.ch.ch/de/stimmrecht/>. Zugriffen: 1. Februar 2016).

²⁰Kantonale Initiative im Kanton Zürich: <http://www.bildungsinitiative-ja.ch/> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

auch Kompetenzaufteilung (z. B. zwischen Kanton und Gemeinde) regeln. Im Bildungsbereich steuern die kantonalen Parlamente wie in den anderen Politikbereichen auch mit parlamentarischen Vorstößen (Aufträge an die Regierung wie Postulate und Motionen) und mit der Verabschiedung von Finanzplänen und Budget.

3.3 Kantonsregierung

Die kantonalen Exekutiven/Regierungen werden unterschiedlich bezeichnet, in den meisten Deutschschweizer Kantonen heißen sie „Regierungsrat“ oder „Staatsrat“, in der Romandie „Conseil d’État“. Die Entscheidungskompetenzen im Bildungsbereich sind je nach Kanton unterschiedlich zwischen der Regierung und den für die Bildung zuständigen Verwaltungsdepartementen aufgeteilt. Bestimmte übergeordnete Entscheidungen treffen die Regierungen, so beispielsweise die Einführung von Lehrplänen (in 11 Kantonen).²¹

3.4 Erziehungsrat/Bildungsrat

17 Kantone (so z. B. ZH, ZU, BL, BS, SG) kennen mit dem Erziehungsrat bzw. Bildungsrat noch eine weitere Behörde auf kantonalen Ebene (Stand: 2014).²² Historisch gehen die Erziehungsräte/Bildungsräte auf die Bildungsreform von Philipp Albert Stapfer in der Zeit der Helvetischen Republik zurück (Osterwalder 1997). Für diese Erziehungsräte gelten sehr unterschiedliche kantonale Regelungen.

Im Kanton Zürich zum Beispiel hat der Bildungsrat heute die Aufgabe, über die Lehrpläne, Lehrmittel und Reglemente der Volksschule, Mittelschule und Berufsschulen zu entscheiden. Er kann zudem zu weiteren bildungspolitischen Fragen Stellung beziehen. Der Erziehungsrat besteht hier aus dem für die Bildung zuständigen Regierungsratsmitglied (Vorsitz) und acht Persönlichkeiten aus den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Sozialwesen. Die Mitglieder werden vom kantonalen Parlament (Kantonsrat) gewählt. Die Lehrpersonen haben Anrecht auf eine angemessene Vertretung im Bildungsrat. Im Kanton

²¹Für eine Übersicht über die Zuständigkeiten bei der Einführung von Lehrplänen siehe EDK (2015).

²²Für eine Übersicht über die geltenden Regelungen in den Kantonen siehe EDK (2014).

Zug hat der Bildungsrat ähnliche Kompetenzen. Er regelt zusätzlich auch die Schulferien und Blockzeiten. Weitere Kompetenzen umfassen hier die Kriterien der Anerkennung von Privatschulen, die Bestimmung der Schwerpunkte für die externe Schulevaluation und das kantonale Angebot an Lehrerweiterbildung. In Zug werden die sieben Mitglieder des Bildungsrats vom Regierungsrat gewählt (entsprechend seinem eigenen Parteienverhältnis).

3.5 Kantonale Bildungsverwaltung

Die Kantonsverwaltungen sind in Direktionen bzw. Departemente unterteilt, die jeweils einem Mitglied der Kantonsregierung unterstehen. Diese „Minister“ werden in den Kantonen DirektorInnen oder DepartementsvorsteherInnen genannt. Für Bildung und Erziehung ist meist ein separates Departement bzw. eine Direktion zuständig („Erziehungsdirektion“, „Bildungsdirektion“, „Erziehungsdepartement“, „Departement für Erziehung“). Diese Departemente umfassen teilweise auch die Themenbereiche Kultur und/oder Sport. Die für die Bildung zuständigen Departemente sind meist nach Bildungsstufen in Abteilungen oder Dienststellen gegliedert (z. B. ein Amt für die Volksschule und ein anderes Amt für den Hochschulbereich). Sie sind für den Erlass der Rahmenbedingungen für die Volksschule zuständig, soweit diese nicht anderen kantonalen Behörden oder den Gemeinden übertragen worden sind.

3.6 Kantonale Schulaufsicht/Schulinspektorate/Schulevaluation

Viele Kantone (offenbar vor allem in der Deutschschweiz) lassen die Gemeinden in der Führung der Volksschulen traditionell von SchulinspektorInnen beaufsichtigen.²³ Deren Aufgabe ist es, die Verbindung der Erziehungsdirektion zu den Schulen sicherzustellen, die Schulen zu fördern und zu unterstützen und über die kantonalen Leistungen an die Gemeinden zu entscheiden. Früher waren die SchulinspektorInnen auch für die pädagogische Aufsicht über die Lehrerinnen und Lehrer zuständig, die heute meist durch die Schulleitungen verantwortet wird. In letzter Zeit haben viele Deutschschweizer Kantone die Schulinspektorate

²³<http://www.edk.ch/dyn/15980.php> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

reorganisiert oder durch Evaluationsstellen ergänzt bzw. ersetzt, die den Einfluss des Kantons auf die Schulqualität sicherstellen sollen (Brägger et al. 2007; Maag Merki 2011).²⁴ So betreibt beispielsweise der Kanton Zürich seit 2007 eine fachlich unabhängige *Fachstelle für Schulbeurteilung*, welche die Qualität der Schulen punkto Pädagogik und Organisation regelmäßig überprüft. Diese Fachstelle ersetzt heute im Kanton Zürich die Bezirksschulpflegen, die traditionell als demokratisch gewählte Laienbehörden für die Schulaufsicht zuständig waren. Die Bezirksschulpflegen bestanden zu einem Fünftel aus Abgeordneten der kantonal organisierten Lehrerschaft (Schulsynode, Schulkapitel). Die restlichen Mitglieder wurden in Volkswahlen gewählt. Mit dieser Konstruktion verfügte der Kanton Zürich in der Vergangenheit über eine weitgehend von der staatlichen Verwaltung unabhängige, parallele Aufsichtsstruktur für die Volksschule (Bildungsrat–Bezirksschulpflegen–Gemeindeschulpflegen).

4 Interkantonale Koordination

Die kantonalen Regierungen verfügen über gemeinsame, institutionalisierte Konferenz-Formate, in denen sie ihre Politik untereinander koordinieren und gegenüber dem Bund positionieren können. Die Konferenz der Kantonsregierungen beschäftigt sich allgemein mit Fragen der Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund, Föderalismus und ähnlichem. Andere Konferenzen befinden sich auf Ministerebene (Departements-/Direktionsvorsteher) und befassen sich mit Teilbereichen der kantonalen Politik, so beispielsweise die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK). Diese Konferenzen wurden in den letzten Jahrzehnten aktiver und damit einflussreicher. Wie bei der EU mit ihrem „Rat der Europäischen Union“ („EU-Ministerrat“), der ebenfalls in unterschiedlichen Formationen (oft thematisch getrennt) tagt, entwickelten auch diese koordinativen Formate in der Schweiz auf einer Art Zwischenebene zwischen Kantonen und Bund eine sachpolitisch äußerst starke Durchsetzungskraft, da sie mit koordiniertem Vorgehen sowohl die Themenleaderschaft übernehmen als auch Tatsachen schaffen konnten.

²⁴http://www.gl.ch/documents/Sonderausgabe_Evaluationsbasierte_Schulaufsicht_Turnus-I.pdf (Zugegriffen: 1. Februar 2016). Für eine Übersicht über den Stand der Entwicklung in den einzelnen Kantonen siehe: http://www.argev.ch/page.php?pages_id=22&language=de (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

4.1 Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

Mit Bildungsthemen befasst sich auf der interkantonalen Ebene die „Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren“ (Erziehungsdirektorenkonferenz, EDK). Die EDK nimmt heute starken Einfluss auf die Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme (Mangold et al. 2005; Manz 2012). Resultate sind seit Längerem interkantonale Absprachen zu organisatorischen Rahmenbedingungen der Volksschule, wie dem „Sommerschulbeginn“, also der Terminierung von Beginn und Ende der Schuljahre im Sommer. Auch die gegenseitige Anerkennung und Gleichwertigkeit der kantonalen Maturitätsausweise und der Zertifikate der kantonalen Lehrerbildung werden durch die EDK kontrolliert und garantiert. Seit die Bildungsartikel der Bundesverfassung im Jahr 2006 in einer Volksabstimmung mit sehr großen Zustimmungsraten revidiert wurden, hat die Angleichung der kantonalen Volksschulsysteme an Schwung gewonnen. Neu sind damit die Kantone durch die Bundesverfassung verpflichtet, ihre Schulsysteme zu harmonisieren. Für den Fall, dass eine Harmonisierung auf koordinative Weise nicht in genügendem Masse zustande kommen sollte, gab sich der Bund gleichzeitig die Kompetenz, interkantonale Verträge allgemeingültig zu erklären (Art. 48 Abs. 1) oder selber verbindliche Regelungen für alle Kantone einzuführen (Art. 62 Abs. 4).²⁵ Die Harmonisierungsbemühungen werden seither weitgehend in der EDK vorangetrieben und verwirklicht, ihre Resultate werden erst nach und nach sichtbar, diskutiert und in Kraft gesetzt.

Dem 2009 in Kraft gesetzten „HarmoS“-Konkordat²⁶ sind bis heute 15 Kantone beigetreten. Sieben Kantone haben sich in Volksabstimmungen gegen einen Beitritt entschieden. In den restlichen vier Kantonen ist der Beitrittsentscheid noch hängig. Mit dem Konkordat verpflichteten sich die beigetretenen Kantone, bis zum Beginn des Schuljahrs 2015/2016 die Dauer der einzelnen Bildungsstufen und die Übergänge dazwischen zu standardisieren: Die Primarstufe – inklusive zwei Jahre Kindergarten oder die ersten beiden Jahre einer Eingangsstufe – umfasst acht Jahre. Die Sekundarstufe I umfasst drei Jahre. Insgesamt ergeben sich 11 obligatorische Schuljahre. Bei Beginn der Schulpflicht sind die Kinder in der Regel vier Jahre alt.²⁷

²⁵Belser zeigt, wie diese bedingte Harmonisierungskompetenz des Bundes real überhaupt umgesetzt werden könnte (Belser 2012, S. 71 ff.). Aus ihren Überlegungen wird ersichtlich, dass dazu noch einige zentralen Fragen ungeklärt sind.

²⁶http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

²⁷<http://www.edk.ch/dyn/14798.php> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

Über die Organisation der Schule hinaus strebt das HarmoS-Konkordat eine Harmonisierung der Ziele der einzelnen Bildungsstufen in Form von „Bildungsstandards“ an (Art. 7). So hat die EDK erstmals im Jahr 2011 „nationale Bildungsziele“ in Form von „Grundkompetenzen“ für die einzelnen Schulfächer festgelegt. Zudem enthält das Konkordat Verpflichtungen zum Sprachenunterricht, zu Blockzeiten und zu Tagesstrukturen (Betreuungseinrichtungen an Schulen). Weiter beinhaltet HarmoS ein „schweizerisches Bildungsmonitoring“.²⁸ Dazu werden im Frühjahr 2016 erstmals in einer repräsentativen Stichprobe die Schülerinnen und Schülern am Ende der obligatorischen Schulzeit aus allen Kantonen auf das Erreichen der Bildungsziele getestet (Fachbereich Mathematik). Für das Folgejahr ist eine zweite Erhebungswelle (Fachbereiche Schulsprache und erste Fremdsprache) geplant.

Auf der Grundlage der HarmoS-Bildungsstandards baut auch das größte Harmonisierungsvorhaben der letzten Jahrzehnte auf: der „Lehrplan 21“.²⁹ Der Lehrplan 21, der dereinst für die Volksschulen aller deutschsprachigen Kantone gelten soll, wurde in einem vier Jahre dauernden Prozess (2010–2014) unter dem Beizug von unzähligen Expertinnen und Experten von der größten der sprachregionalen Unterkonferenzen der EDK, der D-EDK, erarbeitet. Mit seiner modernen Form, die auf Lernziele und den Erwerb von „Kompetenzen“ aufbaut, also auf Output- statt auf Inputfaktoren, geht der neue Lehrplan einen Schritt weiter als dies für eine reine Harmonisierung der bestehenden kantonalen Lehrpläne nötig gewesen wäre. Das analoge Projekt der französischsprachigen Kantone, der „Plan d'études romand“ (PER)³⁰, wurde einige Jahre früher erarbeitet (2004–2008) und ist heute weitgehend umgesetzt. In der Erarbeitung des PER wurde der Harmonisierungsauftrag offenbar deutlich eingeschränkter verstanden, was auch in einem gegenüber dem Lehrplan 21 sehr viel schlankeren Dokument mündete.

Die Zuständigkeit für die Einführung neuer Lehrpläne liegt bis heute in allen Kantonen entweder bei den Kantonsregierungen, den Erziehungsdirektoren oder den Bildungsverwaltungen. Dass die EDK als koordinierende Instanz auf der Ebene der „Minister“ diesen Harmonisierungsschritt federführend vorantrieb, lag deshalb auf der Hand. Seit der Vorstellung des ersten Entwurfs 2012 flammte vereinzelt vehementer Widerstand aus verschiedenen Lagern auf, der seit der Übergabe des Lehrplans an die Kantone an Fahrt gewann. In der Folge haben es

²⁸<http://www.edk.ch/dyn/12928.php> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

²⁹<https://www.lehrplan.ch/> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

³⁰<http://www.plandetudes.ch/> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

Koalitionen von rechtebürgerlichen Kreisen und kritischen PädagogInnen geschafft, dass in vielen Kantonen über Volksinitiativen abgestimmt werden muss, die den kantonalen Parlamenten oder gar den Stimmberechtigten Entscheidungskompetenzen über Lehrpläne verschaffen wollen.³¹ Damit mündet nun die ursprünglich inhaltliche Kontroverse erst einmal in kantonale Plebiszite über das für die Schweiz eher ungewohnte Vorgehen einer zunehmend einflussreichen interkantonalen Koordinationsinstanz.

Auch die Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in die Regelklassen wird von den Kantonen aufgrund einer interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat, basierend auf der Bundesverfassung und dem nationalen Behindertengleichstellungsgesetz) harmonisiert.³² So sollen integrative Lösungen unter Beachtung des Wohles und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes und des Jugendlichen sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation grundsätzlich separierenden Lösungen vorgezogen werden.

5 Ebene Gemeinde

Die Gemeinden bilden die sogenannte dritte Ebene des Schweizer Föderalismus. Das Verhältnis der Gemeinden zu ihrem Kanton hat aber konzeptionell einen anderen Charakter als dasjenige der Kantone zum Bund. Die Gemeinden sind selber nicht souveräne Körperschaften, sondern den Kantonen untergeordnet (Vatter 2013, S. 442). Über die Kompetenzen- und Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden entscheiden die Kantone selbstständig via ihre eigene Verfassung und Gesetzgebung. Die Bundesverfassung macht hier einige Rahmenvorgaben (siehe dazu den Beitrag von Kilian Meyer in diesem Band).

Innerhalb der kantonalen Schulsysteme sind die Gemeinden für viele Aspekte der Führung und Organisation der Volksschulen vor Ort selbst zuständig. Sie müssen sich dabei innerhalb der kantonal gesetzten Rahmenbedingungen bewegen. Die Kantone geben ihren Gemeinden unterschiedlich große Spielräume. In vielen Sachfragen müssen Beschlüsse der Gemeinde noch durch eine kantonale Instanz genehmigt werden.

³¹<http://www.lehrplan21-nein.ch/>; <http://guteschule-gr.ch/die-initiative/>; <http://www.eineschulefuerunsereKinder.ch/kant-volksinitiative/> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

³²<http://www.edk.ch/dyn/12917.php>; <http://www.edk.ch/dyn/15851.php> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

Die Gemeinden müssen beispielsweise die Schulinfrastruktur (Bau, Unterhalt, Betrieb, Ausrüstung) zur Verfügung stellen. Von den Kantonen werden dazu nur Eckpunkte (etwa im Hinblick auf Klassenzimmergrößen) vorgegeben. Im Kanton Bern bestehen heute nur noch verbindliche Minimalgrößen für Schulzimmer, Turnhallen und Bibliotheken. Zu den vielen weiteren Aspekten von Schulbauten gibt der Kanton nur noch Empfehlungen ab, seit er im Jahr 2002 jegliche finanziellen Beiträge an kommunale Schulhausbauten eingestellt hat.

Viele Kantone geben den Gemeinden in den zentralen Schulfächern vor, welche Lehrmittel (Schulbücher) sie für die Schule bereitstellen müssen. Die Beschaffung und auch die Bezahlung erfolgt aber dann durch die Gemeinden. Im Personalwesen sind kantonal die Anstellungsbedingungen, die Löhne und weitere Punkte vorgegeben. Die Auswahl, Anstellung und Entlassung des Personals nehmen die Gemeinden aber selber vor. Dafür sind vielerorts die lokalen Schulbehörden oder zunehmend die Schulleitungspersonen zuständig.

Die Gemeinden können üblicherweise die Organisation ihrer Schulen und deren Klassen selbst bestimmen. Unterschiede zeigen sich lokal insbesondere in der Organisation der Eingangsstufe und der Führung von Jahrgangs- oder Mehrjahrgangsklassen auf Primarstufe sowie der Organisation von Niveaudifferenzen auf der Sekundarstufe I.³³ Dabei steht jedoch meist nur eine vom Kanton definierte Palette von Möglichkeiten zur Auswahl. Die Zuteilung der Schulkinder zu den Schulhäusern und in Klassen wird ebenfalls durch Organe auf der Gemeindeebene bestimmt (Schulleitung, Schulkommissionen, Schulsekretariat).

Verschiedene weitere Themen im Kompetenzbereich der Gemeinden sind kantonal sehr unterschiedlich geregelt. Vielfach sind Zusatzangebote für die Gemeinden zwar nicht obligatorisch, werden aber vom Kanton motiviert und unterstützt. Beispielsweise können die Gemeinden im Kanton Bern selber entscheiden, ob und wie weit sie Schulsozialarbeit anbieten wollen. Der Kanton unterstützt die Gemeinden in der Planung und Umsetzung und seit 2012 auch finanziell, wobei er bestimmte Qualitätsrichtlinien festlegt (ERZ 2015).

³³ „In einigen Kantonen der Deutschschweiz können die Gemeinden eine Grund- oder Basisstufe (Form der Eingangsstufe) führen. Bei dieser Organisationsform besuchen vier- bis achtjährige resp. vier- bis siebenjährige Kinder die gleiche Klasse. In der Westschweiz zählt man die beiden Kindergartenjahre in der Regel zum ‚cycle 1‘ oder ‚cycle primaire 1‘, der vier Jahre dauert. Im Kanton Tessin wird zusätzlich zu den zwei obligatorischen Kindergartenjahren noch ein fakultatives Jahr für Kinder ab drei Jahren angeboten. (...) Auf der Sekundarstufe I werden die Schülerinnen und Schüler in allen Fächern oder in einem Teil der Fächer in Leistungsgruppen unterrichtet. Dabei gibt es verschiedene Organisationsformen (z. B. getrennte Klassen oder gemeinsame Klassen mit Niveaununterricht in einzelnen Fächern).“ (<http://www.edk.ch/dyn/14798.php>. Zugegriffen: 1. Februar 2016).

Innerhalb der Gemeinden sind verschiedene Instanzen für die jeweiligen Entscheide zuständig.

5.1 Stimmberechtigte/Gemeindeversammlung/Parlament

Die Stimmberechtigten wählen an der Urne die Gemeinde- bzw. Stadtregierung, in größeren Gemeinden bzw. in Städten auch das Parlament („Stadtparlament“, „Stadtrat“, „grosser Gemeinderat“, etc.). Sie stimmen über die „Gemeindeordnung“ (oder das „Organisationsreglement“) ab, also über den obersten Erlass einer Gemeinde (Verfassungsrang analog Kantons- und Bundesverfassung). In der Gemeindeordnung werden die obersten Behörden und Organe der Gemeinde und deren Aufgaben definiert, soweit die Gemeinden diese selber regeln dürfen. Die Bestimmungen des Kantons und des Bundes sind jedoch immer höherrangig, übersteuern also das Gemeinderecht. Die Stimmberechtigten oder allenfalls die Gemeindeversammlung entscheiden auf Antrag der Gemeindeexekutive zudem über die kommunalen Reglemente (Erlasse mit Gesetzesrang). Die Bestimmungen über die Volksschule befinden sich in den Gemeindeordnungen (z. B. Form und Zuständigkeiten der Schulkommissionen) oder in größeren Gemeinden in einem eigenen Schulreglement. Größere Kredite (z. B. Schulhaus-Sanierungen, Neubauten) bedürfen ebenfalls der Zustimmung der Stimmberechtigten oder der Gemeindeversammlung (abgestufte Finanzkompetenzen³⁴). Das Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung beschließt auch über Vereinbarungen/Verträge mit anderen Gemeinden und kann teilweise der Gemeindeexekutive auch Aufträge geben.

5.2 Kommunale Exekutive

Die Gemeinden werden von einem Gremium geleitet, das immer aus mehreren Mitgliedern besteht und meist die Bezeichnung „Gemeinderat“ trägt (in Städten kommt auch „Stadtrat“ vor, z. B. in der Stadt Zürich). Die kommunalen Exekutiven bestehen meist aus fünf bis neun Mitgliedern, die von den Stimmberechtigten gewählt werden. Dabei gibt es unterschiedliche Kombinationen von ehrenamtlichen und halb- oder vollamtlichen Ämtern. Die einzelnen

³⁴Meist sind beispielsweise die Höhe von Krediten dafür massgebend (z. B. in der Gemeinde Seedorf BE: bis 100.000 Franken entscheidet der Gemeinderat, bis 1 Mio. Franken entscheidet die Gemeindeversammlung, darüber die Stimmberechtigten an der Urne).

Gemeinderatsmitglieder stehen Verwaltungseinheiten vor, die nach Sachgebieten (Ressorts) gegliedert sind. In der Stadt Bern steht beispielsweise ein Mitglied des Gemeinderats einer kommunalen Direktion für Bildung, Soziales und Sport vor.

Die kommunalen Exekutiven haben grundsätzlich Entscheidungsbefugnis in allen kommunalen Geschäften, die nicht einer anderen Instanz zugeteilt sind. Sie stellen zudem Antrag an die ihnen legislativ übergeordneten Instanzen (Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament). Im Themenbereich Volksschule bestimmen die Gemeinderäte meist über das Budget, zudem werden sie bei größeren Geschäften wie Reglementen und Infrastruktur-Vorhaben einbezogen, da sie gegenüber der Gemeindeversammlung bzw. dem Gemeindeparlament verantwortlich sind und Antrag stellen.

5.3 Kommunale Verwaltung/Schulverwaltung/ Schulsekretariat

In größeren Gemeinden entstanden in den letzten Jahrzehnten eigene für die Volksschule zuständige Amtsstellen (Schulamt, Schulsekretariat), die gerade in den Städten heute eine beachtliche Größe erreichen. Die Schulämter und Schulsekretariate sind in den meisten Fällen den Quartier- bzw. Kreis-Schulkommissionen formal nicht übergeordnet. Im Grundsatz stehen sich damit zwei hierarchische Systeme gegenüber: Die politische Exekutive mit ihren Schulämtern und -sekretariaten und die Schulkommissionen als Vorgesetzte der Schulleitungen. In mehreren Kantonen zeigt sich deshalb heute die Tendenz, dass Schulleitungen in die Verwaltung integriert und damit der Exekutive unterstellt werden. Die Zusammenarbeit und Entscheidungskompetenzen werden je nach Konstellation unterschiedlich geregelt und mitunter auch immer wieder neu ausgehandelt.

5.4 Schulkommission/Schulpflege/Schulrat

In vielen Kantonen wählen die StimmbürgerInnen bis heute eine oder mehrere eigens für das lokale Schulwesen zuständige Kommissionen (Schulkommission, Schulpflege, Schulrat usw.), die für die Personalauswahl, -beurteilung, und für deren Beaufsichtigung (mindestens der Schulleitung, oft aber auch der übrigen Lehrpersonen) zuständig sind.³⁵ Sie bestehen aus Mitgliedern der lokalen Gemein-

³⁵Für eine Übersicht über die gesetzlichen Regelungen zu Schulkommissionen/Schulpflegen/Schulräten per 2009 siehe EDK (2009).

schaft, die in der Regel als Laien keine pädagogischen Fachkenntnisse mitbringen. Die Mitglieder arbeiten in diesen Behörden ehrenamtlich mit; teilweise erhalten die PräsidentInnen teil- bis vollamtliche Anstellungen, so z. B. die „Schulpräsidenten“ der Stadt Zürich. Die Kommissionen stehen als Laienbehörden zwischen ihrem professionellen pädagogischen Personal (Schulleitungen, Lehrpersonen) und der ebenfalls aus Professionellen bestehenden kantonalen Schuladministration. Bis zur verbreiteten Einführung der Schulleitungen ab den 1990er Jahren füllten die Schulkommissionen und Schulpflegen den ganzen Verantwortungsbe-
reich zwischen der einzelnen Lehrkraft und den kantonalen Instanzen vollständig aus (Heinzer 2017).

Diese kommunalen Aufsichtsbehörden sind heute wie früher dafür verantwortlich, dass alle Eltern ihren Kindern den Schulbesuch ermöglichen. Auf Antrag der Schulleitungen sind sie üblicherweise zudem für die Einteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Schulhäuser und Klassen zuständig. Sie genehmigen Schulordnung, Leitbilder, Schulprogramme und auch Ferienordnung und Stundenpläne, überwachen die Qualitätsentwicklung der Schulen und fungieren als Schlichtungsinstanz bei Konflikten zwischen Lehrpersonen und Eltern. In der Diskussion um die Verteilung der Kompetenzen zwischen Schulkommissionen und Schulleitungen werden heute vermehrt konzeptionelle Anleihen bei der Betriebswirtschaftslehre gemacht, wenn beispielsweise von einer Trennung zwischen „strategischen“ (Schulkommission) und „operativen“ (Schulleitung) Kompetenzen gesprochen wird.

In mehreren Kantonen wurde oder wird über die Abschaffung dieser Gremien diskutiert. Bis heute haben mehrere Kantone sie bereits abgeschafft oder durch beratende Organe ersetzt (so z. B. Solothurn, Neuenburg), während andere den Gemeinden frei stellen, wie sie die Aufsicht und Führung des Schulbereichs zwischen Kommission und kommunaler Exekutive aufteilen (z. B. Bern).

5.5 Schulleitung

Für die pädagogischen und organisatorisch-administrativen Leitungsaufgaben sind in den lokalen Schulen heute (mit Ausnahme des Kantons Appenzell Innerrhoden) in allen Kantonen professionelle Schulleitungen zuständig. Diese sind für die Führung des Lehrpersonals, für die pädagogische Leitung der Schule, für die Organisation des Schulbetriebs und für die Qualitätsentwicklung verantwortlich. Auch die Information der Eltern und der Öffentlichkeit liegt zu einem

großen Teil in ihrem Aufgabenbereich. Sie sind mit beratender Stimme und mit Antragsrecht an den Sitzungen der Schulkommissionen/Schulpflegen anwesend und stellen die Verbindung zwischen der Schulbehörde und der Schule sicher. Die sukzessive Institutionalisierung und Stärkung dieser neuen Instanz erfolgte in den Kantonen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten seit den 1990er Jahren.

5.6 Eltern/Erziehungsberechtigte

Die Eltern und Erziehungsberechtigten müssen ihren schulpflichtigen Kindern den Schulbesuch ermöglichen. Sie werden von den Lehrpersonen in Elterngesprächen und Elternabenden über die Leistungen ihrer Kinder und über Regeln und Weisungen der Schule informiert.

In den meisten Kantonen sind heute verschiedenartige Institutionen installiert, in denen sich die Eltern (bzw. die Erziehungsberechtigten) über die Schule austauschen. Diese Institutionen heißen unterschiedlich „Elternrat“, „Elternforum“ oder „Elternversammlung“ und können zuhause der Schule oder der Schulkommissionen/Schulpflegen und der Schulleitung zu wichtigen Fragen Stellung nehmen und Anträge stellen. Konkrete Entscheidungsbefugnisse haben sie meistens nicht (siehe dazu den Beitrag von Buser und Näpflin in diesem Band). Die Mitsprachemöglichkeiten der Eltern beim Übertritt in die nächste Schulstufe sind kantonal unterschiedlich geregelt.³⁶

Eltern und Erziehungsberechtigte haben grundsätzlich das Recht, ihre Kinder statt in die öffentliche Schule in eine private Schule zu schicken. Teilweise (z. B. im Kanton Bern) erlauben die Kantone den Eltern, ihre Kinder selbst zu unterrichten. Das Anliegen einer freien Schulwahl (auch in Bezug auf Privatschulen) ist ein großes Anliegen kantonalen Elternverbände; entsprechende Initiativen wurden bisher jedoch in mehreren Kantonen abgelehnt. Teilweise (z. B. im Kanton Basel-Stadt auf Sekundarstufe I) werden die Präferenzen der Eltern bei der Zuteilung berücksichtigt. Privatschulen erhalten teilweise Unterstützung von den Kantonen, müssen aber hauptsächlich durch private Beiträge (meist der Eltern) finanziert werden.³⁷

³⁶<http://www.edk.ch/dyn/15796.php> (Zugegriffen: 1. Februar 2016).

³⁷In den Schweizer Kantonen liegen die Privatschulquoten durchschnittlich deutlich unter 10 %. In einigen Regionen am Zürichsee und am Genfersee kann der Anteil bis zu 20 % betragen (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/03/key/blank/obligatorische_r/schuelerinnen_und.html. Zugegriffen: 1. Februar 2016).

Literatur

- Belser, E. M. (2012). Bildungspolitik in der Schweiz. In R. Hrbek, M. Grosse Hüttmann & J. Schmid (Hrsg.), *Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union: Does Federalism Matter?* (S. 63–77). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Brägger, G., Kramis, I. & Teuteberg, H. (2007). Reform der Schulaufsicht und Aufbau der externen Schulevaluation in der Schweiz am Beispiel der Kantone Luzern und Thurgau. In W. Böttcher & H. Kotthoff (Hrsg.), *Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung – vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen* (S. 65–92). Münster: Waxmann.
- Braun, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 57–89.
- Diem, A. & Wolter, S. C. (2011). *Wer hat Angst vor Schulwahl?* Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF/CSRE.
- EDK (2009). *Schulbehörden auf Ebene Gemeinde. Zusammenstellung der kantonalen Gesetzestexte*. Bern: Informationszentrum IDES. <http://edudoc.ch/record/35358/files/Organes.pdf>. Zugriffen: 3. Februar 2016.
- EDK (2014). *Erziehungsräte/Bildungsräte in den Kantonen*. Bern: Informationszentrum IDES. http://edudoc.ch/record/111942/files/Erziehungsräte_2014.pdf. Zugriffen: 3. Februar 2016.
- EDK (2015). *Lehrpläne – Zuständige Organe in den deutsch- und mehrsprachigen Kantonen für den Erlass von Lehrplänen der obligatorischen Schule*. Bern: Informationszentrum IDES. http://edudoc.ch/record/111931/files/LPZuständigkeit_2015.pdf. Zugriffen: 3. Februar 2016.
- ERZ, Erziehungsdirektion des Kantons Bern ERZ (2015). *Reporting Schulsozialarbeit Schuljahr 2013/2014*. http://www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulsozialarbeit/schulsozialarbeitimkantonbern.assetref/dam/documents/ERZ/AKVB/de/15_Schulsozialarbeit/SSA_Reporting_d.pdf. Zugriffen: 3. Februar 2016.
- Hangartner, Y. (1976). Vor- und Nachteile dezentralisierter Aufgabenerfüllung in der Staatsverwaltung aus schweizerischer Sicht. In F. Wagoner (Hrsg.), *Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?* (S. 73–86). Bonn: Eigenverlag der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften.
- Heinzer, M. (2017). *Schulpolitik in der Gemeinde. Wie politische Kommissionen Schule führen*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Herzog, W. (2013). Aussichten der freien Schulwahl: Die globale pädagogische Reformbewegung im Härtestest der direkten Demokratie. *Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft*, 16, 579–597.
- Jenzer, C. (1998). *Schulstrukturen als historisch gewachsenes Produkt bildungspolitischer Vorstellungen*. Bern: Peter Lang.
- Maag-Merki, K. (2011). Die Leitung einer Schule. In L. Criblez, B. Müller & J. Oelkers (Hrsg.), *Die Volksschule zwischen Innovationsdruck und Reformkritik* (S. 58–67). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Mangold, M., Rhyn, H. & Maradan, O. (2005). Leistungsstandards (HarmoS) und Bildungsmonitoring: zwei Hauptprioritäten der EDK und die Funktion der externen Evaluation. In G. Brägger, B. Bucher & N. Landwehr (Hrsg.), *Schlüsselfragen zur externen Schulevaluation*, (S. 175–185). Bern: hep Verlag.
- Manz, K. (2012). Von einer Art Tagsatzung zur einflussreichen Institution im Bildungswesen: Die Entwicklung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) nach 1968. In A. De Vincenti & Michael Geiss (Hrsg.), *Verwaltete Schule* (S. 131–142). Wiesbaden: VS Springer.
- Osterwalder, F. (1997). Schule denken: Schule als linear gegliederte, staatliche und öffentliche Institution. In H. Badertscher & H.-U. Grunder (Hrsg.), *Geschichte der Erziehung und Schule in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Leitlinien* (S. 237–277). Bern: Paul Haupt.
- Riklin, A. (1982). Milizdemokratie. In G. Müller, R. A. Rhinow, G. Schmid & L. Wildhaber (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag* (S. 41–57). Basel: Verlag Helbing & Lichtenhahn.
- Rothen, C. (2015). *Selbstständige Lehrer, lokale Behörden, kantonale Inspektoren. Verwaltung, Aufsicht und Steuerung der Primarschule im Kanton Bern, 1832–2008*. Zürich: Chronos Verlag.
- Vatter, A. (2013). *Das politische System der Schweiz* (1. Aufl.). Stuttgart: UTB GmbH.

Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz

Steuerungskultur im Umbruch

Hangartner, J.; Heinzer, M. (Hrsg.)

2016, VIII, 318 S. 4 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-13091-6