

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat): Antwort des Regierungsrates an die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

Konferenz der kantonalen
Erziehungsdirektoren (EDK)
Generalsekretariat
Zähringerstrasse 25
Postfach 5975
3001 Bern

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrter Herr Generalsekretär
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2006 laden Sie die Kantonsregierungen ein, zum Entwurf für eine Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen herzlich für die Gelegenheit, Stellung nehmen zu können.

Beim HarmoS-Konkordat handelt es sich um eine sehr bedeutende interkantonale Vereinbarung. Das Konkordat hat – kommt es in der vorliegenden Fassung zustande - für den Kanton Uri aufgrund der spezifischen Verhältnisse bedeutsame Änderungen des Volksschulwesens zur Folge. Der Regierungsrat hat sich deshalb entschlossen, innerhalb des Kantons eine breite Vernehmlassung bei den politischen Parteien, Gemeinden und weiteren Interessierten durchzuführen. Die nachstehende Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Uri berücksichtigt das Ergebnis dieser Vernehmlassung.

Abschnitt 1: Allgemeine Bemerkungen

Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips soll mit HarmoS eine Grundlage geschaffen werden, den Volksschulbereich in der Schweiz weiter zu harmonisieren und zu verstärken. Eine verbesserte Harmonisierung der Volksschule ist aus Sicht des Kantons Uri notwendig, um den geänderten Bedürfnissen der Gesellschaft namentlich der notwendigen Bildungsmobili-

tät beispielsweise im Bereich der Anschlussausbildungen, die nicht im eigenen Kanton angeboten werden können und der Anforderung des Arbeitsmarktes für eine höhere Mobilität der Bevölkerung Rechnung tragen zu können.

Mit dem vorliegenden Entwurf für ein neues Konkordat kann dieses Ziel erreicht werden. In diesem Sinne begrüßen wir das neue Konkordat. Die Annahme des revidierten Bildungsrartikels durch das Schweizer Volk vom 21. Mai 2006 dürfte die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone im Bereich der Volksschule entscheidend stärken und vorantreiben.

Mit wesentlichen Hauptpunkten des Konkordates können wir uns einverstanden erklären. So unterstützen wir namentlich folgende Punkte:

- Zweck und Grundsatz der Vereinbarung,
- die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule,
- den Grundsatz, wonach das Kind in den ersten Schuljahren (Vorschul- und Primarschulunterricht) schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise erwirbt, und das flexible Durchlaufen der ersten Schuljahre,
- die dreijährige Dauer der Sekundarstufe I,
- die Steuerung über Bildungsstandards,
- die sprachregionale Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel,
- die Instrumente Portfolio und Bildungsmonitoring.

Aus Sicht des Kantons Uri sind aber auch Vorbehalte anzubringen, welche wir nachstehend kurz erläutern.

Abschnitt 2: Erlernen der grundlegenden Kompetenzen einer zweiten Landessprache und von mindestens einer weiteren Fremdsprache

Uri hat sein Sprachenkonzept auf das Schuljahr 2005/06 geändert. Ab Schuljahr 2005/06 lernen die Schülerinnen und Schüler im Kanton Uri als erste Fremdsprache ab der 3. Primarklasse Englisch. Sobald diese Schülerinnen und Schüler im Schuljahr 2007/08 in die 5. Primarklasse übertreten, wird das bisher obligatorisch unterrichtete Fach Italienisch zum Wahlpflichtfach. Dies bedeutet, dass die Schülerinnen und Schüler wählen müssen zwischen zwei Wochenlektionen Italienisch oder zwei zusätzlichen Lektionen Deutsch/Mathematik. Der Französischunterricht setzt – wie bisher – erst ab der 1. Klasse der Oberstufe ein. Dieses Konzept beruht auf einem Beschluss des Erziehungs- und des Regierungsrates aus dem Jahre 2001 und berücksichtigt die Koordinationsbestrebungen in der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ) und den Umstand, dass Uri im Jahre 1994 als erste Fremdsprache Italienisch ab der 5. Klasse eingeführt hat. In Uri gilt folglich ein Konzept 3/(5)/7, in-

dem ab der 3.Klasse Englisch und ab der 7. Klasse Französisch als obligatorische Sprachen unterrichtet werden. Dabei ist der Französischunterricht auf der Sekundarstufe I so gestaltet, dass Urner Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit in Französisch dieselbe Sprachkompetenz erreichen wie in der übrigen Zentralschweiz.

Angesichts der politischen Diskussionen um zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe erachten wir es als sehr wichtig, eine sorgfältige Evaluation zu den Erfahrungen mit zwei Fremdsprachen durchzuführen und das Ergebnis und die Erkenntnisse in den Unterricht und in die Lehrpläne einfließen zu lassen.

In der gegenwärtigen Form entspricht somit das Sprachenkonzept Uri nicht jenem, wie es die Mitglieder der EDK am 25. März 2004 beschlossen haben. Mit HarmoS wird Uri folglich gezwungen sein, sein Sprachenkonzept anzupassen und den Französischunterricht auf die 5. Primarklasse vorzuverlegen. Dies wird erhebliche Kosten für die notwendige Nachqualifikation der Lehrpersonen verursachen. Trotzdem sind wir mit den Bildungszielen von Artikel 3 einverstanden.

Abschnitt 3: Obligatorische Einschulung mit dem erfüllten 4. Altersjahr

Der Besuch des Kindergartens ist heute im Kanton Uri freiwillig. Die Gemeinden sind zwar verpflichtet, während eines Jahres, den unentgeltlichen Besuch des Kindergartens zu ermöglichen. Teilweise ermöglichen kleine Gemeinden den Besuch während zwei Jahren. Dies aber meist in der Form eines Halbtageskindergartens. Die Schulpflicht beginnt erst mit dem vollendeten sechsten Altersjahr (Stichdatum 31. Juli). Die Situation zeigt sich heute so, dass praktisch 100 Prozent der Kinder trotz Freiwilligkeit den Kindergarten ein Jahr lang besuchen. Mit dem im Entwurf vorgesehenen Einschulungsalter (vollendetes 4. Altersjahr, Stichdatum 30.Juni) wird die Einschulung im Kanton Uri um mehr als zwei Jahre nach vorne verschoben. Wir erachten diesen Schritt für Uri als zu gross und gehen auch davon aus, dass dieser Schritt von einem Grossteil der Bevölkerung in Uri nicht akzeptiert würde. Wir schlagen Ihnen eine Lösung vor, die das Einschulungsalter um ein Jahr vorverlegt und die Kantone dazu verpflichtet, die Einschulung ab dem erfüllten 4. Altersjahr zu ermöglichen. Mit dieser Lösung kann den spezifischen Begebenheiten des Berggebietes (lange und gefährliche Schulwege) gebührend Rechnung getragen werden.

Abschnitt 4: Zur Einführung von Bildungsstandards

Bei der Diskussion der Bildungsstandards taucht immer wieder die Befürchtung auf, dass das Formulieren dieser Standards zu einer Nivellierung der Schule nach „unten“ führt. Im Kommentar zum Konkordat sind deshalb die Definition und die Funktion der Bildungsstandards als Instrument der Harmonisierung deutlicher und präziser darzustellen. Insbesondere ist auch aufzuzeigen, inwiefern sie sich von Leistungsmessungen und anderen Qualitätssicherungsinstrumenten unterscheiden und wo Schnittstellen bestehen.

Die Schaffung von Bildungsstandards darf nicht zu einer Nivellierung der Schule führen. Wir erachten es deshalb als notwendig, dass für den Bereich der Oberstufe separate Bildungsstandards für Grundansprüche und erweiterte Ansprüche formuliert werden.

Die Formulierung von Bildungsstandards und das Erarbeiten der notwendigen Referenztests werden mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden sein. In einer 1. Phase sollen deshalb - wie vorgeschlagen - nur für die Bereiche lokale Standardsprache, erste und zweite Fremdsprache, Mathematik und Naturwissenschaften Bildungsstandards formuliert werden. Mit diesen soll dann über eine längere Zeit Erfahrungen gesammelt werden. Möglicherweise wird sich erweisen, dass es nicht notwendig ist für alle Fächer der Volksschule Bildungsstandards vorzuschreiben, da durch das Erarbeiten von gemeinsamen Lehrplänen bereits eine genügende Harmonisierung erreicht werden kann.

Abschnitt 5: Duales Bildungssystem in der Berufsbildung berücksichtigen

Es ist schwierig abzuschätzen, welche Dynamik die Vorverlegung des Schuleintrittsalters mit dem erfüllten 4. Altersjahr und das damit verknüpfte Prinzip der Flexibilisierung (d.h. langsames oder schnelleres Durchlaufen der Schulstufen) im Hinblick auf die Berufsbildung auslöst.

Für den Kanton Uri hat die duale Berufsbildung für unsere Jugendlichen und unsere Betriebe einen hohen Stellenwert. Uri zählt denn auch zu den Kantonen mit dem höchsten Anteil von Jugendlichen, die den Weg über die duale Berufsbildung wählen.

Die Kantone müssen die Flexibilisierung so gestalten, dass beim Entscheid ob ein Schüler oder eine Schülerin eine Schulstufe schneller durchlaufen kann, die schulischen Leistungen (Sachkompetenz) und der Stand in der persönlichen Entwicklung (Sozial- und Selbstkompetenz) gleichermassen berücksichtigt werden. Wird nicht die gesamte Entwicklung mitberücksichtigt, besteht die Gefahr, dass beim Übertritt von der Volksschule in die Berufsbildung zusätzliche Schwierigkeiten entstehen. Denn die Laufbahnentscheidungen müssen früher gefällt werden und fallen bezüglich der Berufswahl in eine frühe Phase der Adoleszenz (Probleme der persönlichen Reife).

Werden die Volksschuljahre durch einzelne Schülerinnen und Schüler schneller durchlaufen, kann dies auch Auswirkungen auf das Eintrittsalter für bestimmte Lehrberufe haben. Alterslimiten für den Start von Berufsbildungen müssten in begründeten Fällen ebenfalls unterschritten werden können.

Abschnitt 6: Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 3 (übergeordnete Ziele der obligatorischen Schule)

Wie einleitend erwähnt, begrüßen wir die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule, namentlich das Ziel von Absatz 1, die Aufzählung von verschiedenen Bereichen in Absatz 2 und die Ziele in Absatz 3.

Zu den Sprachen:

Auch wenn Englisch als Fremdsprache in den letzten Jahren an Bedeutung laufend gewonnen hat, ist es für den Zusammenhalt der Schweiz wichtig, dass während der obligatorischen Schulzeit grundlegende Kenntnisse einer zweiten Landessprache erlernt werden. Deshalb sind wir mit der Zielformulierung für den Bereich Sprachen einverstanden.

Zu Absatz 3

Wir schlagen vor, bei der Formulierung des Absatzes das Wort ‚*ausserdem*‘ zu streichen, um diesem bedeutenden Ziel mehr Gewicht zu verleihen. Dies schmälert in keiner Weise den entscheidenden Erziehungsauftrag der Eltern in diesem Bereich.

Artikel 4 Einschulung

Zu Absatz 1

Neuformulierung (Begründung siehe oben):

Die Kantone ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern die Einschulung ab dem erfüllten 4. Altersjahr. Die Schulpflicht beginnt mit dem erfüllten 5. Altersjahr (Stichtag 30. Juni).

Zu Absatz 2

Wir erachten den zweiten Satz „*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.*“ als unnötig, denn Artikel 5 Absatz 4 postuliert unserer Meinung nach dasselbe. Wir beantragen deshalb, diesen Satz ersatzlos zu streichen.

Artikel 5 Dauer der Schulstufen

Zu Absatz 1

Wir erachten es als richtig, dass diese Formulierung Raum lässt für kantonale Modelle, wie Beibehaltung der bisherigen Struktur Kindergarten-Primarstufe oder die Entwicklung eines bestimmten Modells der Eingangsstufe (Basis- oder Grundstufe)

Zu Absatz 4

Wir befürworten die Möglichkeit, dass Schülerinnen und Schüler die einzelnen Schulstufen entsprechend ihren Begabungen, Fähigkeiten und der persönlichen Reife schneller oder langsamer durchlaufen können. Wie eingangs erwähnt, darf das schnellere Durchlaufen einzelner Schulstufen aber nicht dazu führen, dass am Ende der obligatorischen Schulzeit aus entwicklungspsychologischen Gründen (z.B. mangelnde persönliche Reife für den Einstieg in eine Berufslehre) als Folgeproblem eine Zunahme der Brückenangebote resultiert.

Artikel 6 Gestaltung des Schultags

Wir sind grundsätzlich mit der gewählten Formulierung „vorzugsweise“ Organisation in Blockzeiten und „bedarfsgerechtes“ Angebot an Tagesstrukturen einverstanden. Dies ermöglicht es, die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Im Kanton Uri können bisherige bewährte Formen an Tagesstrukturen oder Blockzeiten beibehalten werden, oder bei Bedarf angepasst und ausgebaut werden. Es ist wichtig, dass die Benutzung von Tagesstrukturen freiwillig bleibt und wie bisher nicht zur verfassungsmässig garantierten Unentgeltlichkeit der obligatorischen Schule zählt und somit grundsätzlich auch nicht kostenlos für die Benutzerinnen und Benutzer ist.

Artikel 7 Bildungsstandards

Der Regierungsrat unterstützt die gesamtschweizerische Harmonisierung der Unterrichtsziele mittels nationaler Bildungsstandards. Die einzelnen Kantone geben hier zwar Kompetenzen ab, eine Harmonisierung ist aber nur so möglich. Die aufgeführten Schritte der Festlegung in Absatz 3 und 4 sind sachlogisch und ermöglichen den Kantonen genügend Einflussnahme.

Zu Absatz 2

Wir befürworten, dass zwei unterschiedliche Arten von Bildungsstandards aufgeführt werden. Für Fachbereiche, bei denen das Formulieren von Leistungsstandards nicht der richtige Weg ist, können Qualitätsstandards vorgesehen werden, welche inhaltliche Kriterien oder Kriterien für Umsetzungsbedingungen festlegen. Dadurch werden die verschiedenen Bildungsbereiche oder einzelne Fächer gleichwertig behandelt

Artikel 8 Lehrpläne und Lehrmittel

Wir begrüßen die sprachregionale Koordination. Die Zentralschweiz hat schon in der Vergangenheit ihre Lehrpläne gemeinsam entwickelt und die Lehrmittel koordiniert. Die Ausdehnung auf die Sprachregion stellt eine logische und richtige Entwicklung dar.

Artikel 9 Portfolios

Es ist richtig, dass die Idee des Portfolios dem Konzept der schweizerischen Bildungsstandards entspricht. Bekannt ist bisher vor allem das Europäische Sprachenportfolio (ESP). Die generelle Einführung dürfte aber mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein. Eine verpflichtende Einführung für alle Fachbereiche und alle Schülerinnen und Schüler lehnen wir deshalb ab. Mit der gewählten Formulierung sind wir aber einverstanden.

Artikel 10 Bildungsmonitoring

Wir stimmen dem Artikel zu. Ein qualitativ gutes Bildungsmonitoring ist ein unverzichtbares Element einer verstärkten und erweiterten Harmonisierung der Volksschule.

Im Kommentar zum Artikel wird ausgeführt, dass das Bildungsmonitoring sowohl der kantonalen als auch der regionalen und nationalen Handlungsebene unverzichtbare Informationen zur Verfügung stellen wird. Es ist wichtig, dass die einzelnen Kantone aus der Berichterstattung bedeutende Informationen erhalten, die ihnen gestatten, notwendige Entwicklungsschritte abzuleiten.

Die Finanzierung des Bildungsmonitoring muss geregelt werden. Dabei hat sich der Bund an den Kosten in einem wesentlichen Umfang zu beteiligen.

Artikel 15 Inkrafttreten

Gemäss Ihrem Vorschlag soll die Vereinbarung in Kraft treten, wenn zehn Kantone beigetreten sind. Wir erachten dieses Quorum eindeutig als zu tief. Wir schlagen Ihnen vor, dass die Vereinbarung dann in Kraft tritt, wenn **dreizehn** Kantone beigetreten sind.

Abschnitt 7: Schlussbemerkungen

Das HarmoS-Konkordat stellt einen überaus wichtigen Schritt zur dringend notwendigen Harmonisierung der Volksschule dar. Mit dem Beitritt werden die einzelnen Kantone einen wichtigen Teil ihrer Souveränität und Handlungsfreiheit abgeben. Damit das Vorhaben ge-

lingt, ist es notwendig der spezifischen Situation der einzelnen Kantone so gut wie möglich Rechnung zu tragen, ohne das Ziel der Harmonisierung zu verlassen.

Wir bitten Sie, die von uns eingebrachten Überlegungen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen zum voraus bestens.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Generalsekretär, sehr geehrte Damen und Herren, unsere Wertschätzung und unsere freundlichen Grüsse.

Altdorf, 21. November 2006

Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann: Dr. Markus Stadler
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

O:\Projekte\kurzprojekte\HarmoSV\Vernehmlassung\Antwort-Fassung-Vernehmlassung.doc