

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 27

**zum Entwurf eines Dekrets
über den Beitritt des Kantons
Luzern zur Interkantonalen
Vereinbarung vom 14. Juni
2007 über die Harmonisie-
rung der obligatorischen
Schule («HarmoS-Konkordat»)**

Übersicht

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule, besser bekannt als «HarmoS-Konkordat», wurde von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren am 14. Juni 2007 einstimmig verabschiedet. Nach der grossen Zustimmung von Volk und Kantonen zu den neuen Bildungsartikeln in der Bundesverfassung in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 sind die Kantone nun verpflichtet, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich national einheitlich zu regeln (Art. 62 Abs. 4). Das HarmoS-Konkordat erfüllt diese Vorgaben für die obligatorische Schule. Es harmonisiert erstmals national die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge. Gleichzeitig werden die bisherigen nationalen Lösungen bezüglich Schuleintrittsalter und Schulpflicht aktualisiert. Für den Kanton Luzern ist es sinnvoll, dem Konkordat beizutreten, da bereits heute mehrere der im HarmoS-Konkordat geregelten Neuerungen in unserem Kanton im Rahmen von Schulentwicklungsprojekten erprobt werden. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beantragen Ihnen mit Botschaft und Entwurf eines Dekrets den Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule.

I. Ausgangslage

Am 21. Mai 2006 haben Volk und Kantone die neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 61a–64a BV) deutlich angenommen. Die Kantone sind seither verpflichtet, auf dem Koordinationsweg eine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zu erreichen, da ansonsten der Bund die notwendigen Vorschriften erlässt. Die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat am 14. Juni 2007 die neue Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (auch «HarmoS-Konkordat» genannt) verabschiedet.

Mit Schreiben vom 6. Juli 2007 ersuchte die EDK um Einleitung des im jeweiligen Kanton vorgesehenen Beitragsverfahrens. Gemäss Artikel 16 Absatz 1 der Vereinbarung setzt der Vorstand der EDK die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind.

II. Das HarmoS-Konkordat

1. Allgemeines

Am 29. Oktober 1970 beschloss die EDK das Konkordat über die Schulkoordination, dem der Kanton Luzern mit Beschluss des Grossen Rates vom 1. März 1971 beitrat (SRL Nr. 401). Dieses Konkordat harmonisierte das Schuleintrittsalter, den Schulbeginn und die Länge der Schulpflicht. Zudem bildet es die Rechtsgrundlage für die EDK sowie die vier Regionalkonferenzen (Westschweiz und Tessin, Nordwestschweiz, Innerschweiz und Ostschweiz). Das HarmoS-Konkordat geht, auch als Folge des Verfassungsauftrags in Artikel 62 Absatz 4 BV, deutlich weiter als das Schulkonkordat von 1970. Es harmonisiert erstmals national die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge. Gleichzeitig werden die bisherigen nationalen Lösungen betreffend Schuleintrittsalter und Schulpflicht aktualisiert.

2. Wichtigste Inhalte

Die wichtigsten Inhalte des HarmoS-Konkordates sind:

Einheitliche Strukturen

Der obligatorische Schuleintritt erfolgt mit erfülltem 4. Altersjahr (heute erfülltes 6. Altersjahr) und wird verbunden mit einer Individualisierung und Flexibilisierung des Lernens. Die Primarschule, inklusive Kindergarten oder Eingangsstufe, dauert acht Jahre, die Sekundarstufe drei Jahre.

Was den Übergang von der Primarschule in die Sekundarstufe I betrifft, haben heute die Kantone Aargau, Basel-Land, Neuenburg, Tessin (5/4) sowie Basel-Stadt und Waadt (4/5) eine andere Struktur. Neu enthält das HarmoS-Konkordat eine Ausnahmebestimmung für den Kanton Tessin. Dieser kann von der Vorgabe der dreijährigen Sekundarstufe um ein Jahr abweichen und seine vierjährige «scuola media» beibehalten.

Einheitliche Ziele

Erstmals wird auf gesamtschweizerischer Ebene festgelegt, in welchen Fachbereichen jedes Kind während der obligatorischen Schule eine Grundbildung erhalten soll. Künftig wird es nur noch einen Lehrplan pro Sprachregion geben. Die Lehrmittel werden sprachregional koordiniert. Lehrpläne und Lehrmittel richten sich an den nationalen EDK-Bildungsstandards aus.

Qualitätssicherung und -entwicklung

Es werden verbindliche Bildungsstandards vorgegeben, und deren Erreichung wird mit standardisierten Instrumenten der Qualitätssicherung und -entwicklung überprüft. Im Rahmen eines zyklischen Bildungsmonitorings lassen Bund und Kantone umfassende Informationen zum Bildungssystem erheben. Diese sollen als Basis für Steuerungentscheide dienen.

Organisation des Schultages

Die beitretenden Kantone verpflichten sich zur Organisation der Unterrichtszeit in Blockzeiten auf Primarschulstufe und zum Angebot von bedarfsgerechten Tagesstrukturen. Die Nutzung der Tagesstrukturen bleibt aber fakultativ und ist in der Regel beitragspflichtig. Die Tagesstrukturen werden im Rahmen der Familien- und Sozialpolitik eingeführt und organisiert.

Koordination des Sprachenunterrichts

Neu verankern die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren ihren Sprachenbeschluss vom März 2004 verbindlich in einem Konkordat: Eine erste Fremdsprache wird spätestens ab dem heutigen 3. Schuljahr (neu 5. Schuljahr) unterrichtet, eine zweite spätestens ab dem heutigen 5. Schuljahr (neu 7. Schuljahr). Das sind eine zweite Landessprache und Englisch. In beiden sind per Ende der obligatorischen Schule vergleichbare Kenntnisse zu erreichen. Bei der Landessprache sind des Weiteren kulturelle Aspekte eingeschlossen. Die Reihenfolge der Einführung der Fremdsprachen ist durch bereits in Kraft gesetzte regionale Vereinbarungen geregelt.

3. Die einzelnen Artikel der Vereinbarung

I. Zweck und Grundsätze der Vereinbarung

Art. 1 Zweck

Artikel 1 umschreibt den Zweck der neuen Vereinbarung: Es geht um die Harmonisierung der obligatorischen Schule mit dem Ziel, Qualität und Durchlässigkeit des schweizerischen Schulsystems zu gewährleisten. Mit Harmonisierung ist nicht einfach Vereinheitlichung gemeint. Es geht nicht darum, überall alles gleich zu machen – im mehrsprachigen, kulturell vielgestaltigen Land Schweiz stellen unterschiedliche pädagogische und schulische Traditionen und Prägungen einen identitätsstiftenden Wert dar. Ein stimulierender Wettbewerb zwischen verschiedenen Wegen, die zum einen Ziel führen sollen, kann der Qualitätsentwicklung zudem nur zuträglich sein. Es geht einzig darum, im dezentralen Schulsystem die inhaltlichen Ziele und die Strukturen so weit aufeinander abzustimmen, dass die Qualität des Systems und die Durchlässigkeit in ihm auf gesamtschweizerischer Ebene gewährleistet werden können.

Gegenstand der Harmonisierung ist die *obligatorische Schule*, die «Grundschule», wie sie die Bundesverfassung in Artikel 62 den Kantonen für alle Kinder als unentgeltliches und konfessionsneutrales Angebot vorschreibt. Es besteht ein von Lehre und Rechtsprechung gestützter Konsens darüber, dass diese verfassungsmässig garantierte obligatorische Schule heute mindestens neun Jahre dauert und gemeinhin die Primarstufe und die Sekundarstufe I umfasst.

Im Einzelnen sollen die inhaltlichen Ziele des obligatorischen Unterrichts und die *Schulstrukturen* harmonisiert werden (Unterabs. a). Die Ziel-Harmonisierung wird in den Artikeln 3, 4, 7 und 8 konkretisiert, die Struktur-Harmonisierung in den Artikeln 5 und 6. Darüber hinaus sollen Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch *gemeinsame Steuerungsinstrumente* auf *gesamtschweizerischer Ebene* gesichert und weiterentwickelt werden (Unterabs. b). Diese Instrumente werden in den Artikeln 7 bis 10 konkretisiert. Schliesslich werden in Artikel 11 schulorganisatorische Grundsätze stipuliert, die in allen Vereinbarungskantonen gelten sollen.

Art. 2 Grundsätze

Artikel 2 benennt die zwei wichtigsten Grundsätze für die mit der vorliegenden Vereinbarung beabsichtigte Harmonisierung des Schulsystems.

Gemäss dem *Subsidiaritätsprinzip* wird die jeweils übergeordnete Ebene nur tätig, sofern und soweit das Ziel ansonsten nicht erreicht werden kann. Die Subsidiarität des Handelns auf gesamtschweizerischer Ebene ist geboten aus Respekt gegenüber den unterschiedlichen Sprachen und Kulturen im Land sowie gegenüber der Schulhoheit der Kantone als föderalistischem Kerngehalt (Abs. 1). Von Subsidiarität wird sich die ergebnisorientierte Steuerung eines Bildungssystem jedoch auch leiten lassen aus der Einsicht heraus, dass Bildungsprozesse wesensgemäß dezentral ablaufen: Der einzelnen Schule und dem in ihr tätigen Leitungs-, Lehr- und übrigen Fachpersonal kommt eine grosse Verantwortung für die Gestaltung des Bildungsprozesses

zu. Die Schulen sollen diese Verantwortung organisatorisch und pädagogisch möglichst ganzheitlich wahrnehmen können – das ist das notwendige Gegenstück zur Steuerung über Zielvorgaben.

Während der Grundsatz der Subsidiarität gesamtschweizerische Massnahmen zur Schulharmonisierung in gewisser Weise begrenzt, benennt anderseits Absatz 2 das *Kriterium der nationalen und internationalen Mobilität der Bevölkerung* als wichtiges Motiv für harmonisierende Massnahmen: schulische Mobilitäthindernisse sollen be seitigt werden.

Beide Grundsätze werden wegleitend sein für den Vollzug der Vereinbarung.

II. Übergeordnete Ziele der obligatorischen Schule

Damit durch Interkantonale Vereinbarung entsprechender Instrumente und Verfahren (namentlich von Bildungsstandards) eine landesweite Harmonisierung der Ziele der obligatorischen Schule bewerkstelligt werden kann, müssen zunächst die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule benannt werden.

Art. 3 Grundbildung

Absatz 1: In der obligatorischen Schule wird eine entscheidende Grundlage dafür gelegt, dass sich die Schülerinnen und Schüler in die Gesellschaft und das Berufsleben integrieren und im Einklang mit sich und ihren Mitmenschen leben können. Nicht nur der Erwerb von Kenntnissen und Kompetenzen steht hier im Mittelpunkt, zentral ist auch der Beitrag der Schule an die Entwicklung von kultureller Identität. Eine besondere Herausforderung besteht überdies darin, die Schülerinnen und Schüler zu lebenslangem Lernen zu befähigen.

Absatz 2: Ein in der Schweiz heute angestrebtes Ziel ist, dass alle jungen Menschen über die obligatorische Schule hinaus einen beruflichen oder allgemeinbildenden Abschluss auf der Sekundarstufe II erwerben. Die wesentliche Aufgabe der obligatorischen Schule besteht deshalb darin, allen Schülerinnen und Schülern jene Grundbildung zu vermitteln, die ihnen den Zugang zur Sekundarstufe II ermöglicht. (Entsprechend sind die Berufsbildung und die Allgemeinbildung der Sekundarstufe II bei der Konkretisierung dieser Grundbildung durch Lehrpläne, Bildungsstandards u. Ä. in geeigneter Weise miteinzubeziehen.) Die Grundbildung wird in fünf übergeordnete Bildungsbereiche gegliedert: *Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften, Musik, Kunst und Gestaltung sowie Bewegungs- und Gesundheitserziehung*. Innerhalb dieser fünf Bereiche werden die wesentlichen Merkmale der zu vermittelnden und entwickelnden Bildung jeweils genauer festzulegen sein. So müssen die fünf Hauptbereiche sich in den Lehrplänen der obligatorischen Schule wiederfinden, die Lehrpersonen der betreffenden Stufen müssen für deren Vermittlung ausgebildet werden, schweizerische Bildungsstandards haben sich inhaltlich im Rahmen dieser Bereiche zu bewegen u. a. m. Die Verwendung des Wortes «insbesondere» im Einleitungssatz zeigt, dass es sich nicht um eine abschließende Aufzählung handelt; die Kantone und die Schulen können bei Bedarf weitere Bildungsinhalte hinzufügen.

Absatz 3: Die Schule muss die Schülerinnen und Schüler auch bei der Persönlichkeitsentwicklung und bei der Entwicklung von sozialen sowie weiteren überfachlichen Kompetenzen unterstützen. Sie muss insbesondere mithelfen, ihr Verantwortungsbewusstsein gegenüber Mitmenschen und Umwelt heranzubilden. Die Vereinbarung geht mithin davon aus, dass der Bildungsauftrag der obligatorischen Schule sich nicht von ihrem – subsidiär zur elterlichen Gewalt bestehenden – Erziehungsauftrag trennen lässt.

Art. 4 Sprachenunterricht

In einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz ist die koordinierte Regelung des Sprachenunterrichts von besonderer Bedeutung. Der Erwerb der Landessprachen ist ebenso wichtig wie jener des Englischen, dem im weltweiten Austausch zunehmend die Funktion einer Lingua franca zukommt. Die Aufnahme einer diesbezüglichen Bestimmung in die vorliegende Vereinbarung ist Ausfluss der von den kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren am 25. März 2004 verabschiedeten gemeinsamen Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule der Schweiz. In diesem Strategiebeschluss unterstreichen die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren die grundlegende Bedeutung des Sprachenlernens in der Schule und bezeichnen die Förderung und Entwicklung von Sprachkompetenzen als ein elementares Bildungsziel (vgl. Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination vom 25. März 2004, Erlasssammlung EDK, Ziff. 7.2.). Der Strategiebeschluss war begleitet von einem Arbeitsplan, der die auf gesamtschweizerischer Ebene für die Umsetzung erforderlichen Massnahmen umschreibt. Die Strategie ist auf allen Ebenen in der Umsetzung; dabei wurde sie inzwischen auch durch mehrere kantonale Volksabstimmungen bestätigt (vgl. dazu unseren Planungsbericht über den Fremdsprachenunterricht an der Primarschule [B 164 vom 31. Oktober 2006] sowie unsere Botschaft zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative «Eine Fremdsprache an der Primarschule (3/7)» [B 178 vom 6. Februar 2007]).

Absatz 1 legt den Zeitpunkt des Beginns des Fremdsprachenunterrichts in der obligatorischen Schule fest. So ist im Verlauf der neu acht Jahre dauernden Primarstufe (vgl. Art. 6) die erste Fremdsprache spätestens ab dem 5. (bisher 3.) Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. (bisher 5.) Schuljahr zu unterrichten. Entsprechend den Grundsätzen der Sprachenstrategie 2004 verzichtet die Vereinbarung darauf, die Reihenfolge der zu unterrichtenden Sprachen verbindlich vorzugeben. Sie verpflichtet dazu, neben Englisch eine zweite Landessprache zu vermitteln, deren Unterricht auch kulturelle Aspekte einzuschliessen hat. Der herausragenden Funktion der Landessprachen in einem mehrsprachigen Land wird damit besonders Rechnung getragen.

Das wichtigste Instrument der gesamtschweizerischen Harmonisierung sind so dann die Sprachenstandards. Die EDK legt für die Sprachen überprüfbare und verbindlich zu erreichende Kompetenzniveaus (Standards im Sinn von Art. 7 Abs. 2a) fest: sowohl für die Erstsprache per Ende des 4., 8. und 11. Schuljahres (bisher 2., 6. und 9. Schuljahr) wie auch für die zwei obligatorischen Fremdsprachen (zweite Landessprache und Englisch) per Ende des 8. und 11. Schuljahres (bisher 6. und 9. Schul-

jahr), wobei die Standards per Ende der obligatorischen Schule (11. Schuljahr) für beide Fremdsprachen gleichwertig sein werden.

Aufgrund der besonderen Verhältnisse in den Kantonen Tessin und Graubünden enthält Absatz 1 für diese Kantone eine Ausnahmebestimmung: Sofern sie zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können die Kantone Tessin und Graubünden bezüglich der Festlegung der Schuljahre von den in dieser Bestimmung geregelten Grundsätzen abweichen.

Mit Rücksicht auf die Bedeutung, die in unserem mehrsprachigen Land auch der jeweils dritten Landessprache zukommt, verpflichtet *Absatz 2* die Vereinbarungskantone, während der obligatorischen Schule ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in dieser jeweils dritten Landessprache bereitzustellen.

Da die Vereinbarung darauf verzichtet, die Reihenfolge der obligatorisch zu unterrichtenden Fremdsprachen selber festzulegen, verpflichtet sie die Kantone in *Absatz 3* zur regionalen Koordination dieser Frage. Der Begriff «regional» weist hier über die Regionalkonferenzen der EDK gemäss Schulkonkordat von 1970 hinaus, meint aber auch nicht einfach die Sprachregionen. Vielmehr soll es möglich sein, dass etwa die deutschsprachigen Kantone und (im Fall der zweisprachigen Kantone) Kantonsteile entlang der deutsch-französischen Sprachgrenze den Fremdsprachenunterricht mit Französisch beginnen, die Kantone der Zentral- und Ostschweiz hingegen mit Englisch. Die Ziele sind aufgrund der Standards gesamtschweizerisch die gleichen. Auch diese Koordination ist inzwischen weiträumig im Gang. Für eine bundesrechtliche Vorschrift über die Reihenfolge der zu unterrichtenden Sprachen jedoch, wie sie vom Nationalrat am 21. Juni 2007 mit dem Sprachengesetz stipuliert worden ist, fehlt jede Verfassungsgrundlage. Weder Artikel 70 noch Artikel 61a ff. BV lassen nach Ansicht von Prof. Bernhard Ehrenzeller, der die Frage im Auftrag der EDK abgeklärt hat, einen solchen Eingriff in die Schulhoheit der Kantone zu. Dieser wäre in Anbetracht der vorliegenden konkordatären Lösung auch sachlich in keiner Hinsicht stichhaltig. Zudem soll keine Gewichtung der Landessprachen im Verhältnis zur internationalen Lingua franca Englisch vorgenommen werden.

Die Erstsprachen von Kindern mit einem Migrationshintergrund werden im Religionsunterricht über Ansätze wie «Begegnung mit Sprachen» valorisiert. Die eigentliche Förderung in den Herkunftssprachen, welche für den Erwerb der in der Schweiz gesprochenen Standardsprachen und weiterer Sprachen von wesentlicher Bedeutung ist, erfolgt in den von den Herkunftsländern oder von organisierten Sprachgemeinschaften angebotenen Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse). Gemäss *Absatz 4* lassen die Vereinbarungskantone diese HSK-Kurse in der öffentlichen Schule zu, erleichtern sie durch organisatorische Unterstützung und laden die örtlichen Schulen ein, mit den Verantwortlichen dieser Kurse zusammenzuarbeiten. Hierbei gilt die Voraussetzung, dass in den HSK-Kursen das Gebot der religiösen und politischen Neutralität beachtet wird. Finanziert werden die HSK-Kurse in der Regel durch die Herkunftsländer.

III. Strukturelle Eckwerte der obligatorischen Schule

Die Vereinbarung aktualisiert die mit dem Schulkonkordat 1970 erstmals festgelegten strukturellen Eckwerte des Schuleintrittsalters und der Dauer der Schulpflicht. Neu definiert sie auch die Dauer der Schulstufen. Hingegen verzichtet sie im Unterschied zum Konkordat von 1970 darauf, die Dauer des Schuljahres zu definieren; bei einer Steuerung über die Ziele erscheint dies nicht mehr angemessen. Ebenso verzichtet sie auf die Umschreibung der Schuldauer bis zur gymnasialen Maturität; entsprechende Bestimmungen sind heute im Maturitätsanerkennungsrecht des Bundes und der Kantone enthalten. Die wichtigste Innovation in schulstruktureller Hinsicht stellt die frühere und flexiblere Einschulung dar.

Art. 5 Einschulung

Absatz 1 setzt die Einschulung auf das vollendete 4. Altersjahr fest: Jene Schülerinnen und Schüler werden eingeschult, die am 31. Juli das 4. Altersjahr erreicht haben. Das Stichdatum 31. Juli kann von den Kantonen – dies im Gegensatz zur Regelung gemäss Schulkonkordat 1970 – nicht mehr um vier Monate nach vorn oder nach hinten verschoben werden.

Die Vorverlegung des Schuleintrittsalters hat zur Folge, dass die Kindergartenjahre in den Regel-Ausbildungsverlauf integriert und für die entsprechende Dauer obligatorisch werden. In den meisten Kantonen werden heute zwei Kindergartenjahre angeboten, einige wenige kennen nur ein Jahr. In mehreren Kantonen (auch Luzern) besteht bereits eine einjährige Kindergartenpflicht. Der Anteil der Kinder, die den Kindergarten besuchen, ist in allen Kantonen bereits heute sehr hoch. Hingegen geht es nicht darum, parallel dazu das Ende der obligatorischen Schulzeit vorzuverlegen: Dieses wird in der Regel weiterhin mit dem Alter von 15 Jahren erreicht. Den bisherigen neun Schuljahren werden am Anfang zwei Jahre hinzugefügt.

Gemäss *Absatz 2* werden ab dem ersten Schuljahr schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise erworben. Explizit erwähnt wird die Förderung der lokalen Standardsprache: die Konsolidierung der sprachlichen Grundlagen muss in den ersten Schuljahren gewährleistet werden. Gute Sprachkenntnisse sind Voraussetzung für den weiteren Bildungsverlauf. Weiter gelten auch für die ersten Schuljahre die in Artikel 3 Absatz 2 erwähnten Bildungsbereiche. Für die Sprachen ist zudem die *Sprachenstrategie der EDK vom 25. März 2004 massgebend* (vgl. *Ausführungen zu Art. 4*).

Sodann wird hier auch das methodische Prinzip für die ersten Schuljahre aufgezeigt. Es soll nicht bloss das Einschulungsalter vorverlegt, sondern zugleich die Einschulung – verstanden als ein Prozess und nicht lediglich als ein punktueller Vorgang – im Sinn der individuellen Förderung flexibilisiert werden. So werden ausdrücklich die Konzepte der Flexibilität und der individuellen Unterstützung eingeführt, welche die ersten Schuljahre inskünftig prägen sollen. Einerseits soll die Dauer des Vorschul- und Primarunterrichts für jedes einzelne Kind entsprechend der individuellen Entwicklung und der individuellen emotionalen Reife festgelegt werden, andererseits soll das Schulsystem die Schülerinnen und Schüler gerade in den ersten Schuljahren

besonders wirksam unterstützen können. Diese Unterstützung umfasst insbesondere eine altersgerechte Pädagogik, einen individuell abgestimmten Unterricht mit entsprechendem (steigendem) Anforderungsniveau, das den Fähigkeiten der Kinder und ihrer intellektuellen und emotionalen Reife Rechnung trägt. Eine zusätzliche Unterstützung im Sinn dieser Bestimmung kann namentlich in Massnahmen der Logopädie, der Psychomotorik oder der Schulpsychologie bestehen.

Die in struktureller Hinsicht offene Formulierung belässt den Kantonen die Möglichkeit der Beibehaltung von Kindergartenjahren, bietet aber auch die Grundlage für die Einführung einer neuen Eingangsstufe (*Basis- oder Grundstufe*; in vielen Kantonen laufen zurzeit entsprechende Versuche unter gesamtschweizerischer Koordination, so auch in Luzern).

Art. 6 Dauer der Schulstufen

Die Bezeichnung der Schulstufen während der obligatorischen Schulpflicht und deren Dauer werden verbindlich festgelegt:

Absatz 1: Die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, dauert acht Jahre. Diese Formulierung lässt Raum für verschiedene kantonale Modelle: von der Beibehaltung der Struktur Kindergarten-Primarstufe bis hin zu einem bestimmten Modell der Eingangsstufe (vgl. die Ausführungen zu Art. 5 Abs. 2). Die vom einzelnen Kanton gewählte Binnenstruktur kann aber weder die festgelegte Gesamtdauer von acht Jahren, noch das Prinzip der früheren und flexibleren Einschulung, noch die mittels Bildungsstandards auf bestimmte Zeitabschnitte hin festgelegten Unterrichtsziele ändern. Unterschiede in den kantonalen Binnenstrukturen der Primarstufe stehen dem Ziel der Harmonisierung und der Mobilität deshalb nicht entgegen. Damit entsteht eine achtjährige Eingangs- und Primarstufe, während der keine Selektion wirksam wird, also keine getrennten Klassenzüge oder verschiedenen Schultypen geführt werden, die auf Selektionsentscheiden basieren.

Absatz 2: Nach der acht Jahre dauernden Primarstufe folgt die Sekundarstufe I, die in der Regel drei Jahre dauert.

Absatz 3: Dem Kanton Tessin wird aufgrund seiner bewährten, langjährigen Gegebenheiten und deren hohen kulturellen und politischen Stellenwertes die Möglichkeit gegeben, von der in den Absätzen 1 und 2 festgelegten Aufteilung der Schulstufen abzuweichen. Zugelassen wird die Variierung um ein Jahr.

In *Absatz 4* wird der Übergang in die Sekundarstufe II festgelegt. Dieser erfolgt nach dem 11. Schuljahr.

Für den Übergang in die gymnasialen Maturitätsschulen ergibt sich aus der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Maturitätsanerkennungsrechts in der Regel eine Abweichung hiervon: Die Verordnung des Bundesrates vom 15. Februar 1995 (SR 413.11) und das gleich lautende Reglement der EDK vom 16. Januar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR; Erlasssammlung EDK Ziff. 4.2.) geben vor, dass die Ausbildung bis zur Maturität insgesamt mindestens zwölf Jahre dauert und dass mindestens die letzten vier Jahre nach einem eigens für die Vorbereitung auf die Maturität ausgerichteten Lehrgang zu gestalten sind. Ein dreijähriger Lehrgang ist möglich, wenn auf der Sekundarstufe I eine gymnasiale Vorbildung erfolgt ist. Den eigentlichen Übergang von der Sekundarstufe I ins

Gymnasium regelt das MAR aber nicht. Die vorliegende Vereinbarung sieht gemäss Artikel 6 eine um zwei (bisher vorschulische) Jahre verlängerte obligatorische Schulzeit vor, was zur Folge hat, dass die vom MAR verlangte Mindestausbildungszeit bis zur Maturität neu vierzehn (statt zwölf) Jahre beträgt. Werden die Mindestbedingungen des MAR in dem Sinn eingehalten, dass von insgesamt vierzehn (bisher zwölf) Ausbildungsjahren die letzten vier in einem gymnasialen Lehrgang gestaltet werden, was heute mehrheitlich der Fall ist, so erfolgt der Übergang von der Sekundarstufe I in die gymnasialen Mittelschulen in der Regel nach dem 10. (bisher 8.) Schuljahr; ein Übergang nach dem 11. (bisher 9.) Schuljahr ist möglich: bei insgesamt fünfzehn (bisher dreizehn) Ausbildungsjahren und vierjährigem Gymnasium; oder bei insgesamt vierzehn (bisher zwölf) Ausbildungsjahren und dem als Ausnahme möglichen dreijährigen Gymnasium. Gemäss Artikel 62 Absatz 4 der Bundesverfassung sind Dauer und Übergänge der Schulstufen gesamtschweizerisch zu harmonisieren. Für den Übergang von der obligatorischen Schule in gymnasiale Mittelschulen gibt die vorliegende Vereinbarung daher unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Maturitätsanerkennungsrechts und der hinsichtlich Ausbildungszeit und Gymnasialdauer in den Kantonen mehrheitlich bestehenden Lösung vor, dass dieser in der Regel nach dem 10. Schuljahr erfolge. Eine weiter gehende Harmonisierung des Übergangs ins Gymnasium und der Dauer des Gymnasiums könnte sich einzig aus einer Revision des Maturitätsanerkennungsrechts von Bund und Kantonen ergeben.

Absatz 5: Diese Bestimmung zeigt auf, dass die in den Absätzen 1, 2 und 4 festgelegte Dauer der Schulstufen den systemischen Regelverlauf wiedergibt, welchen die Kantone bei der Festlegung ihrer Schulstrukturen verbindlich berücksichtigen müssen. Die von der einzelnen Schülerin oder dem einzelnen Schüler tatsächlich gebrauchte Zeit für das Durchlaufen der obligatorischen Schule wird regelmässig, muss aber nicht zwingend mit der in diesen Absätzen festgelegten Dauer übereinstimmen. Vielmehr soll das System dem Kind die Möglichkeit geben, die Schulstufen schneller oder langsamer zu durchlaufen, entsprechend seinen Begabungen und Fähigkeiten und seiner persönlichen Reife.

IV. Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung

Gesamtschweizerische Massnahmen zur Harmonisierung der obligatorischen Schule setzen auf der Ebene des Bildungssystems an, sind Teil der Systemsteuerung. Die Vereinbarung benennt daher – nach der Umschreibung der grundlegenden Ziele der obligatorischen Schule und nach der Harmonisierung ihrer wichtigsten strukturellen Eckwerte – im Folgenden die Instrumente der Qualitätssicherung und -entwicklung auf Systemebene, mit einer gewichtigen Ausnahme. Die gesamtschweizerische Sicherung von Qualität, Mobilität und Freizügigkeit in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung erfolgt auf Grundlage der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (SRL Nr. 401a) und ist deshalb nicht in der vorliegenden Vereinbarung geregelt.

Art. 7 Bildungsstandards

Absätze 1 und 2: Bei der Festlegung von Bildungsstandards wird unterschieden zwischen *Leistungsstandards*, die sich auf ein fachbereichbezogenes Kompetenzmodell und auf die genaue Beschreibung der aufeinanderfolgenden Kompetenzniveaus stützen, und anderen Standards, die auf die *Inhalte* oder die *Bedingungen für die Umsetzung im Unterricht* ausgerichtet sind.

Absatz 3: Namentlich die fachbezogenen Leistungsstandards bedürfen einer wissenschaftlich gestützten Erarbeitung und einer Erprobung in der Praxis, bevor sie festgelegt werden können. Die entsprechenden Projekte liegen in der Verantwortung der EDK. Der Festlegung soll auch eine Vernehmlassung vorangehen. Das Verfahren hierfür richtet sich nach Artikel 3 des Schulkonkordats von 1970 (Erlass von Empfehlungen), wo insbesondere die Anhörung der schweizerischen Lehrerorganisationen ausdrücklich festgehalten ist.

Absatz 4: Die Verabschiedung der Bildungsstandards verlangt eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Plenarversammlung der EDK, wobei mindestens drei dieser Mitglieder einen nicht mehrheitlich deutschsprachigen Kanton vertreten müssen. Damit wird verhindert, dass die mehrheitlich lateinischen Kantone bei der Verabschiedung der Bildungsstandards minorisiert werden. Für eine spätere Revision der Standards gilt ein analoges Verfahren, das heißt, zwei Drittel der Vereinigungskantone und davon mindestens drei nicht mehrheitlich deutschsprachige müssen der Änderung zustimmen.

Art. 8 Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente

Absatz 1: Die gesamtschweizerische Harmonisierung der obligatorischen Schule erfolgt über die Harmonisierung ihrer Ziele, welche auf der Basis von Kompetenzmodellen mittels Standards vorgegeben werden, und über die Messung der Erreichung der Standards auf der Ebene des gesamten Systems. Die Lehrpläne und die Lehrmittel hingegen sollen nach dem Grundsatz der Subsidiarität auf der Ebene der *Sprachregionen* erarbeitet und koordiniert werden, denn zwischen den verschiedenen Sprachregionen bestehen hier erhebliche kulturelle und pädagogische Unterschiede.

Bei den *Lehrplänen* hat die Harmonisierung in der französischen Schweiz mit dem in Erarbeitung befindlichen *Plan d'études romand* bereits Gestalt angenommen. In der deutschen Schweiz sind die Konzeptarbeiten für den Lehrplan Deutschschweiz aufgenommen worden. Die sprachregionale Lehrplan-Harmonisierung ist also in vollem Gang.

Faktisch erfolgt eine Koordination der *Lehrmittel* bereits heute weitgehend auf sprachregionaler Ebene, wenn auch – namentlich in der deutschen Schweiz – vorwiegend als eine Koordination unter den Lehrmittelverlagen bei der Produktion. Angeichts der grossen Wirkung der Lehrmittel in den Bildungsprozessen und der beträchtlichen Kosten der Lehrmittelentwicklung ist es angezeigt, dass die Koordination dieses Bereichs – analog zur Lehrplan-Arbeit – künftig als Steuerungsaufgabe auf sprachregionaler Ebene verstanden wird.

Absatz 2: Sprachregional harmonisierte Lehrpläne und koordinierte Lehrmittel einerseits, gesamtschweizerisch vorgegebene Bildungsstandards andererseits sowie Evaluationsinstrumente, die auf den verschiedenen Ebenen des Systems zur Anwen-

dung gelangen, müssen aufeinander abgestimmt werden, damit sich ein kohärentes Ganzes ergibt.

Absatz 3: Im Sinn des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Art. 2 Abs. 1) weist die vorliegende gesamtschweizerische Vereinbarung mit der Harmonisierung der Lehrpläne und der Koordination der Lehrmittel bedeutsame Aufgaben neuerdings der Ebene der Sprachregionen zu. Letztere sind hierfür bislang nicht organisiert. Die vier Regionalkonferenzen der EDK gemäss Artikel 6 des Schulkonkordats 1970 sind nicht mit den Sprachregionen deckungsgleich. Bisherige Arbeiten auf sprachregionaler Ebene beruhen auf Projektabsprachen im Einzelfall. Die Kantone werden sich daher für den Vollzug der vorliegenden Vereinbarung auf sprachregionaler Ebene neu zu organisieren haben. In der französischsprachigen Schweiz ist hierfür ein eigenes Konkordat vorbereitet worden (die *Convention scolaire romande* vom 21. Juni 2007). In der Deutschschweiz ist eine Arbeitsorganisation vorgesehen, welche die Ressourcen der drei Regionalkonferenzen BKZ, EDK-Ost und NW EDK bündelt und strafft.

Absatz 4: Die Standards werden sich unter anderem auf die – entsprechend harmonisierte – Erarbeitung von Lehrplänen und Lehrmitteln auswirken. Der den Standards zugrunde liegende Referenzrahmen wird nicht nur die Systemevaluation, sondern auch für die Entwicklung und Anpassung von anderweitigen Evaluationsinstrumenten verfügbar sein, beispielsweise jener für die individuelle Standortbestimmung der Schülerinnen und Schüler. Es werden also auf den verschiedenen Niveaus der fachbezogenen Referenzrahmen Tests auszuarbeiten und zu erproben sein, die unterschiedliche Funktionen erfüllen werden. Angesichts der erheblichen Investitionen, die für eine seriöse Arbeit in diesem Bereich notwendig sind, gilt es darauf zu achten, dass die wissenschaftlichen Kräfte und die finanziellen Mittel nicht verzettelt werden. Die Vereinbarung sieht deshalb vor, dass solche Referenztests in Absprache zwischen EDK und den Sprachregionen entwickelt werden.

Art. 9 Portfolios

Portfolios dokumentieren nicht nur den Lernprozess im formellen Kontext der Schule, sondern auch das informelle Lernen. Sie erlauben daher nicht nur der Lehrperson ein differenzierteres Eingehen auf individuelle Lernfortschritte und eine präzisere Beurteilung des Lernstandes, sie helfen auch den Schülerinnen und Schülern selbst, die Kontrolle und den Überblick über den eigenen Lernprozess zu gewinnen.

Als Dokumentation über die im Lauf der Zeit schulisch und ausserschulisch erworbenen Kompetenzen spielen Portfolios eine zunehmend wichtige Rolle auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere für die nationale und internationale Mobilität und Freizügigkeit von Berufsleuten. Portfolios sind konkrete und wirksame Instrumente zur Unterstützung des selbstverantworteten lebenslangen Lernens. Das bekannteste Beispiel ist bislang das Europäische Sprachenportfolio für den Erwerb von Fremdsprachen, das heute in Versionen für verschiedene Altersgruppen vorliegt und dessen generelle Einführung die EDK den Kantonen mit der Sprachenstrategie 2004 empfohlen hat.

Die Idee des Portfolios passt zum Konzept der schweizerischen Bildungsstandards. Da letztere auf Kompetenzmodellen und aufeinanderfolgenden Kompetenzniveaus beruhen, die durch steigende Anforderungen gekennzeichnet sind, entsprechen

sie der Logik des Portfolios, welches die Fortschritte der Schülerin oder des Schülers im Verlauf des Lernprozesses genau erfasst und dokumentiert. Es ist daher sinnvoll, dass im Zug der Vereinbarung von gesamtschweizerischen Bildungsstandards auch der landesweite Einsatz von nationalen oder internationalen Portfolios vorgesehen wird. Mit den hier genannten Empfehlungen der EDK soll im Bereich der Portfolios, deren Zahl sich in den kommenden Jahren auf internationaler Ebene weiter vermehren wird, Orientierungshilfe und Qualitätssicherung ermöglicht werden.

Art. 10 Bildungsmonitoring

Das Vorhaben eines systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitorings über das gesamte schweizerische Bildungssystem mit zyklischer Berichterstattung hat die EDK bereits gestützt auf Artikel 4 des Schulkonkordats 1970 an die Hand genommen. Es stellt ein entscheidendes Instrument zur Steuerung des schweizerischen Bildungssystems dar und wird sowohl der kantonalen als auch der regionalen und der nationalen Handlungsebene unverzichtbare Informationen zur Verfügung stellen. Auf Initiative der EDK ist ein zusammen mit den Bundesorganen in Auftrag gegebener Pilotbericht erarbeitet worden. Er liegt seit Dezember 2006 vor. Darin werden drei Dimensionen des Bildungssystems untersucht: die Effektivität (Wirkung), die Effizienz (die Wirkung in Relation zum Aufwand; Verhältnis von Input und Output) und die Equity (Gerechtigkeit, Chancengleichheit). Beurteilt werden diese Dimensionen erstens anhand der politischen Vorgaben (Zielsetzungen), zweitens aufgrund zeitlicher Vergleiche (Längsschnitte, die mit dem zyklischen Monitoring mehrheitlich erst aufgebaut werden) und drittens in kantonalen Vergleichen.

Artikel 10 Absatz 1 der Vereinbarung schafft für ein künftiges systematisches Bildungsmonitoring Schweiz eine zusätzliche, explizite Rechtsgrundlage. In Absatz 2 wird überdies für den Bereich der obligatorischen Schule der Zusammenhang zwischen Systemmonitoring und Standard hergestellt: Letztere werden ein wichtiger Teil der Überprüfung sein, wenn künftig im Rahmen dieses Monitorings die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule landesweit evaluiert werden.

V. Gestaltung des Schultags

Die Entwicklungen im Arbeitsmarkt, die vermehrte ausserfamiliäre Berufstätigkeit der Frauen und das gewandelte Verständnis der Rollen von Mann und Frau in Familie und Kindererziehung führen zu einem grösseren Bedarf an familienexterner Betreuung, zur Forderung nach Tagesstrukturen und Blockzeiten. Angesichts der Mobilität, wie sie namentlich der Arbeitsmarkt erfordert, ist eine gewisse Harmonisierung in der Gewährleistung solcher Strukturen angezeigt, so sehr deren konkrete Umsetzung vor Ort zu lösen bleibt. Unter dem Titel V. «Gestaltung des Schultags» werden daher grundsätzliche Aussagen zu Blockzeiten und Tagesstrukturen gemacht.

Art. 11 Blockzeiten und Tagesstrukturen

Absatz 1: Blockzeiten beinhalten eine Anordnung der Unterrichtszeit, welche es erlaubt, die Unterrichtszeit der Kinder besser auf das Leben der Familien und namentlich auf die Berufstätigkeit der Eltern abzustimmen. In den Vereinbarungskantonen soll der Unterricht auf der Primarstufe vorzugsweise in solchen Blockzeiten organisiert sein. Auf der Sekundarstufe I ist dies aufgrund der wesentlich dichteren und mit hin schwierigeren Stundenplangestaltung weniger gut zu gewährleisten, aufgrund des höheren Alters der Schülerinnen und Schüler aber auch weniger dringlich. Die Einschränkung «vorzugsweise» weist darauf hin, dass die organisatorischen Lösungen stets die schulischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigen müssen.

Absatz 2: Im Unterschied zu Blockzeiten, die eine rein schulorganisatorische Massnahme sind, stellt die schulische Betreuung der Kinder während täglich fixen Zeiträumen eine Massnahme dar, die nicht primär oder gar ausschliesslich schulisch bedingt ist. Mit einem Angebot an solchen Tagesstrukturen, die über die Blockzeitenregelung hinausgehen und die Betreuung der Kinder in der Schule über die eigentliche Unterrichtszeit hinaus sowie den Mittagstisch einschliessen, können die Kantone im Rahmen der obligatorischen Schule auf die genannten gesellschaftlichen Entwicklungen antworten. Der Bedarf nach Betreuung in Tagesstrukturen zeigt sich nicht überall in derselben Weise, und die Angebote können entsprechend vielfältig sein – von der Betreuung durch Tagesfamilien bis zu eigentlichen Tagesschulen. Indes soll in allen Vereinbarungskantonen ein Angebot bestehen, welches dem Bedarf Rechnung trägt. Das kann durchaus bedeuten, dass Tagesstrukturen nicht an jedem Schulort und nicht überall in derselben Form, aber für alle Nachfragenden in zumutbarer Distanz angeboten werden. Die Benützung solcher Tagesstrukturen bleibt freiwillig. Sie gehört nicht zur verfassungsmässig garantierten Unentgeltlichkeit der obligatorischen Schule und ist daher grundsätzlich kostenpflichtig.

Auch diese Vertragsbestimmung stellt eine Mindestverpflichtung dar; Kantone oder auch Gemeinden können darüber hinausgehen und flächendeckende Betreuungsangebote vorsehen und diese teilweise oder ganz öffentlich finanzieren.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 12 Fristen

Den Vereinbarungskantonen soll für die Angleichung ihres Schulrechts im Sinn der neuen Vereinbarung genügend Zeit eingeräumt werden, damit die notwendigen strukturellen und rechtlichen Änderungen in den einzelnen Kantonen sorgfältig geplant und in der Folge zielgerichtet und in sich geschlossen umgesetzt werden können. So wird für die Festlegung der strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule im Sinn von Titel III. der Vereinbarung und für die Anwendung der Bildungsstandards im Sinn von Artikel 7 der Vereinbarung eine Anpassungsfrist von sechs Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung (d.h.: zehn Kantone sind ihr beigetreten; vgl. Art. 16) eingeräumt. Rechnet man den Zeitraum zwischen Verabschiedung der Vereinbarung durch die EDK und Inkrafttreten hinzu, so wird diese Frist insgesamt rund acht Jahre betragen. Innert dieser Frist sollten die mit der Umsetzung der Vereinbarung verbundenen rechtlichen und strukturellen Änderungen in den Kantonen ge-

währleistet werden können. Kantone, die erst nach dieser Frist von sechs Jahren seit Inkrafttreten der Vereinbarung beitreten, werden die vereinbarten Verpflichtungen ab dem Zeitpunkt ihres Beitritts zu erfüllen haben.

Art. 13 Beitritt

In jedem Kanton ist nach je kantonalem Recht ein Ratifikationsverfahren über den Beitritt zu der Vereinbarung durchzuführen. Stimmt ein Kanton im Rahmen dieses Beitrittsverfahrens dem Beitritt zu, wird dieser von der jeweiligen Kantonsregierung dem Vorstand der EDK gegenüber erklärt.

Art. 14 Austritt

Jedem Kanton, welcher der Vereinbarung beigetreten ist, wird das Recht zugestanden, gegenüber dem Vorstand der EDK den Austritt aus der Vereinbarung zu erklären. Die Kündigungsfrist beträgt, wie bereits beim Schulkonkordat von 1970, drei ganze Kalenderjahre. Für die verbleibenden Vereinbarungskantone bleibt die Vereinbarung vollumfänglich in Kraft.

Art. 15 Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970

Die neue Interkantonale Vereinbarung revidiert die in Artikel 2 Unterabsätze a, b und c des Schulkonkordats von 1970 hinsichtlich des Schuleintrittsalters und der Dauer der Schulzeit enthaltenen Verpflichtungen, indem an deren Stelle die neuen Regelungen gemäss Artikel 5 und 6 der vorliegenden Vereinbarung treten. (Art. 2 Unterabs. d des Schulkonkordats von 1970 betreffend Schuljahresbeginn ist bereits aufgrund von Artikel 62 Absatz 5 BV hinfällig geworden.)

Gemäss Artikel 16 tritt die neue Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind. Sobald sie in Kraft sein wird, wird Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970 für die der neuen Vereinbarung beigetretenen Kantone nicht mehr gelten. Für jene Kantone, die der neuen Vereinbarung nicht respektive noch nicht beigetreten sein werden, wird diese Bestimmung weiter gelten. Erst wenn alle Vereinbarungskantone des Schulkonkordats von 1970 der neuen Vereinbarung beigetreten sein werden, werden die bisherigen Regelungen von Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970 hinfällig und wird der Moment gekommen sein, dass die Plenarversammlung der EDK diesen Artikel aufheben können. Dieses Vorgehen gewährleistet, dass zwischen den Kantonen zu keinem Zeitpunkt ein koordinationsloser Zustand eintritt.

Art. 16 Inkrafttreten

Die Vereinbarung soll in Kraft treten, sobald ihr zehn Kantone beigetreten sind. Die formelle Inkraftsetzung der Vereinbarung bedarf eines Beschlusses des EDK-Vorstands. Gemäss Artikel 48 Absatz 3 BV ist das Inkrafttreten dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Art. 17 Fürstentum Liechtenstein

Anders als Artikel 17 des Schulkonkordats von 1970 eröffnet die neue Vereinbarung dem Fürstentum Liechtenstein die Möglichkeit eines Beitritts. Tritt das Fürstentum Liechtenstein bei, stehen ihm alle Rechte und Pflichten eines Vereinbarungskantons zu. Sein allfälliger Beitritt hätte indes keine Wirkung bezüglich des Inkrafttretens gemäss Artikel 16.

III. Auswirkungen für den Kanton Luzern

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule hat grosse Auswirkungen auf die Volksschulen des Kantons Luzern. Diese betreffen einerseits die äussere Struktur unserer Volksschule, andererseits aber auch den Unterricht selbst. Die Anpassungen, welche die äussere Struktur beziehungsweise die Schaffung zusätzlicher Angebote betreffen, erfordern eine Anpassung des Gesetzes über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a), während für die unterrichtsbezogenen Veränderungen keine gesetzlichen Anpassungen nötig sind. Deshalb werden die Auswirkungen im Folgenden in zwei getrennten Abschnitten behandelt.

1. Gesetzesrelevante Neuerungen

Zwei bedeutende Veränderungen erfordern Anpassungen im Gesetz über die Volksschulbildung: einerseits die Bestimmungen über die Einschulung (Art. 5 und 6), andererseits die Regelung über die Tagesstrukturen (Art. 11).

a. Vorverlegung der Einschulung und Schaffung einer neuen Schuleingangsstufe

Die Vorverlegung des Schuleintritts auf das vollendete vierte Lebensjahr (Art. 5) bedeutet, dass im Kanton Luzern eine Vorverlegung um neun Monate vorzunehmen ist, da der Schul- beziehungsweise Kindergarteneintritt heute mit $4\frac{3}{4}$ Jahren erfolgt. Diese Vorverlegung führt dazu, dass im ersten Jahr maximal 2700 Kinder mehr geschult werden müssen (drei Viertel eines Jahrgangs). Da aber bereits heute eine bestimmte Zahl von Kindern früher in den Kindergarten eintritt und den Kindergarten zwei Jahre besucht, wird diese Zahl eher kleiner sein. Grössere Auswirkungen als die Vorverlegung des Schuleintrittsalters hat aber die Ausgestaltung der Schuleingangsstufe (Art. 5 und 6). Es ist unbestritten, dass die Vorverlegung des Schulbeginns Anpassungen in den Schulstrukturen und im Unterricht auf dieser Schulstufe erfordert. Deshalb wird seit dem Schuljahr 2005/06 im Kanton Luzern und in zahlreichen weiteren Deutschschweizer Kantonen das Modell einer Basisstufe erprobt. In dieser Basis-

stufe werden vier- bis achtjährige Kinder gemeinsam geschult, und zwar von zwei Lehrpersonen mit 1,5 Pensen. Diese neue Form der Schuleingangsstufe hat den Vorteil, dass der Schuleintritt individuell gestaltet werden kann. Die eher künstliche Trennung zwischen dem Kindergarten und der Primarschule entfällt, da die Lernenden die Schuleingangsstufe individuell durchlaufen: einige absolvieren diese in drei Jahren, andere benötigen dafür fünf Jahre; der grösste Teil absolviert sie aber in vier Jahren. Nach Möglichkeit werden alle Lernenden eines Jahrgangs in der Basisstufe betreut, nur schwerbehinderte Kinder werden in der Regel in Sonderschulen gefördert. Die Erprobung der Basisstufe läuft bis zum Ende des Schuljahres 2010/11. Nach Vorliegen der interkantonalen Evaluation werden wir Ihrem Rat rechtzeitig eine Botschaft mit einer Gesetzesänderung zu dieser Thematik (Schuleintrittsalter, Ausgestaltung der Schuleingangsstufe) vorlegen, damit spätestens im Schuljahr 2013/14 die Umsetzung im ganzen Kanton erfolgen kann.

b. Einführung von schulergänzenden Betreuungsangeboten

Die zweite gesetzesrelevante Änderung betrifft die Einführung von Tagesstrukturen an den Volksschulen (Art. 11). Damit soll sichergestellt werden, dass alle Kinder neben dem Unterricht betreut werden, sofern dies von den Eltern gewünscht wird. Die Umsetzung dieser Neuerung haben wir im Rahmen des Projekts «Schulen mit Zukunft» zusammen mit den anderen Trägern des Projekts und Partnern aus der Wirtschaft vorangetrieben, da die aktuelle Situation keine weitere Verzögerung bei deren Umsetzung zulässt. So haben wir verschiedene Unterstützungsmassnahmen für die Schulen vorbereitet. Angesichts der geleisteten Vorarbeiten und der Notwendigkeit des Vorhabens werden wir die gesetzliche Verankerung der schulergänzenden Betreuungsangebote bereits mit der nächsten Teilrevision des Gesetzes über die Volksbildung vorschlagen. Dies gibt den Schulen zudem die Möglichkeit, die Neuerungen aus dem HarmoS-Konkordat etappiert zu realisieren, da nach 2011 neben den strukturellen Anpassungen weitere Neuerungen im Unterrichtsbereich umzusetzen sein werden.

2. Nicht gesetzesrelevante Neuerungen

Neben den beiden gesetzesrelevanten Veränderungen gibt es mehrere Neuerungen, die keiner Anpassung des Volksschulbildungsgesetzes bedürfen. Diese Neuerungen sind aber für den Unterricht und die Qualitätssicherung und -entwicklung ebenso wichtig wie die bereits beschriebenen Veränderungen. Es handelt sich dabei um den Deutschschweizer Lehrplan, die Portfolios und die Leistungsmessungen.

a. Einführung Deutschschweizer Lehrplan

Ein Deutschschweizer Lehrplan (Art. 8) wird gegenwärtig im Rahmen eines interkantonalen Projekts erarbeitet. Er basiert auf den Vorgaben des HarmoS-Konkordates (Art. 3, 4, 7). Der Lehrplan soll für das Schuljahr 2011/12 zur Verfügung stehen. Damit er die gewünschten Veränderungen im Unterricht bewirken kann, ist eine umfassende Einführung bei den Schulen und den Lehrpersonen notwendig. Erste Überlegungen dazu liegen bereits vor. Die Einführung des Lehrplans im Rahmen der Lehrpersonenweiterbildung wird bedeutende Mittel erfordern.

b. Einführung Portfolios und Leistungsmessungen

Die Sprachenportfolios (Art. 9) sollen gemeinsam mit dem Deutschschweizer Lehrplan eingeführt werden. Weitere Portfolios liegen heute noch nicht vor und werden auch nicht erarbeitet. Die Leistungsmessungen (Art. 10) sollen ebenfalls gesamtschweizerisch oder sprachregional erarbeitet werden, und zwar abgestützt auf den Lehrplan. Deren Umsetzung wird aber kantonal organisiert sein, aufgrund der zeitlichen Straffung der Arbeiten voraussichtlich erst nach der Einführung des Lehrplans. Als Übergangslösung werden bis zu diesem Zeitpunkt in den zweiten und dritten Klassen der Sekundarstufe I die Leistungsmessungen nach dem St. Galler Testsystem «Stellwerk» eingesetzt.

3. Bedeutung für den Kanton Luzern

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule stellt einen wichtigen Meilenstein in der interkantonalen Zusammenarbeit dar. Wir beurteilen das Konkordat als gutes und geeignetes Instrument, um die Koordination der kantonalen Volksschulsysteme weiter voranzutreiben. Damit können einerseits Synergien bei der weiteren Entwicklung der Schulen genutzt, andererseits aber auch Mobilitätshindernisse für die Familien und die Schülerinnen und Schüler abgebaut werden. Interkantonal werden die Zielsetzungen des Konkordats in den Teilzielen des Projekts «Schulen mit Zukunft» bearbeitet, sodass für deren Umsetzung keine zusätzlichen Projekte notwendig sind. So werden unter anderem die Lehrplanfragen, die Einführung einer neuen Schuleingangsstufe sowie die Realisierung der schulergänzenden Betreuungsangebote im Rahmen dieses Projekts bearbeitet.

IV. Rechtliches

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen Kantonen (sogenanntes Konkordat) im Sinn von Artikel 48 der Bundesverfassung. Sie hat denselben formalrechtlichen Rang wie das Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970. Die Vereinbarung beschlägt keine Fragen des interkantonalen Lastenausgleichs und untersteht daher nicht der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (SRL Nr. 15).

Im Kanton Luzern wurde zum HarmoS-Konkordat kantonsintern eine Unternehmlassung durchgeführt. Dazu eingeladen waren die Träger der Volksschule, der Verband Luzerner Gemeinden, weitere Amtsstellen und schulnahe Gremien sowie die in Ihrem Rat vertretenen Parteien. Rund 20 Vernehmlassungsadressaten haben die Gelegenheit zur Stellungnahme genutzt. Die Rückmeldungen waren durchwegs positiv. Die Notwendigkeit der Harmonisierung der Volksschule ist unbestritten, und das HarmoS-Konkordat wird als gutes und geeignetes Instrument begrüßt, um die Koordination zwischen den Kantonen weiter voranzutreiben.

Die Kommission Erziehung, Bildung und Kultur Ihres Rates wurde vom Bildungs- und Kulturdepartement über den Verlauf der Verhandlungen zur Ausarbeitung der vorliegenden Vereinbarung regelmässig informiert und konnte dazu Stellung nehmen (vgl. § 80c Grossratsgesetz, SRL Nr. 30). Nach § 50 der Staatsverfassung sowie § 81 des Grossratsgesetzes beschliesst der Grosse Rat den Beitritt zu Konkordaten mittels Dekret.

V. Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, dem Entwurf eines Dekrets über den Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 zuzustimmen.

Luzern, 18. September 2007

Im Namen des Regierungsrates
Schultheiss: Yvonne Schärli-Gerig
Staatsschreiber: Viktor Baumeler

**Dekret
über den Beitritt des Kantons Luzern
zur Interkantonalen Vereinbarung über
die Harmonisierung der obligatorischen Schule**

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 18. September 2007,
beschliesst:

1. Dem Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 wird zugestimmt.
2. Das Dekret ist mit dem Vereinbarungstext zu veröffentlichen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule

vom 14. Juni 2007

I. Zweck und Grundsätze der Vereinbarung

Art. 1 Zweck

Die Vereinbarungskantone harmonisieren die obligatorische Schule, indem sie

- a. die Ziele des Unterrichts und die Schulstrukturen harmonisieren und
- b. die Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente entwickeln und sichern.

Art. 2 Grundsätze

¹ Im Respekt vor den unterschiedlichen Kulturen in der mehrsprachigen Schweiz folgen die Vereinbarungskantone bei ihren Vorkehren zur Harmonisierung dem Grundsatz der Subsidiarität.

² Sie sind bestrebt, die schulischen Hindernisse für eine nationale und internationale Mobilität der Bevölkerung zu beseitigen.

II. Übergeordnete Ziele der obligatorischen Schule

Art. 3 Grundbildung

¹ In der obligatorischen Schule erwerben und entwickeln alle Schülerinnen und Schüler grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen sowie kulturelle Identität, welche es ihnen erlauben, lebenslang zu lernen und ihren Platz in Gesellschaft und Berufsleben zu finden.

² Während der obligatorischen Schule erwirbt jede Schülerin und jeder Schüler die Grundbildung, welche den Zugang zur Berufsbildung oder zu allgemeinbildenden Schulen auf der Sekundarstufe II ermöglicht, insbesondere in den folgenden Bereichen:

- a. *Sprachen*: eine umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache (mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung) und grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache,
- b. *Mathematik und Naturwissenschaften*: eine Grundbildung, welche zur Anwendung von grundlegenden mathematischen Konzepten und Verfahren sowie zu Einsichten in naturwissenschaftliche und technische Zusammenhänge befähigt,
- c. *Sozial- und Geisteswissenschaften*: eine Grundbildung, welche dazu befähigt, die grundlegenden Zusammenhänge des sozialen und politischen Umfeldes sowie von Mensch und Umwelt zu kennen und zu verstehen,
- d. *Musik, Kunst und Gestaltung*: eine auch praktische Grundbildung in verschiedenen künstlerischen und gestalterischen Bereichen, ausgerichtet auf die Förderung von Kreativität, manuellem Geschick und ästhetischem Sinn sowie auf die Vermittlung von Kenntnissen in Kunst und Kultur,
- e. *Bewegung und Gesundheit*: eine Bewegungs- und Gesundheitserziehung ausgerichtet auf die Entwicklung von motorischen Fähigkeiten und körperlicher Leistungsfähigkeit sowie auf die Förderung des physischen und psychischen Wohlbefindens.

³ Die Schülerinnen und Schüler werden in ihrer Entwicklung zu eigenständigen Persönlichkeiten, beim Erwerb sozialer Kompetenzen sowie auf dem Weg zu verantwortungsvollem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt unterstützt.

Art. 4 Sprachenunterricht

¹ Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6 festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.

² Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache.

³ Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert. Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale sind in einer durch die EDK genehmigten Gesamtstrategie festgelegt.

⁴ Für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund unterstützen die Kantone durch organisatorische Massnahmen die von den Herkunftsländern und den verschiedenen Sprachgemeinschaften unter Beachtung der religiösen und politischen Neutralität durchgeföhrten Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse).

III. Strukturelle Eckwerte der obligatorischen Schule

Art. 5 Einschulung

¹ Die Schülerinnen und Schüler werden mit dem vollendeten 4. Altersjahr eingeschult (Stichtag 31. Juli).

² Während der ersten Schuljahre (Vorschul- und Primarunterricht) erwirbt das Kind schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise. Es vervollständigt und konsolidiert insbesondere die sprachlichen Grundlagen. Die Zeit, die das Kind für das Durchlaufen der ersten Schuljahre benötigt, ist abhängig von seiner intellektuellen Entwicklung und emotionalen Reife; gegebenenfalls wird es durch besondere Massnahmen zusätzlich unterstützt.

Art. 6 Dauer der Schulstufen

¹ Die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, dauert acht Jahre.

² Die Sekundarstufe I schliesst an die Primarstufe an und dauert in der Regel drei Jahre.

³ Die in den Absätzen 1 und 2 festgelegte Aufteilung der Schulstufen zwischen der Primar- und der Sekundarstufe I kann im Kanton Tessin um ein Jahr variieren.

⁴ Der Übergang zur Sekundarstufe II erfolgt nach dem 11. Schuljahr. Der Übergang in die gymnasialen Maturitätsschulen erfolgt unter Berücksichtigung der Erlasse des Bundesrates und der EDK¹, in der Regel nach dem 10. Schuljahr.

⁵ Die Zeit für das Durchlaufen der Schulstufen ist im Einzelfall abhängig von der individuellen Entwicklung der Schülerin oder des Schülers.

IV. Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung

Art. 7 Bildungsstandards

¹ Zur gesamtschweizerischen Harmonisierung der Unterrichtsziele werden nationale Bildungsstandards festgelegt.

² Unterschieden wird zwischen folgenden zwei Arten von Bildungsstandards:

- a. Leistungsstandards, die pro Fachbereich auf einem Referenzrahmen mit Kompetenzniveaus basieren;
- b. Standards, welche Bildungsinhalte oder Bedingungen für die Umsetzung im Unterricht umschreiben.

¹ Derzeit die Verordnung des Bundesrates vom 16. Januar 1995 bzw. das Reglement der EDK vom 15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR). Erlasssammlung EDK, Ziff. 4.3.1.1./SR 413.11.

³ Die nationalen Bildungsstandards werden unter der Verantwortung der EDK wissenschaftlich entwickelt und validiert. Sie unterliegen einer Vernehmlassung gemäss Artikel 3 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970².

⁴ Sie werden von der Plenarversammlung der EDK mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder verabschiedet, von denen mindestens drei einen nicht mehrheitlich deutschsprachigen Kanton vertreten. Die Revision erfolgt durch die Vereinbarungskantone in einem analogen Verfahren.

Art. 8 Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente

¹ Die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel erfolgen auf sprachregionaler Ebene.

² Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente sowie Bildungsstandards werden aufeinander abgestimmt.

³ Die Kantone arbeiten im Rahmen des Vollzugs dieser Vereinbarung auf sprachregionaler Ebene zusammen. Sie können die hierfür erforderlichen Einrichtungen schaffen.

⁴ Die EDK und die Sprachregionen verständigen sich von Fall zu Fall über die Entwicklung von Referenztests auf Basis der Bildungsstandards.

Art. 9 Portfolios

Die Vereinbarungskantone sorgen dafür, dass die Schülerinnen und Schüler ihr Wissen und ihre Kompetenzen mittels der von der EDK empfohlenen nationalen oder internationalen Portfolios dokumentieren können.

Art. 10 Bildungsmonitoring

¹ In Anwendung von Artikel 4 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970³ beteiligen sich die Vereinbarungskantone zusammen mit dem Bund an einem systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitoring über das gesamte schweizerische Bildungssystem.

² Die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule werden regelmässig im Rahmen dieses Bildungsmonitorings evaluiert. Ein Teil davon ist die Überprüfung der Erreichung der nationalen Bildungsstandards namentlich durch Referenztests im Sinne von Artikel 8 Absatz 4.

² Erlasssammlung EDK, Ziff. 1.1.

³ Erlasssammlung EDK, Ziff. 1.1.

V. Gestaltung des Schultags

Art. 11 Blockzeiten und Tagesstrukturen

- ¹ Auf der Primarstufe wird der Unterricht vorzugsweise in Blockzeiten organisiert.
² Es besteht ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen). Die Nutzung dieses Angebots ist fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 12 Fristen

Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, spätestens sechs Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Vereinbarung die strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule im Sinne von Titel III der vorliegenden Vereinbarung festzulegen und die Bildungsstandards im Sinne von Artikel 7 anzuwenden.

Art. 13 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

Art. 14 Austritt

Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt in Kraft auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres.

Art. 15 Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970

Die Plenarversammlung der EDK entscheidet über den Zeitpunkt der Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970⁴.

⁴ Erlasssammlung der EDK, Ziff. 1.1.

Art. 16 Inkrafttreten

¹ Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind.

² Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu geben.

Art. 17 Fürstentum Liechtenstein

Dieser Vereinbarung kann auch das Fürstentum Liechtenstein beitreten. Ihm stehen alle Rechte und Pflichten eines Vereinbarungskantons zu.

Bern, 14. Juni 2007

Im Namen der Schweizerischen Konferenz
der kantonalen Erziehungsdirektoren
Die Präsidentin: Isabelle Chassot
Der Generalsekretär: Hans Ambühl