



Vorlage an den Landrat

über die nicht formulierte Bildungsinitiative

Vom 7. November 2003

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Wortlaut der Initiative und Rechtsgültigkeit	2
2. Ausgangslage im Bildungswesen	2
3. Tendenzen und Strategien	6
4. Stellungnahme des Regierungsrates	9
5. Antrag	12
Beilage: Entwurf des Landratsbeschlusses	13
Anhang: Rechtsgültigkeit der Bildungsinitiative	14

1. Wortlaut der Initiative und Rechtsgültigkeit

Am 27. November 2002 ist die nicht formulierte Bildungsinitiative mit 1'981 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei vom Initiativkomitee¹ eingereicht worden. Sie ist am 17. Januar 2003 im Amtsblatt publiziert worden. Das Begehren lautet wie folgt:

„Parlament und Regierung werden beauftragt, im Rahmen von § 3 Absatz 2 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 ab dem 1. Januar 2008 eine gemeinsame gesetzliche Grundlage für das Bildungswesen zu schaffen mit einem einheitlichen Schulsystem für die Volksschulen, die weiterführenden Schulen und die Berufsschulen. Ab dem 1. Januar 2006 werden die Fachhochschule und die Universität als autonome Organisationen in gemeinsamer Verantwortung geführt. Bis dahin schaffen sie gemeinsame Verwaltungsstrukturen und die Voraussetzungen für einen gerechten finanziellen Lastenausgleich. Der Beitritt weiterer Gemeinwesen soll möglich sein.“

Der Rechtsdienst des Regierungsrates hat die Gültigkeit der Bildungsinitiative geprüft und kommt zum Schluss, dass sie gültig ist (siehe Anhang Rechtsgültigkeit der Bildungsinitiative). Sie erfüllt die Forderungen nach der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Sie verstösst nicht gegen Bundesrecht und ist damit durchführbar.

2. Ausgangslage im Bildungswesen

2.1 Koordination und Kooperation im Bildungswesen

Die 26 Kantone der Schweiz führen historisch gewachsene Bildungssysteme. Im interkantonalen Vergleich gibt es insbesondere auf der Ebene der Volksschule (Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I) hinsichtlich Dauer, Form, Fächerstaffelung und Abschlüsse der einzelnen Bildungsstufen zum Teil markante Unterschiede. Diese Unterschiede lassen sich positiv als Ergebnis des kantonalen, demokratischen Gestaltungswillens verstehen, für die Kinder und Jugendlichen ein optimales Bildungssystem anzubieten und es entsprechend dem Bedarf flexibel weiterzuentwickeln. Umgekehrt gelten diese Unterschiede aber als Behinderung für die berufliche und die private Mobilität der Kinder und Jugendlichen. Eine Befragung der Erziehungsberechtigten von Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I im Kanton Basel-Landschaft im Jahre 1993 hat ergeben, dass über die Hälfte der Antwortenden die schlechte Koordination der Schulsysteme der einzelnen Kantone als grosses oder sehr grosses Problem erachtet. Durch zu grosse Unterschiede der einzelnen Bildungssysteme wird auch die interkantonale Zusammenarbeit bei gemeinsamen Projekten der Schulentwicklung beeinträchtigt. Im Weiteren ist es schwierig, die kantonalen Varianten der Volksschulsysteme der Öffentlichkeit, neu zugezogenen Personen oder Lehrbetrieben, die Lehrlinge aus mehreren Kantonen rekrutieren, verständlich zu machen. Insbesondere in der Region Basel mit den vier Schulsystemen der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Aargau und Solothurn ist es nicht einfach, Gemeinsamkeiten und Unterschiede fassbar zu machen.

Nach Abschluss der Volksschule im 9. Schuljahr werden die weiterführenden Schulen und die Berufsbildung sowie die höheren Fachschulen, die Fachhochschulen und die universitären Hochschulen viel stärker interkantonale und national koordiniert und als Angebote einer Region geführt. Dies gilt für die mit Basel-Stadt gemeinsam konzipierten und angebotenen Brück-

¹ Kontaktadresse: Jubiläumsinitiativen, Postfach 98, 4153 Reinach.

kenangebote im 10. Schuljahr, die spezialisierten Angebote der Berufsbildung, die Fachhochschule beider Basel, die Universität Basel oder die künftige Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel.

2.2 Ebenen der Schulkoordination und Kooperation

Für den Kanton Basel-Landschaft ist die regionale und eidgenössische Koordination und Kooperation bei der Bereitstellung eines hochwertigen Bildungswesens von vitalem Interesse. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der Kooperation insbesondere mit Basel-Stadt in der unmittelbaren Nachbarschaft, der sprachregionalen Kooperation mit den Kantonen Basel-Stadt, Aargau, Solothurn, Bern, Luzern, (Deutsch-)Freiburg und Zürich im Rahmen der nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) in Verbindung mit der Bildungsdirektorenkonferenz der Innerschweiz und der Ost-Schweiz sowie der gesamtschweizerischen Kooperation im Rahmen der Arbeiten und Zuständigkeiten der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und des Bundes.

2.2.1 Zuständigkeiten des Bundes

Gemäss Artikel 62 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Dieser Unterricht ist obligatorisch, unentgeltlich und untersteht staatlicher Leitung und Aufsicht. Vorgegeben ist, dass das Schuljahr zwischen Mitte August und Mitte September beginnt.

Der Bund erlässt gemäss Artikel 63 Vorschriften über die Berufsbildung, betreibt technische Hochschulen, kann weitere Hochschulen und andere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen. Die Unterstützung kann er davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist. Weitere Kompetenzen zur Koordination und Förderung hat der Bund im Bereich der Forschung und Statistik (Artikel 64 und 65), der Ausbildungsbeihilfen (Artikel 66), der Jugend- und Erwachsenenbildung (Artikel 67) und des Sportunterrichtes (Artikel 68).

Der Bund kann heute keinen Beitrag zur Koordination und Weiterentwicklung der kantonalen Volksschulen leisten. Bei der Berufsbildung und den Hochschulen besteht insbesondere das Problem, dass der Bund zwar die Weiterentwicklung dieser Bereiche anleitet und anstrebt, dafür aber nur ungenügende Beiträge zur Verfügung stellt. In den vergangenen Jahren haben sich die Bildungsausgaben in allen primär vom Bund verantworteten oder mitverantworteten Bereichen zu Lasten der Kantone verschoben; in der Berufsbildung finanziert der Bund noch 15 Prozent, bei den Fachhochschulen 28 Prozent der Gesamtkosten. Unsicherheiten bestehen in der Mitfinanzierung des Bundes in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst. Die Beiträge an die kantonalen Universitäten sind in den letzten 20 Jahren real um einen Drittel gesunken. Angesichts der umfangreichen Entwicklungsaufgaben bei der Umsetzung des im Dezember 2002 beschlossenen Berufsbildungsgesetzes ab 2004 und der vorgesehenen Schaffung und Weiterentwicklung eines international wettbewerbsfähigen gesamtheitlichen Hochschulbereichs ist das Bundesengagement heute ungenügend.

2.2.2 EDK und NW EDK

Die EDK ist ein Zusammenschluss der 26 kantonalen Regierungsmitglieder, die für Erziehung, Bildung, Kultur und Sport zuständig sind. Er wird unterstützt durch ein Generalsekretariat mit Sitz in Bern. Als Teil der EDK bestehen vier Regionalkonferenzen, der Kanton Basel-Landschaft ist Mitglied der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK). Die EDK stützt ihre Arbeit auf Staatsverträge mit den Kantonen, der wichtigste ist das Konkordat zur Schulkoordination aus dem Jahre 1970. Danach kann die EDK Empfehlungen zur "Förderung des Bildungswesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen

Rechts erlassen". Neue wichtige Staatsverträge sind die interkantonale Vereinbarung zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 und die einzelnen Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen für die Berufsbildung, die höheren Fachschulen, die Fachhochschulen und die Universitäten sowie die Heime. Diese interkantonalen Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen sind für die Zusammenarbeit mit dem Partnerkanton Basel-Stadt von erheblicher Bedeutung.

In der NW EDK kooperieren die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Aargau, Solothurn, Bern, Luzern, (Deutsch-)Freiburg und Zürich vor allem projektbezogen zum Beispiel mit Schulnetzwerken zur Weiterentwicklung der Lernkultur oder bei der Entwicklung von Instrumenten der Qualitätssicherung.

Auch für die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt ist das Regionale Schulabkommen der NW EDK (RSA) von besonderer Bedeutung. Erstens öffnet das Abkommen den Zugang zu Ausbildungen, die nicht jeder Kanton anbietet. Zweitens ermöglicht es die kantonsübergreifende Nutzung gleicher Bildungsangebote in Situationen, in denen der aufnehmende Kanton über mehr als die selbst benötigten und der abgebende Kanton über zu wenige Ausbildungsplätze verfügt. Drittens verhilft es – ebenfalls bei gleichen Angeboten – den Auszubildenden in bestimmten Regionen zu kürzeren Schulbesuchswegen. Viertens garantiert es, dass Schülerinnen und Schüler bei einem Umzug in einen anderen Kanton ihre begonnene Ausbildung am alten Wohnort abschliessen können.

Bei den ausserkantonalen Schulbesuchen kommt das RSA in aller erster Linie gegenüber Basel-Stadt zur Anwendung: Für Schülerinnen und Schüler, die mit ihren Eltern in den Kanton Basel-Landschaft umgezogen sind, und zum Beispiel die Orientierungsschule, die Weiterbildungsschule oder das Gymnasium in Basel-Stadt beenden wollen; für Progymnasiastinnen und Progymnasiasten aus Allschwil, die an die baselstädtischen Gymnasien übertreten.

Umgekehrt gibt es eine beachtliche Zahl von Jugendlichen aus den Kantonen Solothurn und Aargau, die im Rahmen des RSA basellandschaftliche Schulen besuchen. So stammt fast die Hälfte aller Schülerinnen und Schüler am Gymnasium Muttens aus dem Fricktal und am Gymnasium Laufen aus dem solothurnischen Thierstein. Ebenso gehen Schülerinnen und Schüler aus dem Dorneck im Kanton Basel-Landschaft in die Progymnasiale Abteilung der Sekundarschule oder ans Gymnasium.

Die Zusammenarbeit in der EDK und NW EDK hat zu guten Ergebnissen bei den Schulgeld- und Freizügigkeitsabkommen geführt. Wesentliche Fortschritte sind beim interkantonalen Ausbau des gesamten Hochschulbereichs erzielt worden. Keine nennenswerten Fortschritte sind bei der Koordination der insbesondere in der Nordwestschweiz sehr unterschiedlichen Systeme der Volksschulen erzielt worden. Zum Beispiel ist es trotz aufwändiger Grundlagenarbeiten nicht gelungen, für die Primarschule eine gemeinsame Staffelung des Beginns der ersten und zweiten Fremdsprache zu vereinbaren.

2.2.3 Nahregionale Zusammenarbeit zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft **(1) Nachobligatorische Ausbildung und schulbezogene Dienste**

Die Kooperation zwischen den beiden Kantonen ist namentlich bei nachobligatorischen Bildungsangeboten sehr eng. Der Kanton Basel-Landschaft kooperiert mit dem Partnerkanton Basel-Stadt nicht nur im Rahmen der interkantonalen Abkommen, sondern auch mit speziellen Vereinbarungen, wie sie im Detail im Anhang 1 zum Bericht zur regionalen Zusammenarbeit (Partnerschaftsbericht) aufgeführt und kommentiert werden. Die wichtigsten Kooperationsbereiche im Bildungswesen sind:

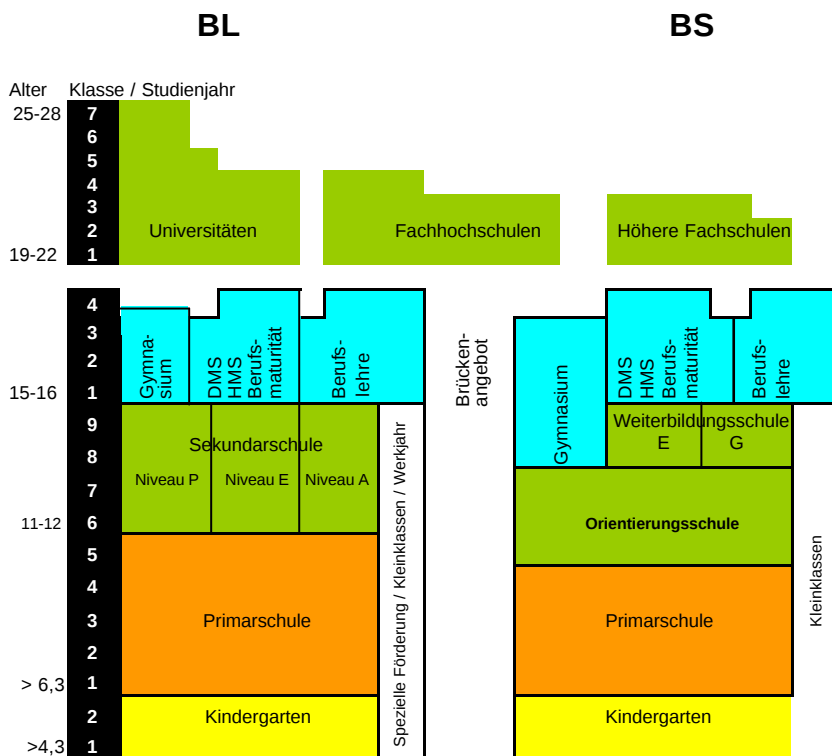
- Sekundarstufe II: Regierungsratsverordnung über den Besuch von Basler Mittelschulen durch Schülerinnen und Schüler aus den Gemeinden Allschwil und Schönenbuch (SGS 643.15); Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und dem Kaufmännischen Verein Basel über die Beitragsleistungen des Kantons Basel-Landschaft an die Schulen des Kaufmännischen Vereins Basel; Führung eines Brückenangebotes (SGS 640.40).
- Tertiärstufe: Universitätsvertrag (SGS 664.1); Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Fachhochschule beider Basel (Fachhochschulvertrag); Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel (HPSA-BB) vom 18. Dezember 2001 (2001-309).
- Sonderschulung: Regionale Zusammenarbeit und Einkauf von Leistungen im Bereich der Sonderschulung und bei den Kinder-, Schul- und Jugendheimen; Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb der regionalen Tagesschulen und des Kindergartens für motorisch-behinderte und sehbehinderte Kinder in Münchenstein (SGS 649.3).
- Schulbezogene Dienstleistungen: Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Abgeltung von Fortbildungsleistungen des Institutes für Unterrichtsfragen und Lehrer/-innenfortbildung (ULEF) zugunsten des Kantons Basel-Landschaft (SGS 365.512); Vereinbarung über die Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft an der Studien- und Studentenberatung Basel-Stadt (SGS 664.2); Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt zur Beteiligung an den schulbezogenen museumspädagogischen Leistungen des Kantons Basel-Stadt; Vereinbarungen mit der Stiftung Basler Papiermühle sowie mit der Zoologischen Garten AG über museums- bzw. zoodidaktische Dienstleistungen.

Die Zusammenarbeit hat sich bewährt und ist in allen Bereichen weiter ausbaufähig. Insbesondere die Konsolidierung und die Vertiefung der Zusammenarbeit auf der Tertiärstufe ist für die Bereitstellung hochwertiger Ausbildungsmöglichkeiten entsprechend dem qualitativ und quantitativ wachsenden Bedarf und für die Kompetitivität der gesamten Region Nordwestschweiz von herausragender Bedeutung.

2.3 Koordination der Volksschule

Die Zusammenarbeit zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt war in der Vergangenheit immer um Koordination bemüht. Basel-Stadt hat mit Bezug auf die besondere Zusammensetzung ihrer Schülerschaft und der Kommunalstruktur in einem langjährigen Prozess einen Aufbau der obligatorischen Schule entwickelt, der einige markante Differenzen zu demjenigen des Kantons Basel-Landschaft, aber auch zur übrigen Schweiz aufweist. Der Kanton Basel-Landschaft hat mit dem neuen Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 in einem mehrjährigen Prozess insbesondere die Führung, Dauer und Gliederung der Sekundarstufe I neu festlegt.

Die nachfolgende Darstellung zeigt eine schematische Übersicht über die beiden Bildungssysteme:



2.4 Schulsysteme der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat am 18. Dezember 2002 schulpolitisch mit der "Doppellösung" eine Weiche gestellt: Die Weiterbildungsschule soll ab Schuljahr 2004/05 in zwei kooperative Leistungszüge (G-Zug und E-Zug) gegliedert werden. Basel-Stadt hält am Ziel einer integrativen, förderorientierten Volksschule mit innerer Differenzierung fest. Mit einer "Doppellösung" möchte der baselstädtische Regierungsrat einerseits die Probleme der Weiterbildungsschule angehen und andererseits längerfristig eine Suche nach einer alle Stufen der obligatorischen Schule einschliessenden Gesamtlösung voranbringen.

Mit der geplanten Strukturänderung an der Weiterbildungsschule und den eingeleiteten Arbeiten zur koordinierteren Gestaltung der Abschlüsse der Sekundarstufe I Ende 9. Schuljahr dürfte eine merkliche Annäherung der beiden Schulsysteme bereits **in nächster Zeit** erreicht werden.

3. Tendenzen und Strategien

Die Schwächen bei der Schulkoordination sind im Kanton Basel-Landschaft erkannt. Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft hat dem Bund am 28. Februar 2002 eine Standesinitiative zur "Koordination der kantonalen Bildungssysteme" mit folgendem Wortlaut eingebracht:

"Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft ersucht die Bundesbehörden, eine Verfassungs- und Gesetzesgrundlage zu schaffen, welche die kantonalen Bildungssysteme in der ganzen Schweiz koordiniert, insbesondere

- die Bildungsstufen (von der Vorschule bis zur Tertiärstufe), ihre Dauer und das Einschulungsalter festlegt,
- die Abschlüsse am Ende der Sekundarstufe I hinsichtlich ihrer Anzahl, der jeweiligen Qualifikationsziele bzw. Anschlüsse an der Sekundarstufe II regelt,
- die Zahl, Art und Qualifikationsziele der schweizerisch anerkannten allgemeinbildenden und berufsbildenden Ausbildungen auf der Sekundarstufe II festlegt,
- die Koordination, gleichmässige finanzielle Unterstützung und Förderung der Universitäten, technischen Hochschulen, Fachhochschulen und höheren Bildungsanstalten sicherstellt und die internationale Anerkennung der Abschlüsse gewährleistet,
- die gesamte Berufsausbildung einheitlich regelt und die internationale Anerkennung der Abschlüsse gewährleistet,
- die Erwachsenenbildung ausserhalb des Tertiärbereichs unterstützt und die Kompetenzen in diesem Bereich zwischen Bund und Kantonen aufteilt,
- dem Bund die Aufgabe überträgt, die Qualität der kantonalen Bildungssysteme zu evaluieren und deren Weiterentwicklung laufend zu koordinieren."

Die Standesinitiative wurde wie folgt begründet:

"Gemäss Artikel 62 der Bundesverfassung sind für das Schulwesen die Kantone zuständig. Mit dem Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (Schulkonkordat) gaben sich die Kantone ein wichtiges Instrument zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts. Der Beitritt zum Schulkonkordat verpflichtet die Konkordatskantone, ihre Schulgesetzgebung im Bereich des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht, der regulären Ausbildungszeit bis zur Matur und des Schuljahresbeginns anzugleichen. Für weitere Bereiche wurden und werden Empfehlungen zu Handen der Kantone ausgearbeitet. Die Konkordatskantone arbeiten zudem im Bereich der Bildungsplanung und -forschung sowie der Schulstatistik unter sich und mit dem Bund zusammen. Die Konkordatskantone übertrugen den Vollzug dieser Aufgaben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Die EDK bereitete in der Folge wichtige ergänzende Abkommen insbesondere zur Gewährleistung des offenen interkantonalen Zugangs zu Ausbildungen und zum interkantonalen Lastenausgleich vor.

Angesichts der gegenwärtig zu verzeichnenden grossen Anforderungen für die weitere Entwicklung des Bildungswesens besteht die Gefahr, dass sich die kantonalen Bildungssysteme bei der Bewältigung dieser Zukunftsaufgaben weiter auseinander entwickeln. Im Bildungswesen besteht bereits heute eine Vielfalt, welche laufend neue strukturelle und organisatorische Widersprüche zwischen den Kantonen sowie zwischen den Bildungsstufen erzeugt und die Mobilität der Bevölkerung beeinträchtigt. Das Nicht-Zustandekommen der Empfehlungen der EDK zur Koordination des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule zeigt, dass in Anbetracht der laufenden und bevorstehenden kantonalen Schulreformen sogar das bisher erreichte Niveau der Schulkoordination nicht gehalten werden könnte. Realisieren insbesondere die grösseren Kantone eine Schulreform im Alleingang, können neue Mobilitätshindernisse entstehen, die zum Teil nur durch Nachvollzug anderer Kantone beseitigt werden können.

Der Kanton Basel-Landschaft begrüsst weiterhin die Bemühungen der EDK und der Regionalkonferenzen, das Schulkonkordat weiterzuentwickeln. Er möchte die Nähe zu den Einwohnerinnen und Einwohnern, die Rücksicht auf regionale Besonderheiten als positive

Aspekte des Föderalismus unbedingt erhalten. Er möchte indessen auch, dass der Bund als starker Partner der Kantone einen kohärenten Rahmen für das gesamte Bildungswesen und seiner Weiterentwicklung zu schaffen hilft. Einzelne Forderungen der Standesinitiative sind bereits auf gutem Weg. Zu nennen sind insbesondere das Berufsbildungsgesetz und der Hochschulartikel in der neuen Bundesverfassung. Es ist nun an der Zeit, die Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen für eine Rahmen- und Regelungssetzungskompetenz zu schaffen, die es dem Bund ermöglichen, gemeinsam mit den Kantonen ein interkantonal insgesamt besser koordiniertes und in sich kohärenteres schweizerisches Bildungswesen anzustreben und mit abgestimmten Rollen und Aufgaben die Herausforderungen der Bildungsentwicklung der Zukunft anzugehen. Die derzeitigen Arbeiten zum Bildungsrahmenartikel der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur gemäss der parlamentarischen Initiative Zbinden bieten in Abstimmung mit der laufenden Revision des Schulkonkordates dafür eine ausgezeichnete Gelegenheit."

Der Kanton Basel-Landschaft hatte bereits vorgängig aufgrund des vom Landrat am 23. März 2000 mit grossem Mehr überwiesenen Postulates von Landrat Bruno Krähenbühl eine Revision des Konkordates über die Schulkoordination (Schulkonkordat) durch die EDK eingeleitet. Anvisiert wurde mit diesem Schritt insbesondere eine Verbesserung der interkantonalen Schulkoordination im Bereich des Schuleintrittsalters, der Dauer und Bezeichnung der Schulstufen und Schularten, des Beginns und des Umfangs des Fremdsprachenunterrichts und der Lehrmittelentwicklung.

Als Folge dieses Vorstosses beschloss die EDK im November 2000, die Arbeiten an der Weiterentwicklung des Schulkonkordates aufzunehmen. Die Baselbieter Standesinitiative "Koordination der kantonalen Bildungssysteme" ergänzte diese Bemühungen durch eine Stärkung des Bundes bei der Schaffung eines Bildungsrahmenartikels. Bund und Kantone sollen ihre Kräfte für die Bewältigung der Koordinations- und Weiterentwicklungsaufgaben im Bildungswesen neu bündeln. Die Revision des Schulkonkordates und die Schaffung eines Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung ergänzen und bedingen sich wechselseitig.

Es scheint, dass ein Konsens herstellbar ist, die schweizerische Verfassung und das Schulkonkordat koordiniert weiter zu entwickeln. Der Bund würde insbesondere auch die Kompetenz erhalten, bei Säumigkeit oder Uneinigkeit der Kantone eine Regelung für die Bildungsstufen, die Dauer und die Abschlüsse der Sekundarstufe I und II festzulegen, so dass Mobilitätshindernisse nötigenfalls beseitigt werden könnten. Analog zum heutigen Maturitäts-Anerkennungsreglement, welches die EDK und der Bund gemeinsam erlassen haben, können gemeinsame Rahmensetzungen für das Bildungswesen möglich werden. Ein wichtiges Anliegen von EDK und Bund ist es auch, ein schweizerisches Bildungsmonitoring für die Qualitätssicherung und -entwicklung einzurichten.

Die EDK hat in ihren Leitlinien vom 5. Juli 2001 die Ziele für die Bildungs Kooperation in der Schweiz wie folgt formuliert: "Bildung und Kultur sind für unser Land von existenzieller Bedeutung; sie sind für seinen inneren Zusammenhalt ebenso entscheidend wie für seine Fähigkeit, sich zu Europa und zur Welt hin zu öffnen. Es gilt, die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes mit den weltweiten geistes- und naturwissenschaftlichen sowie technologischen Entwicklungen zu gewährleisten. Gleichermassen gilt es, den kreativen Austausch zwischen den Menschen verschiedener Kulturen – überlieferter wie immigrierter – im eigenen Land zu fördern und zu nutzen. Und schliesslich gilt es, die Mobilität der Bevölkerung, vorab im eigenen Land, zu erleichtern."

Auch wenn in dieser Formulierung der EDK die Erwartungen an die Leistungen des Bildungswesens und seine Weiterentwicklung wenig fassbar sind, so sind doch bei weiteren Konzeptpapieren und Beschlüssen konkrete Handlungsstrategien erkennbar.

Konkret legt die EDK bei der Erweiterung des Schulkonkordates das Gewicht auf die Harmonisierung der obligatorischen Schule im Schuleingangsbereich und beim Übergang von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II. Insbesondere sollen Kompetenzniveaus für die Erstsprache, die Fremdsprachen, die Mathematik und die Naturwissenschaften per Ende 9. und 6. Schuljahr festgelegt werden. Die NW EDK plant, ergänzend Kompetenzniveaus für die übrigen Bildungsbereiche zu entwickeln.

Es scheint, dass der Baselbieter Anstoss zur Konkordatsrevision und die Standesinitiative zur Koordination der kantonalen Bildungssysteme ihre intendierte Wirkung in den nächsten Jahren entfalten könnten. Nicht erfolgreich war der Vorsteher der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion bisher indes im Bestreben, die drei deutschsprachigen Regionalkonferenzen zu einer einzigen deutschsprachigen Konferenz zu verbinden und die Harmonisierung und Weiterentwicklung insbesondere der Volksschule sprachregional entscheidend voranzubringen. Schulkordinationspolitisch und kulturell ist es durchaus denkbar, dass die Sprachregionen aufgrund unterschiedlicher kultureller Traditionen in einem gesamtschweizerischen Rahmen eigene Akzente setzen.

Mit gutem Willen aller Beteiligten ist im Sinne der Vorstösse des Kantons Basel-Landschaft denkbar, dass in zehn Jahren ein Bildungsrahmenartikel in Verbindung mit einem erweiterten interkantonalen Schulkonkordat in Kraft ist, so dass die Bildungsstufen und ihre Dauer sowie die Abschlüsse der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II festgelegt sind. Die zu erreichenden Kompetenzniveaus am Ende der 6. und 9. Klasse werden für die gesamte Schweiz und in weiteren Fachbereichen sprachregional zur Verfügung stehen. Anzunehmen ist auch, dass vermehrt mit interkantonal und schweizerisch wirksam gebündelten Kräften die Entwicklungsaufgaben des Bildungswesens angegangen werden. Für die Volksschule wird die Zusammenarbeit bei Projekten der Bildungsentwicklung in der deutschsprachigen Schweiz markant zunehmen. Dazu beitragen wird die Einrichtung eines schweizerischen Bildungsmonitorings, das vergleichende Informationen über den tatsächlich erreichten Stand des Bildungswesens der einzelnen Kantone und Regionen liefern wird.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Kanton Basel-Landschaft will ein hochwertiges Bildungswesen auf allen Stufen erhalten und es entsprechend den wachsenden und sich verändernden Anforderungen wirkungsvoll weiter entwickeln. Die Stossrichtung der Bildungsinitiative erachtet die Regierung als richtig. Sie unterstützt auch die Ziele, Mobilitätsschranken (namentlich im Bereich der Schulpflicht) abzubauen und Treffpunkte im Schulsystem zu schaffen.

Wie gesagt, hält der Regierungsrat zwar die Stossrichtung der Initiative grundsätzlich für richtig, doch kann eine Volksinitiative nicht bloss teilweise, sondern nur integral gutgeheissen oder abgelehnt werden. Nicht opportun ist für die Regierung der Auftrag, „eine gemeinsame gesetzliche Grundlage für das Bildungswesen zu schaffen mit einem einheitlichen Schulsystem“. **Nach wie vor vorstellbar ist aber, dass beide Kantone ein ähnlich lautendes Gesetz verabschieden könnten.** Den Auftrag, die Gesetzgebung zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt anzugleichen, haben die Baselbieter Behörden bereits mit § 3 Absatz 2 der Kantonsverfassung.

Die Schulsysteme werden etwa wegen der unterschiedlichen Erreichbarkeit der Schulorte im weiträumigeren Flächenkanton Basel-Landschaft gegenüber dem Stadtkanton Basel-Stadt kaum je ganz „einheitlich“ sein können (vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt „Gymnasien“ weiter unten).

Die Fachhochschule beider Basel wird bereits als autonome Organisation in gemeinsamer Verantwortung geführt; sie soll künftig in eine Fachhochschule Nordwestschweiz der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn integriert werden. Die Verhandlungen dazu sind bereits im Gang. Bei der Universität Basel sieht bereits § 12 Absatz 1 des Universitätsvertrages vor: „Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft streben einen weiteren Ausbau der Zusammenarbeit und der Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft an der Universität bis hin zu einer Mitträgerschaft an.“ Die Verhandlungen dazu sind ebenfalls im Gang.

Die auch von den Initiantinnen und Initianten angestrebte Harmonisierung will der Baselbieter Regierungsrat dadurch erreichen, dass sich die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt einer neuen Ausrichtung des nationalen Schulsystems anpassen. Im Rahmen dieses Prozesses sollen die Schulstrukturen gesamtschweizerisch stärker aufeinander abgestimmt und Minimalstandards festgelegt werden. Die vom Kanton Basel-Landschaft am 28. Februar 2002 eingereichte Standesinitiative zur „Koordination der kantonalen Bildungssysteme“ unterstützt diese Bemühungen. Wichtig ist, dass sich die Region Nordwestschweiz der gesamtschweizerischen Entwicklung anpasst und keinen Sonderfall schafft.

Für den Kanton Basel-Landschaft stehen bei der gemeinsamen Arbeit folgende Ziele im Vordergrund:

4.1. Volksschule

Die bessere Koordination der Volksschule soll auch sprachregional für die Deutschschweiz mit Hilfe des Bundes (Bildungsrahmenartikel) und der EDK (Erweiterung Konkordat, Entwicklung von Kompetenzniveaus Ende 6. und 9. Schuljahr) Auswirkungen haben. Für den Kanton Basel-Landschaft steht die Festlegung der Abschlüsse und Anschlüsse am Ende der Volksschule (9. Schuljahr) und den weiterführenden Ausbildungen der Sekundarstufe II im Vordergrund. Dazu gehört auch, dass Lernziele in Form von Kompetenzniveaus oder Treffpunkten zum Beispiel am Ende des 2., des 6. und des 9. Schuljahres koordiniert werden.

4.2 Berufsbildung

Die Koordination der Berufsbildung ist bereits über das Bundesgesetz gesichert. Die Berufsbildung wird die Verstärkung der Kooperation im Vollzug bzw. in der arbeitsteiligen Bereitstellung von Bildungsangeboten analog zum Beispiel zu den bikantonal abgestimmt geführten Brückenangeboten prüfen.

4.3. Gymnasien und andere weiterführende Schulen

Die Baselbieter Gymnasien folgen dem Prinzip der gemischten Wissenskulturen und fester regionaler Einzugsgebiete, währenddem die baselstädtischen Gymnasien seit ein paar Jahren zu Schwerpunktschulen mit eingeschränktem und spezialisiertem Angebot geworden sind. Das ist im städtischen Rayon möglich. Die Baselbieter Bildungsangebote hingegen müssen weiterhin für die Schülerinnen und Schüler ihrer vergleichsweise grossen Einzugsgebiete gut erreichbar bleiben. Eine ausgebaut Kooperation in Einzelbereichen (Sportklassen, selten frequentierte Schwerpunkt- und allenfalls auch Ergänzungsfächer) ist denkbar. Gleichwohl ist der Bereich der gymnasialen Bildungsgänge und Abschlüsse durch das Maturitätsanerkennungsreglement des Bundes (MAR) für beide Kantone gleich geregelt. Neben

der engen Zusammenarbeit mit Basel-Stadt ist diejenige mit dem Kanton Solothurn (Gymnasium Laufental-Thierstein) und mit dem Aargau (Gymnasium MuttENZ) zu vertiefen.

Basel-Landschaft und Basel-Stadt kennen zudem beide die Fachmittel- oder Fachmaturitätsschule (FMS, ehemals Diplommittelschule DMS) und arbeiten auch auf diesem Gebiet bereits eng zusammen.

4.4 Hochschulen

Die Tertiäre Bildung wurde in den vergangenen Jahren landesweit vollständig neu konzipiert. Der Kanton Basel-Landschaft gewährleistet zusammen mit dem Partnerkanton Basel-Stadt bereits ein attraktives Angebot an tertiären Ausbildungsmöglichkeiten in der Region. Er verfolgt die Vision eines Hochschulraumes Nordwestschweiz, um damit die Wissensbildung besser zu vernetzen und die Innovationskette durch eine enge Kooperation zwischen der Universität Basel, den Fachhochschulen und den Forschungsinstituten der Region zu stärken. Partner im Hochschulraum Nordwestschweiz sollen neben dem Kanton Basel-Stadt weitere Kantone in der Region sein. Die Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn haben im Oktober 2002 den Auftrag zur Prüfung einer Fusion der drei bestehenden Fachhochschulen zur Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) erteilt.

Neben der auf der Grundlage eines Staatsvertrages bereits bikantonal getragenen Fachhochschule beider Basel (FHBB), ist auf den Beginn des Semesters 2003 / 2004 die Gründung der Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit (HPSA-BB) geplant. Beide sollen später in die FHNW integriert werden.

Als Partner des Stadtkantons im Bereich der Universität unterstützt der Kanton Basel-Landschaft die Weiterführung der Universitätsreform und arbeitet an der Entwicklung partnerschaftlicher Trägerschaftsszenarien mit. Bis Ende 2003 soll eine Regelung für einen zusätzlichen Baselbieter Beitrag an den Unterhalt der durch die Universität genutzten Liegenschaften getroffen werden (vgl. Landratsvorlage 2003 / 229). Eine Weiterentwicklung des bestehenden Universitätsvertrages hin zur gemeinsamen Trägerschaft ist bis Ende des Jahres 2007 vorgesehen.

Alle Aktivitäten im Bereich der Tertiären Bildung erfolgen selbstverständlich immer auch mit Blick auf das Bologna-Abkommen und die damit angestrebte internationale Anerkennung der Ausbildungsangebote in unserer Region.

5. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. Die nicht formulierte Bildungsinitiative wird für gültig erklärt.
2. Die nicht formulierte Bildungsinitiative wird abgelehnt.
3. Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern wird empfohlen, die nicht formulierte Bildungsinitiative abzulehnen.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates:

Der Präsident:

Der Landschreiber:

Beilage:

Entwurf des Landratsbeschlusses

Anhang:

Rechtsgültigkeit der Bildungsinitiative

Entwurf

Landratsbeschluss

Zur nicht formulierten Bildungsinitiative

Vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nicht formulierte Bildungsinitiative wird für gültig erklärt.
2. Die nicht formulierte Bildungsinitiative wird abgelehnt.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die nicht formulierte Bildungsinitiative abzulehnen.

Anhang

Rechtsgültigkeit der Bildungsinitiative

Die nicht formulierte Bildungsinitiative erfüllt die Einheit der Form, wird doch der Regierungsrat und der Landrat in allgemeiner Form beauftragt, zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt auf den 1. Januar 2008 eine angegliche Schulgesetzgebung für das Bildungswesen zu schaffen, die ein einheitliches Schulsystem für die Volksschulen, die weiterführenden Schulen und die Berufsschulen vorsieht. Zudem soll der Kanton Basel-Landschaft Fachhochschulen und Universität zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt führen. Die Initiative enthält keinen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes. Die Aufträge sind vielmehr in allgemeiner Art gehalten.

Problematischer verhält es sich bezüglich der Einheit der Materie. Der Grundsatz der Einheit der Materie soll - wie erwähnt - gewährleisten, dass die Stimmberechtigten bei der Unterzeichnung einer Volksinitiative und bei der Abstimmung über sie ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. Enthält eine Initiative verschiedene Forderungen, die sachlich nicht miteinander zusammenhängen, und möchten Stimmberechtigte der einen Forderung zustimmen, die andere aber ablehnen, wäre es ihnen verwehrt, ihren wirklichen Willen zum Ausdruck zu bringen. Die vorgeschlagenen Regelungen müssen deshalb einen engen inneren Zusammenhang aufweisen. Die Praxis wendet den genannten Grundsatz allerdings unterschiedlich streng an. Bei der in Form der allgemeinen Anregung gefassten Initiative ist nach der Praxis der Begriff der Einheit der Materie allgemein weiter zu fassen als bei der formulierten Initiative.

Die Bildungsinitiative verlangt zum einen ein einheitliches Schulsystem für die Volksschulen, die weiterführenden Schulen und die Berufsschulen. Zum andern wird auch verlangt, dass die beiden Kantone die Fachhochschulen und die Universität als autonome Organisation führen. Diese beiden Aspekte könnten als unterschiedliche Materien betrachtet werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Vereinheitlichung der Schulsysteme und die autonome Organisation der Fachhochschulen und der Universität unter dem sachlichen Oberbegriff "Bildung" zusammengefasst werden können. In Anbetracht der largen bundesgerichtlichen Praxis betreffend Einheit der Materie insbesondere bei unformulierten Volksinitiativen und dem Grundsatz "in dubio pro populo" kann nach unserer Auffassung nicht von einem Verstoß gegen die Einheit der Materie ausgegangen werden. Ein allfälliger Verstoß wäre mit Sicherheit nicht offensichtlich. Deshalb ist die Bildungsinitiative unter diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden.

Die Bildungsinitiative verstößt weder gegen materielles Recht des Bundes noch gegen materielles Recht des Kantons. Es ist dem Kanton Basel-Landschaft erlaubt, im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sein Schulsystem an dasjenige anderer Kantone anzupassen. Selbstverständlich sind aber im Rahmen der Umsetzung der Initiativen, insbesondere im Bereich der Berufsschulen, die bundesrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen.

Die Initiative verstößt auch nicht gegen § 28 Absatz 1 KV. Diese Bestimmung hält fest, dass mit einer formulierten oder mit einer nichtformulierten Initiative der Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verlangt werden kann. Der Abschluss von Staatsverträgen ist in § 28 KV dagegen nicht vorgesehen. Bei nichtformulierten Begehren bestimmt der Landrat die Stufe der Verfassung oder des Gesetzes (§ 29 Absatz 3 letzter Satz KV). Die Bildungsinitiative kann aber nur erfüllt werden, wenn die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft Staatsverträge miteinander abschliessen. Gemäss kantonalem

Verfassungsrecht ist es dabei Sache des Regierungsrates, die Verhandlungen zu führen und Staatsverträge abzuschliessen (vgl. § 77 Absatz 1 Buchstaben b und d KV). Auch wenn - wie erwähnt - mit einer Initiative nicht verlangt werden kann, dass Staatsverträge abgeschlossen werden, ist es doch möglich, verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die den Regierungsrat verpflichten, Vertragsverhandlungen aufzunehmen und auf den Abschluss derartiger Verträge hinzuwirken. Da die Initiative den Abschluss eines Staatsvertrages nicht direkt verlangt, sondern die Behörden lediglich in allgemeiner Form beauftragt, die Fachhochschulen und die Universität seien als autonome Organisation gemeinsam zu führen, wird es Sache des Landrates sein, die nötigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um den Regierungsrat zu verpflichten, Vertragsverhandlungen aufzunehmen und auf den Abschluss eines Staatsvertrages hinzuwirken.

Die Forderungen der Bildungsinitiative sind nicht unmöglich, sofern beide Kantone den gleichlautenden Initiativen zustimmen und im Rahmen der Umsetzung auch die notwendigen Gesetzesänderungen und allfälligen Staatsverträge akzeptieren. Diese Einschränkung kann aber auf die Frage der Gültigkeit keinen Einfluss haben, ist doch davon auszugehen, dass sowohl den Initianten als auch den Unterzeichnern in beiden Kantonen sehr wohl bewusst war und ist, dass die Initiativen nur umgesetzt werden können, wenn beide Kantone damit einverstanden sind. Auch der zeitliche Rahmen (Umsetzung bis 1. Januar 2008) ist aus heutiger Sicht möglich. Die Bildungsinitiative ist demzufolge auch unter diesem Aspekt rechtsgültig.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die nichtformulierte Bildungsinitiative weder unmöglich noch offensichtlich rechtswidrig ist. Sie ist deshalb gültig.