



Ausarbeitung

Struktur der Bildungssysteme in Deutschland und der Schweiz



Struktur der Bildungssysteme in Deutschland und der Schweiz[REDACTED]
Aktenzeichen:

Abschluss der Arbeit:

Fachbereich:

[REDACTED]

[REDACTED]
WD 8 – 3000/182-2010

15.03.2011

WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und
Forschung

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
2.	Föderalismus in der Schweiz	5
2.1.	Die Bedeutung der Kantone	5
2.2.	Vertikale und horizontale Institutionen des Schweizer Föderalismus	6
2.2.1.	Vertikale Institution: Der Ständerat	6
2.2.2.	Vertikale Institution: Die Standesinitiative	6
2.2.3.	Vertikale Institution: Das Kantonsreferendum	6
2.2.4.	Vertikale Institution: Das Vernehmlassungsverfahren	7
2.3.	Horizontale Institutionen	7
2.3.1	Horizontale Institutionen: Die Konkordate	7
2.3.2	Horizontale Institutionen: Die Regierungskonferenzen	8
2.4.	Der Einfluss der Kantone auf die Gesetzgebung / Verfassungsänderung	8
2.5.	Die Rolle der EDK	9
3.	Bundesrat, Föderalismus und Aufgabenverteilung in Deutschland	9
3.1.	Föderalismus	10
3.2.	Der Bundesrat	10
3.3.	Verfassungsänderung	11
3.4.	Grundprinzipien und Aufgabenverteilung im Bildungswesen	11
3.5.	Bildungsverwaltung auf Bundesebene	12
3.6.	Bildungsverwaltung auf Landesebene; Kultusministerkonferenz	12
4.	Die Verfassungsänderung in der Schweiz und ihre Auswirkungen	13
4.1.	Der Schulbereich: Kantonale Schulhoheit, aber einheitliche Eckwerte	14
4.2.	Der Hochschulbereich	15
4.3.	Forschung / Innovation	17
4.4.	Weiterbildung	17
4.5.	Keine Finanzauswirkungen durch Verfassungsänderung	17
5.	Vergleich	18
5.1.	PISA 2009-Erwägungen und Schweizer Bildungsbericht 2010: ohne Aussagekraft	18
5.2.	Feststellungen von Auswirkungen im Hochschulbereich bisher nicht möglich	19
5.3.	Unterschiedliche Wesen von Demokratie und Föderalismus	19
5.4.	Kein Verfassungsgericht als Schiedsrichter	20
5.5.	Blockademöglichkeit des Bundesrat bei Gesetzes- und Verfassungsänderungen	21
5.6.	Koordination der Gliedstaaten im Bildungsbereich durch KMK und EDK	21
5.7.	Bereits hoher Vereinheitlichungsgrad in Deutschland	22
6.	Fazit	23
7.	Literatur	24

1. Einleitung

Die folgende Zusammenstellung soll einen Überblick über die Bildungsstrukturen in Deutschland und der Schweiz geben. Hierbei werden die gesetzlichen Grundlangen, insbesondere die verfassungsrechtliche Ebene, dargestellt. Soweit möglich, werden einzelne Bildungskomponenten miteinander verglichen, wobei sich stets an der im Mai 2006 erfolgten Schweizer Verfassungsänderung orientiert wird. Um die Vorgänge in der Schweiz rund um die Verfassungsänderung und ihre Auswirkungen auf einzelne Bildungsbereiche einordnen zu können, ist es unerlässlich, zuvor auf die Schweizer Föderalismusstrukturen und die Möglichkeiten einer Verfassungsänderung einzugehen.

2. Föderalismus in der Schweiz

2.1. Die Bedeutung der Kantone

Die insgesamt 26 Kantone, welche gemeinsam die Schweizer Eidgenossenschaft bilden, üben nach Art. 3 der Bundesverfassung (BV) grundsätzlich alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

„Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“

Diese Generalklausel für die Aufgabenverteilung stellt als eigentliche Beweisregel eine Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzip dar: Wer eine Bundesaufgabe deklariert, muss den Beweis erbringen, dass diese nicht den Gliedstaaten zusteht (vergl. Vatter 2006: 22). In den meisten Fällen sind die Kantone auch für den Vollzug der Bundespolitik zuständig (vergl. Vatter 2006: 34).

Die Kantone haben eine eigene Staatsorganisation mit Parlament und Regierung sowie eigene Kompetenzen. Einer politischen Kontrolle durch den Bund unterliegen sie nicht, ihre Existenz ist garantiert (vergl. Vatter 2006: 23). Der Bundesgesetzgeber kann sie nicht auflösen oder zusammenlegen. Veränderungen kantonaler Territorien unterliegen der Volksabstimmung, Art. 53 BV. Die Organisationsautonomie ermöglicht es den Kantonen, ihr eigenes politisches System einzurichten, Organe und Verfahren der Gesetzgebung festzulegen, die Volksrechte zu bestimmen und den Kanton in Bezirke und Gemeinden zu gliedern (vergl. Rhinow 2003: 135). Die Aufgabenautonomie bedeutet, dass sie zunächst selbst entscheiden, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit erfüllen und in welchem Umfang – mit Ausnahme delegierter Aufgaben des Bundes – dies geschieht (vergl. Duller 2008: 40). Zum kantonalen Regelungsbereich gehören z.B. das Gesundheitswesen sowie Bau- und Planungsrecht. Die Finanzautonomie drückt sich im Recht der Kantone aus, Steuern zu erheben, was ihnen z.B. die Finanzierung von Polizei oder Schulen ermöglicht (vergl. Duller 2008: 40). Die Umsetzungsautonomie, wonach die Umsetzung von Bundesrecht vorrangig durch die Kantone erfolgen soll und diese dabei einen großen, ihren Besonderheiten Rechnung tragenden, Spielraum haben, findet sich in Art. 46 Abs. 1 und 3 BV (vergl. Duller 2008: 40). Zuletzt gestattet es die Vertragsautonomie, Art. 48 und 56 BV, jedem Kanton, Verträge mit anderen Kantonen (sogenannte Konkordate) und anderen Staaten ohne Genehmigung des Bundes abzuschließen (vergl. Rhinow 2003: 149).

2.2. Vertikale und horizontale Institutionen des Schweizer Föderalismus

Der föderalistische Austauschprozess in der Schweiz findet sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Richtung statt. Die horizontalen Institutionen ermöglichen die Kooperation zwischen den Kantonen, während die Mitwirkungsrechte der Kantone an den Entscheidungen auf Bundesebene durch die vertikalen Institutionen des Föderalismus sichergestellt werden (vergl. Vatter 2006: 24).

2.2.1. Vertikale Institution: Der Ständerat

Der Ständerat als „kleine Kammer“ ist die herausragende vertikale Institution im Schweizer Föderalismus.

Im schweizerischen Bundesstaat gilt das Zweikammersystem mit einer Volkskammer (Nationalrat; gebildet aus 200 Mitgliedern, die jedes Kanton gemäß seinem Bevölkerungsanteil stellt) und einer Kantonskammer, dem Ständerat. Beide zusammen bilden die Bundesversammlung – das Parlament - und sind in Bezug auf ihre Kompetenzen gleich gestellt (vergl. Vatter 2006: 24). Der Ständerat besteht aus 46 Mitgliedern, wobei jeder Kanton zwei Mitglieder stellt, die Halbkantone – insgesamt sechs an der Zahl – jedoch jeweils nur eins (vergl. Duller 2008: 35). Im Unterschied zu Deutschland, wo sich die Länderkammer, der Bundesrat, aus Vertretern der Länderregierungen mit gebundenem Mandat zusammensetzt, stimmen die Ständeräte als Abgeordnete der Kantone ohne Instruktionen (Instruktionsverbot, Art. 161 BV) und repräsentieren die Bevölkerung der Gliedstaaten (vergl. Vatter 2006: 24). In der politischen Realität werden die Kantonsinteressen im Ständerat allerdings kaum anders artikuliert als im Nationalrat, die Zusammenarbeit erweist sich daher als wenig konfliktträchtig, weshalb der Ständerat seine Funktion als Gliedstaatenvertretung nur in beschränktem Maße erfüllt (vergl. Vatter 2006: 25).

Auf das für eine Verfassungsänderung notwendige Ständemehr als weitere vertikale Institution wird unten eingegangen.

2.2.2. Vertikale Institution: Die Standesinitiative

Eine Standesinitiative ist ein Begehren zu einer Verfassungsänderung, einem Gesetz oder einem Bundesbeschluss, den ein Kanton (Stand) der Bundesversammlung einreicht, Art. 160 BV. Hierbei handelt es sich nicht um ein eigentliches Initiativrecht, sondern vielmehr um ein Initiativbegehrensrecht, denn sie muss nicht Volk und Ständen vorgelegt werden, sondern stellt „nur“ einen Antrag an die Bundesversammlung dar (vergl. Vatter 2006: 30). Lehnt eine der beiden Kammer ab oder kommt es zu keinem gemeinsamen Beschluss der Räte, entfalten sich keine weiteren direkten Wirkungen (vergl. Vatter 2006: 30). Wird hingegen einer Initiative Folge gegeben, so arbeitet die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, eine Vorlage aus und unterbreitet diese dem Plenum (vergl. Vatter 2006: 30). Im Durchschnitt werden etwa 10 bis 20 Standesinitiativen pro Jahr eingereicht, wovon nur ca. ein Drittel zu einem weiteren Tätigwerden der Bundesversammlung führt (vergl. Vatter 2006: 30).

2.2.3. Vertikale Institution: Das Kantonsreferendum

Das Kantonsreferendum, welches in Artikel 141 BV festgeschrieben ist, ist das Recht von mindestens acht Kantonen, innerhalb von 100 Tagen eine Volksabstimmung über ein vom Parlament

beschlossenes Bundesgesetz oder über gewisse Bundesbeschlüsse und gewisse völkerrechtliche Verträge zu verlangen. Dessen praktische Bedeutung ist sehr gering: 2003 kam zum ersten und bisher einzigen Mal ein erfolgreiches Kantonsreferendum zustande, bei dem elf Kantone das Referendum gegen eine steuerpolitische Vorlage ergriffen (vergl. Vatter 2006: 31).

2.2.4. Vertikale Institution: Das Vernehmlassungsverfahren

Beim Vernehmlassungsverfahren handelt es sich um eine vorbereitende Etappe im Gesetzgebungsprozess, durch die Entwürfe zu Verfassungsänderungen, grundlegenden Gesetzesbestimmungen, referendumspflichtigen völkerrechtlichen Verträgen und anderen Vorhaben von großer politischer, wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre Annahme- und Verwirklichungschance bei Kantonen, Parteien, sowie der Wirtschaft und fallweise weiteren interessierten Kreisen hin geprüft werden (vergl. Wili 2010: Absatz 1). Das Ziel ist, Fachwissen einzubringen und die Erfolgchancen des Projektes im weiteren Gesetzgebungsprozess abschätzen zu können. Insbesondere im Hinblick auf ein mögliches Referendum ist es in der Schweizer Politik wichtig, bei der Vernehmlassung alle wichtigen Interessengruppen zu konsultieren, um so genannte „referendumssichere“ Vorlagen präsentieren zu können (vergl. Säggesser 2004: 370). Im Gegensatz zum Ständerat ist hier eine direkte und unverfälschte Willensäußerung der föderativen Einheiten möglich (vergl. Vatter 2006: 32). Das Problem besteht aus Sicht der Kantone heute darin, dass sie mit Vernehmlassungen des Bundes überhäuft werden, ihren Stellungnahmen aber gleichwohl im Vergleich zu jenen der Wirtschaftsverbände und anderen Interessengruppen nur begrenzt Aufmerksamkeit geschenkt wird (vergl. Vatter 2006: 32). Die Begründung hierfür liegt darin, dass Interessengruppen organisations- und konfliktfähiger sind als Kantone, welche oft heterogene Positionen vertreten und gegensätzliche Stellungnahmen abgeben (vergl. Vatter 2006: 33). Kleine Kantone, denen das nötige Fachwissen zur Beurteilung komplexer Bundesentwürfe fehlt, entnehmen daher oft ihre Position den Stellungnahmen von Fachverbänden, was die Entstehung von „Vernehmlassungskartellen“ fördert (vergl. Vatter 2006: 33).

2.3. Horizontale Institutionen

Die horizontalen Institutionen des Schweizer Föderalismus dienen vor allem der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ohne Einbezug des Bundes (vergl. Vatter 2006: 36).

2.3.1 Horizontale Institutionen: Die Konkordate

Aufgrund der hohen kantonalen Autonomie in der Schweiz sind Sonderverbindungen zwischen den Kantonen über bi- und multilaterale Verträge möglich. Das wichtigste horizontale Element stellen die bereits erwähnten Konkordate, also die Verträge der Kantone unter sich, dar (vergl. Vatter 2006: 37). Es dürfen grundsätzlich über alle Gegenstände Konkordate eingegangen werden, jedoch mit der Einschränkung, dass diese nicht die politischen Machtverhältnisse zwischen den Kantonen ändern dürfen oder Widersprüche zu Bundesrecht- oder Interessen enthalten (vergl. Vatter 2006: 37). Inhaltlich befassen sie sich u.a. mit Finanz- und Steuerangelegenheiten sowie Bildungs- und Kulturfragen. Gründe für Konkordatschließungen lassen sich etwa in geografischen und ökonomischen Gegebenheiten finden, aber auch in der Notwendigkeit der Vorbereitung bundesgesetzlicher Regelungen. Derzeit existieren über 700 Konkordate in der Schweiz (vergl. Vatter 2006: 37).

2.3.2 Horizontale Institutionen: Die Regierungskonferenzen

Als weiteres horizontales Föderalismusinstrument haben sich im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Gremien zur Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gebildet, sogenannte Regierungskonferenzen. Eine solche ist z.B. die Eidgenössische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), ein Zusammenschluss der 26 kantonalen Regierungsmitglieder, die für Erziehung, Bildung, Kultur und Sport verantwortlich sind sowie deren nationale Koordination. Auf sie wird später noch tiefer einzugehen sein. Die insgesamt 16 interkantonalen Konferenzen dienen als konsultative Organe vor allem dem Erfahrungsaustausch sowie der Aufgabenteilung- und Koordination zwischen den für ein bestimmtes Ressort zuständigen Regierungsräten aller Kantone (vergl. Vatter 2006: 38).

2.4. Der Einfluss der Kantone auf die Gesetzgebung / Verfassungsänderung

Im Folgenden wird ein Überblick über die Möglichkeiten einer Verfassungsänderung in der Schweiz gegeben, um nachvollziehen zu können, wie eine solche im Mai 2006 möglich war.

Die Hürde für eine Verfassungsänderung in der Schweiz ist hoch. Sie bedarf eines obligatorischen Referendums, Art. 140 BV, d.h. für eine Zustimmung zur Änderung der Verfassung muss das „doppelte Mehr“, also Volks- und Ständemehr (Kantonsmehrheit) vorliegen. Die Besonderheit des Ständemehrs soll der Gleichstellung der kleinen Kantone mit den bevölkerungsstarken Kantonen dienen. Hier liegt eine Problematik im Abstimmungsverfahren: Während beim Volksmehr jede Stimme gleiches Gewicht hat, zählt die Stimme eines Bürgers aus einem kleinen Kanton beim Ständemehr das vielfache Mehr als die eines großen Kantons (z.B. Zürich) (vergl. Duller 2008: 32). Die überproportionale Vertretung kleiner Kantone wie z.B. Appenzell Innerrhoden mit einem stetig schwindendem Bevölkerungsanteil führt dazu, dass die Stimme eines Bürgers aus diesem Kanton rund 40-mal mehr Gewicht hat als die eines Zürichers (vergl. Vatter 2006: 27). Die kleinen Kantone können damit Abstimmungen scheitern lassen, obwohl eine Mehrheit der Schweizer unter Umständen für ein Gesetz ist. Die kleinste theoretische Sperrminorität, d.h. bei optimaler Verteilung der Neinstimmen auf die kleinen Kantone, lag 1991 bei 9 Prozent der Stimmberechtigten, die reale Sperrminorität zwischen 20 und 25 Prozent (vergl. Germann 1991: 262).

Der zweite Weg zu einer Verfassungsänderung führt über die Volksinitiative, Art. 138, 139 BV. 100.000 Bürger können hier einen Volksentscheid über eine Verfassungsänderung erzwingen. Mit der benötigten Anzahl Unterschriften wird das Parlament beauftragt, einen (Verfassungs-) Gesetzestext auszuarbeiten oder es kann ein ausgearbeiteter Text zur Volksabstimmung gebracht werden; dies muss aber innerhalb von 18 Monaten geschehen. Auch für die Annahme der Volksinitiative sind dann wiederum Volks- und Ständemehr erforderlich. Dieser Initiative kommt eine Druck- bzw. Mobilisierungsfunktion zu, zumal sie dazu zwingt, Prioritäten auf die politische Agenda zu setzen bzw. neu zu ordnen (vergl. Duller 2008: 32). Im Gegensatz zur Standesinitiative ist die Volksinitiative ein „eigentliches“ Initiativrecht.

Einfache Bundesbeschlüsse – nicht materielle Gesetze - unterliegen hingegen keinem Referendum bzw. Mitwirkung durch das Volk. Hierunter fallen Verwaltungs- und Organisationsangelegenheiten des Bundesrates, aber auch Finanzgeschäfte des Bundes, Entwicklungshilfen oder Rüstungsausgaben. Duller 2008: 32). Es können also durchaus hohe Ausgaben der Mitbestimmung entzogen sein, was in der Praxis zu kontrovers geführten Diskussionen führt (Duller 2008: 32). In

diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass es sich beim Schweizer Bundesrat um die oberste leitende und vollziehende Behörde des Schweiz handelt, Art. 174 BV, und damit Exekutivorgan und nicht – wie der Deutsche Bundesrat – Legislativorgan ist.

Die dritte Möglichkeit der Verfassungsänderung, die Standesinitiative mit ihrem uneigentlichen Initiativrecht, wurde oben erläutert.

2.5. Die Rolle der EDK

Aufgrund der kantonalen Souveränität im Bildungsbereich besteht eine große Herausforderung in der Kohärenz des gesamten schweizerischen Bildungssystems (vergl. SBF 2007: 13). Für die nationale Koordination des Bildungswesens ist die „Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren“ (EDK) zuständig. Die EDK besteht aus insgesamt 26 Mitgliedern der einzelnen Kantonsregierungen, die in ihrem Kanton für Bildung und Erziehung zuständig sind. Die Kantonsregierungsmitglieder – je nach Kanton enthält eine Regierung 5 oder 7 Mitglieder – werden für 4-5 Jahre direkt vom Kantonsvolk gewählt. Das oberste Entscheidungsorgan der EDK ist die Plenarversammlung, welche 3-mal im Jahr tagt; hierin sind die Vorsteherinnen und Vorsteher der 26 kantonalen Bildungs- oder Erziehungsdepartments vertreten (vergl. EDK 2009c).

Die Zusammenarbeit der EDK basiert auf rechtsverbindlichen, interkantonalen Vereinbarungen, den Konkordaten. Gemäß Art. 48 BV können Kantone untereinander solche Verträge abschließen (vgl. oben). Die 26 oben angeführten Mitglieder erarbeiten dabei einen Vertragsentwurf, welcher in allen Kantonen in eine Vernehmlassung geht (vergl. EDK 2009d). Die Bereinigung des Vertrags nach der Vernehmlassung erfolgt wiederum durch die EDK, die den Vertrag sodann – mit 2/3-Mehrheit - in das kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet (vergl. EDK 2009d). Jeder Kanton entscheidet daraufhin über seinen Beitritt zu dem nunmehr „bereinigten“ Konkordat. Der Parlamentsentscheid unterliegt dem – kantonalen - Referendum (obligatorisches, fakultatives oder Behörden-Referendum). Wird das Referendum eingereicht, dann kommt es zu einer kantonalen Volksabstimmung. Wie bei einem kantonalen Gesetz oder einem Bundesgesetz entscheiden dabei die Stimmberechtigten über die Vorlage insgesamt (vergl. EDK 2009d). Neben der Vertragsverabschiedung erlässt die EDK außerdem Empfehlungen an die Kantone und äußert sich in Erklärungen zu aktuellen Bildungsfragen (vergl. EDK 2009e: Absatz 2). Die Entschlüsse besitzen als Produkte mehrjähriger Konsensarbeit einen hohen Harmonisierungs- und Koordinationseffekt (vergl. SBF 2007: 14).

Die Koordination zwischen den Kantonen und dem Bund erfolgt durch Zusammenarbeit der EDK mit verschiedenen gesamtschweizerisch tätigen Institutionen und Kompetenzzentren, z.B. führt die EDK zusammen mit dem Bund die Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) (vergl. SBF 2007: 14).

3. Bundesrat, Föderalismus und Aufgabenverteilung in Deutschland

Als Pendant zu den eben erläuterten Schweizer Strukturen sollen nun kurz die Elemente bezogen auf Föderalismus, Verfassung und Bildung in Deutschland dargelegt werden.

3.1. Föderalismus

Die Staatsgewalt in Deutschland ist nach Aufgabenbereichen zwischen Bund und Ländern geteilt, wobei die Länder eine originäre, nicht vom Bund abgeleitete Staatsgewalt mit eigenen Organen (Legislative, Exekutive, Judikative) besitzen. Eine Änderung des Grundgesetzes dergestalt, dass die Gliederung des Bundes in Länder oder deren Mitwirkung an der Gesetzgebung aufgehoben wird, ist nicht möglich, die sogenannte Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG verhindert dies. Die Länder haben jeweils eine eigene Landesverfassung, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entspricht (Art. 28 GG). Soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt, ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder (Art. 30 GG). Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ist so geregelt, dass die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Die Zuständigkeit bemisst sich nach den Vorschriften über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 70 Abs. 2, 71-74 GG).

Das Grundgesetz sieht auch Regelungen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben vor, Art. 91 a und 91 b GG. Im Zuge der Föderalismusreform, deren Zweck die Verringerung der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze und die Wiederherstellung des föderalen Gleichgewichts war, sind die Gemeinschaftsaufgaben neu formuliert worden (vergl. EACEA 2010: 26). Die Rahmengesetzgebung als Instrument bundeseinheitlicher Gesetzgebung wurde abgeschafft. Stattdessen wurden den Ländern „konditionale Zugriffsrechte“ eingeräumt, die ihnen die Möglichkeit geben, einseitig von bundeseinheitlicher Gesetzgebung abweichende Regelungen zu erlassen (vergl. Behnke 2010: 54).

Zu den Kernelementen der Staatsqualität der Länder gehört nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes die so genannte Kulturhoheit, d. h. die überwiegende Zuständigkeit für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder (vergl. EACEA 2010: 15). Dies heißt im Grundsatz Eigenverantwortung jedes Landes für seine Bildungs- und Kulturpolitik mit der Maßgabe, dass sie entsprechend dem föderativen Prinzip für ihren Landesbereich historische, geographische, kulturelle und politisch-soziale Landesgegebenheiten und damit Vielfalt und Wettbewerb im Bildungswesen und im Bereich der Kultur zum Ausdruck bringen können (vergl. EACEA 2010: 15). Auf der anderen Seite tragen die Länder im Bundesstaat zugleich Mitverantwortung für das Staatsganze, und diese staatliche Gesamtverantwortung berechtigt und verpflichtet sie zur Zusammenarbeit untereinander und zum Zusammenwirken mit dem Bund (vergl. EACEA 2010: 15). Neben den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur sind die Länder insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit/Polizei, im Kommunalwesen und bei der regionalen Strukturpolitik zuständig.

3.2. Der Bundesrat

Der Bundesrat ist die „Zweite Kammer“ und besteht aus Vertretern der 16 Landesregierungen. Sie wirken bei der Gesetzgebung und bei der Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG). Je nach Einwohnerzahl haben die Länder zwischen drei und sechs Stimmen, die jedoch je Land nur einheitlich abgegeben werden können. Die 16 Länder verfügen gegenwärtig über 69 Stimmen. Ein großer Teil der Gesetze des Bundes bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Zustimmungsbefürftigt sind Gesetze vor allem dann, wenn

wesentliche Interessen der Länder berührt werden, etwa wenn sie in die Finanzen oder in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen. Von den 16 ständigen Ausschüssen des Bundesrates sind für Fragen von Bildung und Wissenschaft vor allem der Ausschuss für Kulturfragen, der Ausschuss für Innere Angelegenheiten und der Ausschuss für Fragen der Europäischen Union zuständig (vergl. EACEA 2010: 13).

3.3. Verfassungsänderung

Eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern, d.h. Bundestag und Bundesrat, wird benötigt, um eine Verfassungsänderung in Deutschland zu verabschieden, Art. 79 Abs. 2 GG. Da nur selten eine Regierungskoalition in beiden Kammern über eine solche Mehrheit verfügt, muss de facto eine große Koalition den Reformgesetzen zustimmen (vergl. Behnke 2010: 51). Kann eine solche nicht gebildet werden, so kann eine Reform – möglicherweise ohne inhaltliche Gründe – scheitern (vergl. Behnke 2010: 51).

Auf Bundesebene gibt es im Gegensatz zur Schweiz für die Bürger keine Möglichkeit der direkt-demokratischen Einflussnahme. Das Grundgesetz sieht eine das Volk direkt beteiligende Abstimmung nur bei einer Fusion von Bundesländern (Art. 29 Abs. 1 und 2 GG) vor. Diese Verfassungsnorm hat gegenwärtig jedoch keinerlei Praxisrelevanz. Überdies ist in allen Landesverfassungen die Möglichkeit der Volksbeteiligung festgehalten (vergl. Weixner 2006: 20). In der Praxis existieren aber hohe Hürden wie umfangreiche Themenbegrenzungen und hohe Quoren. In Hamburg zum Beispiel wurden entgegen dem Ergebnis über die Abstimmung des Verkaufs der Krankenhäuser, welche von den Bürgern negativ beschieden wurde, die Krankenhäuser durch den Senat – der Hamburger Regierung – verkauft. Andere Abstimmungen, wie die über die Verbindlichkeit von Volksentscheiden, scheiterten an der notwendigen Mehrheit oder an der Änderung einer zuvor angenommenen Initiative durch die Bürgerschaft, dem Hamburger Parlament (vergl. Duller 2008: 147).

3.4. Grundprinzipien und Aufgabenverteilung im Bildungswesen

Die Verantwortlichkeit für das Bildungswesen in Deutschland wird durch die föderative Staatsstruktur bestimmt (vergl. EACEA 2010: 29). Soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, haben die Länder das Recht der Gesetzgebung (s.o.), das im Bereich des Bildungswesens den Schulbereich, den Hochschulbereich, die Erwachsenenbildung und die Weiterbildung umfasst (vergl. EACEA 2010: 29). Detaillierte Vorschriften sind in den Landesverfassungen und im Rahmen von Landesgesetzen zu vorschulischen Einrichtungen, zum Schulwesen und Hochschulwesen, zur Erwachsenenbildung und zur Weiterbildung festgelegt (vergl. EACEA 2010: 29).

Der Umfang der Kompetenzen des Bundes im Bildungswesen erstreckt sich insbesondere für Regelungen in Bezug auf: Außerschulische berufliche Ausbildung; Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33; hier können die Länder abweichende gesetzliche Regelungen treffen, Art. 125 b Abs. 1, 72 Abs. 3 Nr. 6 GG); Ausbildungsförderung und Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33) und der technologischen Entwicklung einschließlich des wissenschaftlichen Nachwuchses.

Im Rahmen der Zusammenarbeit bei den oben erwähnten Gemeinschaftsaufgaben wirken Bund und Länder gemäß Art. 91 b Abs. 1 GG in Fällen von überregionaler Bedeutung aufgrund von

Vereinbarungen zusammen, und zwar bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen, Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Vereinbarungen bedürfen der Zustimmung aller Länder, Art. 91 b Abs. 1 S. 2 GG) sowie an Forschungsbauten an Hochschulen. Die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe nach Artikel 91 b Absatz 1 GG ist im Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) geregelt.

Der Ausbau und Neubau von Hochschulen – vormalig Gemeinschaftsaufgabe - ist nunmehr alleinige Aufgabe der Länder, die als Kompensation einen Teil der bisher vom Bund für den Hochschulbau bereitgestellten Mittel erhalten (vergl. EACEA 2010: 26). Das Hochschulrahmengesetz (HRG) gilt jedoch als Bundesrecht fort, soweit die Länder keine abweichenden Regelungen treffen (Art. 125 b Abs. 1 S. 1 GG). Zwar hat der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Zuständigkeit für die Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Grundgesetz), die Länder haben jedoch die Befugnis, durch Gesetz von den entsprechenden Bundesgesetzen abweichende, eigene Regelungen zu erlassen, vgl. oben.

3.5. Bildungsverwaltung auf Bundesebene

Innerhalb der Bundesregierung liegt die Zuständigkeit für die Aufgabenbereiche des Bundes in der Bildung vor allem beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Während die außerschulische berufliche Bildung und die Weiterbildung sowie die Ausbildungsförderung Bundesangelegenheiten sind (vergl. BMBF 2009: Absatz 1), ist die Berufsbildung in den Schulen eine Kompetenz der Länder. Notwendige Abstimmungen zwischen Bund und Ländern erfolgen u. a. im Bundesrat, in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK, oben), in der Kultusministerkonferenz (KMK, dazu sogleich) und im Wissenschaftsrat.

Zum Geschäftsbereich des BMBF gehört das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), das 2005 nach der Reform des Berufsbildungsgesetzes und einer Evaluation durch den Wissenschaftsrat reorganisiert wurde (vergl. EACEA 2010: 39). Es ist ein wichtiges Instrument der Kooperation von Bund und Ländern, Arbeitgebern und Gewerkschaften auf Bundesebene. Mit Zustimmung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung kann das BIBB mit Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Verträge zur Übernahme weiterer Aufgaben schließen (vergl. EACEA 2010: 39). Ein wesentliches Merkmal der Berufsbildung in Deutschland ist das Konsensprinzip. Wichtige strukturelle und inhaltliche Festlegungen werden nur im Zusammenwirken von Bund und Ländern, Arbeitgebern und Arbeitnehmern getroffen (vergl. EACEA 2010: 39). Diese Gruppen sind Mitglieder im Hauptausschuss des BIBB, der damit den Runden Tisch in der Berufsbildung darstellt (vergl. Siehlmann 2004: 10).

3.6. Bildungsverwaltung auf Landesebene; Kultusministerkonferenz

Der ganz überwiegende Teil der Kompetenzen für die Gesetzgebung und Verwaltung im Bildungswesen liegt bei den Ländern. Dies gilt insbesondere für das Schulwesen, den Hochschulbereich und den Bereich der schulischen Weiterbildung (vergl. Schiersmann 2007: 208). Das gesamte Schulwesen steht nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen unter staatlicher Aufsicht. Schulen sind in der Regel Einrichtungen der Gemeinden und der Länder, Hochschulen sind Einrichtungen der Länder (vergl. EACEA 2010: 40).

Die Kultus- und Wissenschaftsministerien der einzelnen Länder, an deren Spitze der Minister bzw. Senator steht, üben die Aufsicht über die nachgeordneten Behörden, die unterstellten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen aus (vergl. EACEA 2010: 44). Die Koordinierung der Zusammenarbeit der Länder in den Bereichen Bildung und Erziehung, Hochschulen und Forschung sowie kulturelle Angelegenheiten übernimmt die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder, die KMK (vergl. KMK 2011b: Absatz 1). Sie ist das bildungspolitische Gegenstück zur EDK. Ihre wesentliche Aufgabe ist es, durch Konsens und Kooperation in ganz Deutschland für die Lernenden, Studierenden, Lehrenden und wissenschaftlich Tätigen das erreichbare Höchstmaß an Mobilität zu sichern, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen und die gemeinsamen Interessen der Länder im Bereich Kultur zu vertreten und zu fördern (vergl. KMK 2011a: Absatz 3). Daraus ergeben sich als abgeleitete Aufgaben u.a. die Übereinstimmung oder Vergleichbarkeit von Zeugnissen und Abschlüssen zu vereinbaren sowie auf die Sicherung von Qualitätsstandards in Schule, Berufsbildung und Hochschule hinzuwirken (vergl. KMK 2011a: Absatz 3).

In der Kultusministerkonferenz arbeiten die zuständigen Minister bzw. Senatoren der Länder zusammen. Die demokratische Zusammensetzung der KMK ist gesichert, denn die Mehrheit im Landesparlament bestimmt die Landesregierung (vergl. Bundesrat 2011: Absatz 2). Über die Zusammensetzung des Landesparlaments entscheiden wiederum die Stimmberechtigten durch Wahl auf Landesebene, die dem Prinzip der Bundestagswahl entspricht, sogenanntes Homogenitätsgebot, Art. 28 GG. Die erforderliche Koordination der KMK erfolgt in der Regel durch Beschlüsse, Empfehlungen, Vereinbarungen oder Staatsabkommen; die Beschlüsse werden je nach Inhalt einstimmig, mit qualifizierter oder mit einfacher Mehrheit gefasst (vergl. EACEA 2010: 40). Für Beschlüsse, die finanzwirksam sind, die Mobilität im Bildungsbereich oder die Kultusministerkonferenz selbst betreffen, ist Einstimmigkeit der Länder erforderlich (vergl. Rürup 2005: 10). Solange die Beschlüsse nicht in verbindliches Landesrecht umgesetzt sind, haben sie den Charakter von Empfehlungen, allerdings mit der politischen Verpflichtung der zuständigen Minister, sich für die Umsetzung in Landesrecht einzusetzen (vergl. EACEA 2010: 40). Die Umsetzung der Beschlüsse erfolgt in den einzelnen Ländern durch Verwaltungshandeln, Verordnung oder Gesetz, wobei die Landesparlamente im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beteiligt sind (vergl. EACEA 2010: 40).

Ein grundlegender Beschluss für die gemeinsame Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland ist noch heute das von der Kultusministerkonferenz erarbeitete, mittlerweile mehrfach ergänzte, Hamburger Abkommen von 1964. Es enthält u. a. allgemeine Feststellungen zu Beginn und Dauer der Vollzeitschulpflicht, zu Beginn und Ende des Schuljahres sowie zur Dauer der Ferien, zudem Bestimmungen zur Bezeichnung der verschiedenen Bildungseinrichtungen, zu den Organisationsformen (Schularten etc.), zur Anerkennung von Prüfungen und Zeugnissen sowie zur Bezeichnung von Notenstufen (vergl. EACEA 2010: 40). Auf der Grundlage des Hamburger Abkommens hat die Kultusministerkonferenz in den letzten Jahrzehnten länderübergreifende Beschlüsse zur Weiterentwicklung des Schulwesens und zur gegenseitigen Anerkennung der Schulabschlüsse gefasst (vergl. EACEA 2010: 40).

4. Die Verfassungsänderung in der Schweiz und ihre Auswirkungen

Am 21. Mai 2006 haben das Schweizer Stimmvolk und alle Kantone die revidierten Bildungsartikel in der Bundesverfassung mit knapp 86 % Ja-Stimmen angenommen (vergl. Schweizerische Bundeskanzlei 2011). Im Folgenden wird auf die Auswirkung der Verfassungsänderung in der

Schweiz eingegangen und darauf, was sie im Vergleich zu vorherigen Bildungssituation bewirkt bzw. zu bewirken beabsichtigt.

4.1. Der Schulbereich: Kantonale Schulhoheit, aber einheitliche Eckwerte

Mit den neuen Verfassungsbestimmungen behalten die Kantone die Schulhoheit. Sie bestimmen zunächst weiterhin Struktur und Inhalt der Bildung (Art. 62). Neu verlangt aber die Verfassung, Art. 62 Abs. 4 BV, dass zum Aufbau des Bildungsraumes Schweiz kantonal wichtige Eckwerte im Bildungsbereich national einheitlich geregelt werden (vergl. Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2006a: 2):

- Schuleintrittsalter und Schulpflicht (vor allem Dauer der obligatorischen Schule)
- Dauer und Ziele der Bildungsstufen
- Übergänge im Bildungssystem
- Anerkennung von Abschlüssen

Bisher bestehen/bestanden allein im Vorschulbereich die größten Ungleichheiten. In einem Kanton besteht ein dreijähriges Vorschulangebot, 15 Kantone verpflichten ihre Gemeinden zu einem zweijährigen Angebot, neun Kantone schreiben ein einjähriges Angebot vor und ein Kanton macht dazu keine Vorschriften (vergl. Grossenbacher 2010: 27).

Im Bereich der obligatorischen Schule sind die meisten Kantone durch den Beitritt zu dem von der eben vorgestellten EDK formulierten HarmoS-Konkordat – der einfachgesetzlichen Umsetzung der Verfassungsänderung - ihren Verpflichtungen gemäß Art. 62 Abs. 4 BV nachgekommen. „HarmoS“ steht dabei für „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule“. Das Konkordat harmonisiert nun erstmals national die Dauer und die wichtigsten Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge (vergl. EDK 2009a: Absatz 2). Im April 2009 wurde die notwendige Anzahl von zehn Kantonen (Art. 16 des Konkordats) für das Inkrafttreten des Konkordats erreicht (vergl. EDK 2009b: Absatz 2) Seit dem 1. August 2009 gilt das Konkordat für diejenigen Kantone, welche es ratifiziert haben (vergl. EDK 2009b: Absatz 3). Die Beitrittskantone haben diejenigen Inhalte des Konkordats, welche sie noch nicht erfüllen, innerhalb von 6 Jahren umzusetzen, d.h. spätestens auf Beginn des Schuljahres 2015/2016; die gleiche Frist gilt auch für Kantone, die dem Konkordat erst nach dem 1. August 2009 beigetreten sind (vergl. EDK 2009b: Absatz 3). Weil die Anpassungsfrist jedoch für alle Kantone am gleichen Datum abläuft, haben Kantone, die dem Konkordat erst später beitreten, weniger Zeit Strukturanpassungen vorzunehmen. Mittlerweile sind insgesamt 15 Kantone beigetreten, sie repräsentieren zusammen 76,3% der Wohnbevölkerung; 7 lehnten den Beitritt ab (vergl. EDK 2010: Absatz 3).

Nach Entscheidung aller 26 Kantone über den (Nicht-)Beitritt zum Konkordat könnte die – ebenfalls neu in die Verfassung eingefügte - Bundesharmonisierungskompetenz eingreifen, Art. 62 BV. Die förmliche Feststellung der gescheiterten Koordination ist allerdings ein politischer Entscheid, der in freier Würdigung der Sachlage von Bundesrat oder/und Bundesparlament zu treffen ist (vergl. SBF 2006: Absatz 5). Der Bund könnte nach Art. 62 Abs. 4 BV direkt Vorschriften erlassen oder aber gemäß Art. 48a Abs. 1 lit. b BV das Konkordat allgemeinverbindlich erklären. Art. 48a BV wäre jedoch nicht unmittelbar und allein anwendbar. Die weiteren Voraussetzungen

enthält das Finanzausgleichsgesetz (FiLaG), denn die Norm des Art. 48a BV ist aus der Föderalismusreform und dem damit eng verknüpften „Neuen Finanzausgleich“ (NFA) hervorgegangen (vergl. Füglistaller 2009). Vorliegend ist Art. 14 Abs. 1 lit. b des FiLaG einschlägig. Er schreibt vor, dass mindestens 18 Kantone für einen Antrag auf eine Allgemeinverbindlicherklärung erforderlich sind. Kommt das Quorum von 18 Kantonen zustande, könnte der Bund also wahlweise von beiden Möglichkeiten der Harmonisierung, Art. 62 Abs. 4 oder 48 a Abs. 1 BV, Gebrauch machen. Im Fall der alleinigen Lösung nach Art. 62 Abs. 4 BV, würde der allgemeine Gesetzgebungsprozess beginnen, wobei der Mitwirkung der Kantone großes Gewicht zukommt (Art. 62 Abs. 6 BV). Hier wären die Kantone wiederum über die Vernehmlassung bei der Vorbereitung des Gesetzes, dem Ständerat in der Überprüfungsphase und dem fakultativen Referendum (Art. 141 BV) vor Inkrafttreten des Gesetzes einbezogen. Da aber beim fakultativen Referendum, das gegen ein Bundesgesetz ergriffen werden kann, nur die Volksmehrheit erforderlich ist – im Gegensatz zur Verfassungsänderung, wo es des Volks- und Ständemehrs bedarf – können bevölkerungsstarke Kantone den Ausschlag geben.

4.2. Der Hochschulbereich

Obleich die gesamtschweizerische Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Hochschulen und ihren Trägern sowie zwischen Bund und Kantonen in den letzten Jahrzehnten stark ausgebaut wurde, stieß man laut Gesetzesbotschaft aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen bei der Zusammenarbeit an Grenzen (vergl. SBF 2009a: 4591). Die parallel handelnden Koordinations- und Regelungsorgane mit unterschiedlichen gesetzlichen Kompetenzen und Mechanismen (z.B. Schweizerische Universitätskonferenz SUK, Rectors' Conference of the Swiss Universities CRUS, Konferenz der Fachhochschulen KFH, Conférence suisse des recteurs des hautes écoles spécialisées COHEP) empfand man für die Entwicklung einer alle Hochschulen übergreifenden Politik als abträglich (vergl. SBF 2009a: 4591). Zudem mangelte es an der Vergleichbarkeit der Leistungen der einzelnen Hochschulen (vergl. SBF 2009a: 5492).

Der Hochschulbereich – bestehend aus Eidgenössischen Technischen Hochschulen, kantonalen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen sowie anderen Institutionen des Hochschulbereichs (vergl. Ehrenzeller 2009: 12) – ist im Rahmen der Verfassungsänderung Gegenstand des Art. 63 a BV. Nach dieser Norm betreibt der Bund weiterhin eigene Hochschulen und unterstützt wie bisher kantonale Hochschulen und weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs, Abs. 1 und 2, wobei nach Abs. 2 die bisher freiwillige Mitfinanzierung der Hochschulen in eine Mitfinanzierungspflicht umgemünzt wird (vergl. Griessen 2010: 732). Neu sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen, wobei sie Rücksicht nehmen auf die Autonomie der Hochschulen und die unterschiedlichen Zuständigkeiten, Abs. 3. Die Hochschulautonomie erhält damit erstmals eine eigene verfassungsrechtliche Verankerung (vergl. Ehrenzeller 2009: 13). Zur Erfüllung ihrer hochschulpolitischen Aufgaben schließen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe, Abs. 4. Sollte die gemeinsame Koordination nicht gelingen, kann der Bund in abschließend bestimmten Bereichen – Studienstufen und deren Übergänge, die Weiterbildung sowie die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen - Vorschriften erlassen, Abs. 5. Der Bund erhält damit eine subsidiäre Regelungskompetenz (vergl. Griessen 2010: 733). Dies kann dazu dienen, Politikverflechtungsfallen zu vermeiden, indem starke Einigungszwänge hergestellt werden; über den Aushandlungsprozess steht dann nur der “Schatten der Bundeslösung” (vergl. Griessen 2010: 733).

Aufgrund der Verfassungsänderung überwies der Bundesrat am 29. Mai 2009 an die Eidgenössischen Räte einen Entwurf für ein Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG), das die Verfassungsbestimmungen umsetzen und die bestehendem Erlasse des Bundes für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen ablösen soll. Dementsprechend berücksichtigt das Gesetz die Hochschulautonomie und die unterschiedlichen Aufgaben der verschiedenen Hochschulen und lässt Trägerzuständigkeit und -verantwortung unberührt (vergl. SBF 2009b: Absatz 1). Der Ständerat hat den Gesetzesentwurf in der Herbstsession 2010 verabschiedet. Er wird zur Zeit von der vorberatenden Kommission des Nationalrats behandelt (vergl. SBF 2009c: Absatz 1). Ein Inkrafttreten erfolgt spätestens 2012 (vergl. SBF 2007: 7).

Das HFKG beinhaltet die gemeinsamen Koordination des Hochschulbereichs. Dazu gehört auch die gemeinsame Qualitätssicherung durch die Einrichtung eines für alle Hochschulen einheitlichen Akkreditierungssystems, welches unter bestimmten Voraussetzungen auch auf die privaten Hochschulen Anwendung findet. Überdies enthält es die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen (vergl. SBF 2009c: Absatz 5).

Das neue Gesetz führt laut dem Eidgenössisches Departement des Innern zu keinen Änderungen der unterschiedlichen Finanzierungsquellen im Hochschulbereich (Träger, Bund, Kantone und Drittmittel) (vergl. EDI 2009: 3). Doch sollen ausweislich der Gesetzesbotschaft zum einen Qualität und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen und des gesamten Hochschulbereichs, zum anderen Kostentransparenz und Effizienz des öffentlichen Mitteleinsatzes verbessert werden (vergl. SBF 2009a: 4671/4672). Zur Optimierung ihres Angebotes soll die Festlegung von einheitlichen Finanzierungsgrundsätzen die Hochschulen zu Kooperations- und Koordinationsmöglichkeiten mit anderen Hochschulen anregen (vergl. SBF 2009a: 4591).

Das HFKG konzentriert die Organstruktur für die gemeinsame Koordination von Bund und Kantone auf nunmehr drei gemeinsame Organe, nämlich die Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz sowie dem Akkreditierungsrat mit Akkreditierungsagentur, wobei der Hochschulkonferenz eine herausragende Stellung zukommt. Dem Erfordernis der „Gewährleistung der Qualitätssicherung“ (Art. 63a Abs. 3 BV) kommt der Akkreditierungsrat nach. Die Akkreditierung der Hochschulen soll Rahmenbedingungen schaffen, indem sie gewisse gemeinsame Voraussetzungen für alle Hochschulen definiert. Dadurch soll sie insbesondere dazu beitragen, dass die Hochschulen die Qualität ihrer Leistungen systematisch überprüfen und weiterentwickeln (vergl. Olyo 2008: 2).

Die Schweizerische Hochschulkonferenz als oberstem hochschulpolitischem Organ der Schweiz obliegt die partnerschaftliche von Bund und Kantonen vorzunehmende Koordination des Gesamtsystems. Sie verfügt über rechtsetzende, exekutive und konsultative Kompetenzen. Sie tagt als Plenarversammlung (26 Kantone und Bund) und als Hochschulrat (14 Trägerkantone und Bund) und legt die für das Funktionieren des gesamten Hochschulsystems erforderlichen Rahmenbedingungen fest, insbesondere die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (vergl. EDI 2009: 2, 3) Essentiell ist, dass die Führungsverantwortung durch Art. 4/14 HFKG ausdrücklich dem Bund übertragen wird. Er (der Bundesrat) leitet die Koordination der gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Kantonen im Hochschulbereich, denn ihm ist die Leitung der Hochschulkonferenz übertragen, was zweifellos mehr bedeutet als den (formalen) Konferenzvorsitz innezuhaben (vergl. Ehrenzeller 2009: 15).

Es handelt sich demnach um einen durch den Bund geführten, koordinierten Hochschulraum Schweiz (vergl. Ehrenzeller 2009: 14).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die für den Hochschulraum Schweiz getroffene Regelung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen weit über die in anderen Aufgabenbereichen vorgesehenen und praktizierten Kooperationsformen hinausgeht (vergl. Ehrenzeller 2009: 13). Mit dem HFKG delegieren der Bundes- resp. die kantonalen Gesetzgeber wichtige legislative und exekutive Zuständigkeiten an die gemeinsamen Organe, insbesondere an die Schweizerische Hochschulkonferenz (vergl. Ehrenzeller 2009: 14). Sie wird damit zum Dreh- und Angelpunkt der gesamten Hochschulpolitik werden (vergl. Griessen 2010: 738). Die hier klare Zuordnung der Verantwortung im Bundesrat dürfte angesichts der weiterhin bestehenden Aufteilung des Hochschulbereichs auf zwei Departements (Bund/Kantone) von erheblicher Bedeutung sein (vergl. Ehrenzeller 2009: 15).

4.3. Forschung / Innovation

Aufgrund der Ergänzung in Artikel 64 BV - Innovationsförderung wurde eingefügt - wurde das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung (FG) teilrevidiert und heißt nun Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG). Im Moment wird eine Totalrevision des FIFG erarbeitet, um verschiedene Präzisierungen und Ergänzungen vorzunehmen, welche für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung notwendig sind (vergl. SBF 2010: Absatz 1). Der Bundesrat hat am 1. September 2010 von den Vernehmlassungsergebnissen zur Totalrevision des FIFG Kenntnis genommen. Er hat das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, den mehrheitlich positiv bewerteten Entwurf in einzelnen Punkten anzupassen. Die Botschaft zur Totalrevision des FIFG soll dem Bundesrat im zweiten Quartal 2011 vorgelegt werden (vergl. SBF 2010: Absatz 2).

4.4. Weiterbildung

Aufgrund des neuen Art. 64 a BV betreffend Weiterbildung wird ein neues Weiterbildungsgesetz erarbeitet. Dieses befindet sich noch in der Anfangsphase. Bis Ende der Legislaturperiode 2011 soll ein Vernehmlassungsentwurf für ein Grundsatzgesetz ohne Fördertatbestände ausgearbeitet werden, das die Eigenverantwortung für das lebenslange Lernen stärkt, die Chancengleichheit beim Zugang zur Weiterbildung verbessert und die Kohärenz in der Bundesgesetzgebung sicherstellt (vergl. EVD 2010: Absatz 3). Damit soll zugleich der Forderung nach mehr Durchlässigkeit, nach Transparenz und Qualität der Weiterbildungsangebote genügt werden. Es besteht bisher nur ein unzureichender Überblick über die Finanzflüsse und den effizienten Mitteleinsatz und nur eine beschränkte Koordination der Weiterbildungstatbestände (vergl. EVD 2009: Absatz 2).

4.5. Keine Finanzauswirkungen durch Verfassungsänderung

Die neuen Verfassungsbestimmungen bedeuten keine finanzrelevanten Änderungen bei der aktuellen Aufgabenverteilung im Schweizer Bildungsbereich und führen damit auch zu keiner maßgeblichen Veränderung bei den Bundesausgaben (vergl. SBF 2006: Absatz 9). Damit wird das Verhältnis zwischen den Bildungsausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden und jenen des Bundes auch künftig im wesentlichen dasselbe sein wie bisher: Kantone und Gemeinden tragen gut 87,5% der Schweizer Bildungsausgaben, der Bund knapp 12% (vergl. SBF 2006: Absatz 9). Die weitaus meisten Bildungsausgaben des Bundes fließen in den Hochschulbereich, denn zum

einen finanziert er hier vollumfänglich den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, zum anderen trägt er rund 25% des Aufwandes der zehn kantonalen Universitäten sowie rund 28% des Aufwandes der sieben Fachhochschulen; im Bereich der Berufsbildung trägt der Bund etwa einen Fünftel der Ausgaben (vergl. SBF 2006: Absatz 9)

5. Vergleich

Im Folgenden sollen die Schweizerischen und Deutschen Komponenten, soweit möglich, miteinander verglichen werden.

5.1. PISA 2009-Erwägungen und Schweizer Bildungsbericht 2010: ohne Aussagekraft

Eine theoretische Möglichkeit zur Darstellungen der Änderungen im Bildungserfolg seit 2006 bieten die PISA-Studien, deren Ergebnisse von 2006 man in einen Vergleich mit 2009 setzen und sodann die Werte den Deutschen Ergebnissen gegenüberstellen könnte. Die Studie wird im 3-Jahres-Takt bei 15-Jährigen Schülern durchgeführt, um einen internationalen Vergleich in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften anstellen zu können, wobei in jedem Testjahr der Schwerpunkt auf einem der drei Bereiche liegt. 2000 und 2009 wurde Lesen als Schwerpunkt getestet, 2006 waren es die Naturwissenschaften. In Klammern zum Vergleich die Ergebnisse Deutschlands (Quellen: EDK und OECD):

	2006		2009	
	CH	GER	CH	GER
Lesen	499	(495)	501	(497)
Mathematik	530	(504)	534	(513)
Naturwissenschaften	512	(516)	517	(520)

Die PISA-Ergebnisse von 2006/2009 sind allerdings nicht dazu geeignet, Rückschlüsse aus der Verfassungsänderung von 2006 auf den heutigen Bildungsstand im schulischen Bereich zu ziehen. Dies hat verschiedene Gründe:

Zum einen werden die PISA-Studien ausschließlich bei 15-jährigen Schülern durchgeführt. Die Verfassungsänderung betraf aber als Regelungsgegenstand an erster Stelle die Harmonisierung des Schuleintrittsalter und der Schulpflicht, vor allem die Dauer der obligatorischen Schule. Selbst wenn man davon ausgeht, dass dies seit 2006 bereits kantonsweit harmonisiert gewesen wäre (was nicht der Fall ist, dazu gleich), so wären die im Jahr 2006 Eingeschulten im Vergleichsjahr 2009 denklogisch noch nicht 15 Jahre alt und könnten mit PISA-Studien erfasst werden.

Des Weiteren legte die Verfassungsänderung lediglich den Grundstein für die einfachgesetzliche Harmonisierung, welche mit dem von der EDK formulierten HarmoS-Konkordat angegangen wurde. Jedoch ist das Konkordat erst am 1. August 2009 mit der erforderlichen Anzahl von 10 Kantonen in Kraft getreten, womit es seitdem für diese Kantone - und inzwischen für insgesamt 15 - gilt. Sie sind verpflichtet, die darin enthaltenen Bestimmungen bis 2015/16 umzusetzen, so dass ein Vergleich allenfalls danach angestrebt werden kann. Zu bedenken ist weiter, dass die HarmoS-Bestimmungen nicht für die nichtbeitretenden Kantone gelten. Diese könnten allenfalls

– wie dargelegt – mittels der Regelungsbefugnis des Bundes (etwa Allgemeinverbindlicherklärung, Art. 48a Abs. 1 lit. b BV) erfasst werden. Dies setzt aber voraus, dass zuvor formell das Scheitern der Koordinationsbemühungen durch den Bund festgestellt wird, was seinerseits zunächst erfordert, dass sich die verbleibenden Kantone (8) überhaupt zum (Nicht-) Beitritt äußern. Die PISA-Studien können daher bisher als Vergleichsparameter nicht dienen.

Dasselbe gilt für den Schweizer Bildungsbericht, welcher alle 4 Jahre erstellt wird und 2010 von der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung abgefasst wurde (vergl. SKBF 2010a: Absatz 4). Wegen der noch laufenden Umsetzungsphase des Konkordats kann auch er keine Ausführungen zum Bildungsvergleich 2006/2010 machen. Damit bleibt es laut diesem eine große Herausforderung in den kommenden Jahren, „eine Balance zu finden zwischen der von der Verfassung vorgegebene Aufgabe der Harmonisierung und dem Anliegen, an lokale Gegebenheiten angepasste Angebote der obligatorischen Schule zu gestalten“ (vergl. SKBF 2010b: 14).

5.2. Feststellungen von Auswirkungen im Hochschulbereich bisher nicht möglich

Auch die von der Verfassungsänderung ausgehenden geplanten Einwirkungen auf den Hochschulbereich (Art. 63a BV) entziehen sich bisher eines Vergleichs. Der Entwurf des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes, HFKG, mit dem Ziel der gemeinsamen Koordination des Hochschulbereichs und der zentralen Stellung der Hochschulkonferenz wurde vom Bundesrat am 29.5.2009 an die Eidgenössischen Räte überwiesen, sodann vom Ständerat Ende 2010 verabschiedet. Zur Zeit wird er von der vorbereitenden Kommission des Nationalrats behandelt, das Inkrafttreten soll 2012 erfolgen (siehe oben).

In welchem Grad der Schweizer Bund die Koordination der gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Kantonen in Zukunft aber überhaupt an sich nehmen wird und inwiefern Bedarf für seine eingreifende, subsidiäre Regelungskompetenz bestehen wird, bleibt abzuwarten.

Es lässt sich allein feststellen, dass die zukünftige gehobene Stellung des Bundes in der Hochschulkonferenz, dem die Führungsverantwortung gemäß dem HFKG im Hochschulraum Schweiz zukommen soll, einen solchen Widerpart im Deutschen System nicht hat. Die Länder sind im Hochschulbereich die abschließenden Regelungsgeber. Ausbau und Neubau von Hochschulen ist deren alleinige Aufgabe; bei Hochschulzulassungen und Hochschulabschlüssen können die Länder vom Bund abweichende gesetzliche Regelungen treffen; Vereinbarungen im Bereich von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen bedürfen stets der Zustimmung aller Länder.

5.3. Unterschiedliche Wesen von Demokratie und Föderalismus

Mit der Schweiz und Deutschland stehen sich gegensätzliche Modelle des Föderalismus gegenüber. Nach allgemeiner Auffassung dient der Schweizer Föderalismus dazu, regionale Unterschiede zu stärken, wohingegen er in Deutschland eher als Instrument der nationalen Harmonisierung angesehen wird (vergl. Behnke 2010: 549).

Während die Schweiz in der Regel ein politisches Mischsystem darstellt, in dem die Regierung nach dem Konkordanzprinzip gebildet wird, so dass alle politischen Parteien an der Regierungsbildung beteiligt sind, stellen in Deutschland große Koalitionen die Ausnahme dar (vergl. Behnke 2010: 52). Der Grundsatz in Deutschland ist die konkurrenzdemokratische Situation, bei der ein Gegensatz zwischen Regierung und Opposition festzustellen ist. (vergl. Duller 2008: 30). Zwi-

schen 1994 und 2008 fand in der Schweiz kein relevanter Wechsel in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung statt (vergl. Behnke 2010: 52), während es in Deutschland zu mehreren Wechseln kam.

Für das politische System in der Schweiz zeigt sich die Situation, dass, obwohl institutionell eine hohe Anzahl an Vetospielern besteht – zu nennen sind hier der Ständerat in der Bundesversammlung, Landes- und Volksinitiative, Kantonsreferendum, Ständemehr beim obligatorischen Referendum - diese nur selten tatsächlich den politischen Entscheidungsprozess blockieren (vergl. Behnke 2010: 51). Die Direktdemokratie hat in der Schweiz zur Entstehung und Festigung konkordanzdemokratischer Praktiken im Regierungssystem und zur kooperativen Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und Interessen beigetragen (vergl. Vatter 1997: 749). Es hat sich in einer Art historischen Lernprozesses die Praxis herausgebildet, alle "referendumsfähigen" Gruppen in den Gesetzgebungsprozess frühzeitig einzubinden (vergl. Gebhart 2002: 7), um so widerstreitende Interessen anzugleichen und den Rückgriff auf direktdemokratische Instrumente zu verhindern (vergl. Batt 2006: 11). Bei Verfassungsinitiativen geschieht dies z.B. durch Verhandlungen mit den Initiatoren, durch Formulierung kompromissfähiger Gegenentwürfe oder durch die abgeschwächte Übernahme der Forderungen, um der Initiative die Kraft zu nehmen bzw. die Initiatoren zur Rücknahme der Initiative zu bewegen (vergl. Papadopoulos 2001: 44). Die umfassende Beteiligung führte im Bereich der Änderung der Bildungsartikel in der Bundesverfassung dazu, dass diese im Vorfeld kaum umstritten war (vergl. Swissinfo 2006: Absatz 1). Entsprechende Diskussionen zum Bildungsraum Schweiz begannen bereits 1997 auf Initiative des Bundesparlamentes (vergl. Griessen 2010: 730) Eine massive Einbindung der Beteiligten zeigte sich auch im Rahmen des darauf folgenden Vernehmlassungsverfahrens zur Vorbereitung des HarmoS-Konkordats. Bis zum 31. Januar 2008 hatten alle Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, 6 politische Parteien sowie eine kantonale Partei, der Dachverband der Städte, 7 Dachverbände der Wirtschaft, 30 Bildungs- und wissenschaftspolitische Organe und Organisationen, 24 andere Organisationen sowie 47 weitere Organisationen eine Stellungnahme eingereicht (vergl. Botschaft 4596/97). Ähnliches gilt für die Totalrevision des FIFG (vgl. oben): Hier gab es 82 Vernehmlassungsantworten (vergl. SBF 2010: Absatz 2).

5.4. Kein Verfassungsgericht als Schiedsrichter

Weiterer Ausdruck der Konkordanz-Demokratie in der Schweiz ist das Fehlen eines obersten Gerichtes, das außerhalb des normalen Instanzenzuges steht. In Deutschland gibt es zur Beilegung von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bund und einem Land oder den Ländern untereinander die Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 abs. 1 Nr. 3 und 4 GG anzurufen und ihm den Streit zur Entscheidung vorzulegen, im Falle der nicht-verfassungsrechtlichen Streitigkeit dem Bundesverwaltungsgericht, § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Die Schweizer Verfassung kennt einen Bund-Kanton-Schiedsrichter in Form eines Verfassungsgerichtes nicht (vergl. Koller 2009: 4), was u.a. dazu führt, dass Bund und Kantone grundsätzlich versuchen und bestrebt sind, Entscheidungen auf dem Kooperationswege – angelegt in der Verfassung, Art. 44 Abs. 3 BV - zu treffen. Kommt es z.B. im Bildungsbereich nicht zu einer Harmonisierung, bleiben allein dem Bund (der Exekutivgewalt) die oben dargelegten Möglichkeiten. Das oberste Schweizer Gericht, das Bundesgericht, ist im Gegensatz zum Deutschen Bundesverfassungsgericht nicht befugt, Bundesgesetze für verfassungswidrig zu erklären; es ist an sie gebunden.

5.5. Blockademöglichkeit des Bundesrat bei Gesetzes- und Verfassungsänderungen

Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung in Deutschland findet über den Bundesrat statt. Für Verfassungsänderungen, d.h. ein den Text der Verfassung änderndes Bundesgesetz (Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG), bedarf es der relativ schwer zu erreichenden Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern (Abs. 2). Eine Pflicht wie in der Schweiz, das Volk im Rahmen einer beabsichtigten Änderung direkt zu befragen, besteht nicht. Der Schweizer Standesinitiative, d.h. der Äußerung des Begehrens zu einer Verfassungsänderung, Art. 160 BV, entspricht hingegen Art. 76 GG, wonach auch der Bundesrat Gesetzesvorlagen einbringen kann, etwa die Vorlage zu einem verfassungsänderndem Bundesgesetz. Ein Deutsches Gegenstück zur Schweizer Volksinitiative, d.h. dem Erzwingen eines Volksentscheids über eine Verfassungsänderung, gibt es im Grundgesetz hingegen nicht.

Auf einfachgesetzlicher Ebene hat der Bundesrat für die sog. zustimmungsbedürftigen Gesetze ein absolutes und für die übrigen ein suspensives Vetorecht (vergl. Koller 2009: 10). Während die Schweiz ein obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen aufweist (Volks- und Ständemehr sind erforderlich), fehlt es ihr im einfachgesetzlichen Bereich am „Blockadepotential eines Bundesrates“, denn die Kantone können kein Veto gegenüber der Bundespolitik einlegen (vergl. Linder 2007: 7). Im Gegensatz zum Deutschen Bundesrat besteht die zweite Kammer in der Schweiz aus direkt gewählten Vertretern der Kantone (vergl. Duller 2008: 23); in Deutschland sind dies Vertreter der Länderregierungen. Da die Ständeräte ihren Kanton wegen des Instruktionsverbotes (Art. 161 BV) weder rechtlich noch tatsächlich vertreten müssen, ist der Einfluss der Kantone begrenzter als jener der Bundesländer in Deutschland (vergl. Duller 2008: 23). Dazu kommen die faktisch geringen Meinungsdivergenzen in beiden Kammern (National- und Ständerat, s.o.), weshalb der Ständerat seine Funktion als Gliedstaatenvertretung nur eingeschränkt ausübt. Die ungenügende Vertretung der kantonalen Interessen in der Schweiz wird häufig beklagt, während in Deutschland vor allem legislatorische Blockaden durch den Bundesrat kritisiert werden (vergl. Koller 2009: 10).

5.6. Koordination der Gliedstaaten im Bildungsbereich durch KMK und EDK

Ihrer Natur und ihrem Aufgabenbereich nach sind beide Konferenzen in ihren Ländern zentraler Punkt von dem aus bildungspolitische Initiativen ausgehen. Gleichwohl sind weder die EDK noch die KMK nationale Bildungsministerien (vergl. EDK 2009f: Absatz 2; Rürup 2005: 9). Die EDK koordiniert vielmehr die interkantonale Zusammenarbeit sowie die zwischen Kantonen und dem Bund, während die KMK die Zusammenarbeit der Länder in den Bereichen Bildung und Erziehung regelt und notwendige Abstimmungen zwischen Bund und Ländern über sie erfolgen.

Wie auch bei der KMK besteht die EDK aus den Mitgliedern der einzelnen Gliedstaatenregierungen, die für das Ressort Bildung zuständig sind. In der EDK sind es die 26 Kantonsregierungsmitglieder, in der KMK die 16 Landesminister. Während die jeweiligen Kantonsregierungsmitglieder aber direkt vom Kantonsvolk gewählt werden, bestimmt die Mehrheit im Landesparlament die Landesregierung. Allein über die Zusammensetzung des Landesparlaments entscheiden die deutschen Stimmberechtigten. Hier wird der Unterschied zwischen direkter und indirekter Demokratie deutlich.

Die Vereinbarungen in der EDK basieren auf interkantonalen Vereinbarungen, den Konkordaten, wobei über die Verabschiedung der Verträge in die kantonalen Beitrittsverfahren mit 2/3-

Mehrheit entschieden wird. Überdies gibt die EDK Empfehlungen an die Kantone ab. Auch bei der KMK erfolgt die Koordination durch Beschlüsse, Empfehlungen oder Vereinbarungen, wobei grundsätzliche Beschlüsse – solche, die die Mobilität im Bildungsbereich betreffen – einstimmig geschlossen werden (vergl. Rürup 2005: 10). Bei der EDK haben die Entschlüsse als Produkte mehrjähriger Konsensarbeit einen hohen Harmonisierungs- und Koordinationseffekt (vergl. SBF 2007: 14), in Deutschland ist es die politische Verpflichtung der Minister, die Umsetzung in Landesrecht zu betreiben, etwa durch Verordnung oder Gesetz, wobei die Landesparlamente im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beteiligt sind.

In beiden Konferenzen, die Instrumente freiwilliger Zusammenarbeit sind, herrscht das Prinzip der Aushandlung vor (vergl. Armingeon 2000: 125; von Beyme 2003: 249). Der Konfliktgrad zwischen allen beteiligten Gliedstaaten ist niedrig (vergl. Griessen 2010: 736).

5.7. Bereits hoher Vereinheitlichungsgrad in Deutschland

Ein maßgeblicher Unterschied zur Schweiz liegt darin, dass der Vereinheitlichungsgrad im Deutschen (Schul-) Bildungssystem länderweit bereits sehr hoch ist. Schulrechtler haben bereits 2000 eine „beeindruckende Einheitlichkeit“ in der Gestaltung des deutschen Schulwesens konstatiert (vergl. Püttner, Rux 2000: 1128; Avenarius, Heckel 2000: 23). Insbesondere hat sich die Koordination der Länder bei der Bearbeitung des immensen Reformbedarfs in den 90er Jahren bzgl. der neuen Bundesländern bewährt (vergl. Rürup 2005: 8). Reuter bestätigt 2002 das bereits 1975 gefasste Statement, dass die Erfolge der Vereinheitlichung durch Kooperation zwischen den Gliedstaaten in keinem der untersuchten Bundesstaaten das gleiche Ausmaß erreicht, wie in Deutschland durch die Arbeit der KMK; gerade in Ländern mit ausgeprägtem Bildungsföderalismus wie der USA oder der Schweiz sei ein solch „kleinmaschiges“ Abstimmungswesen fremd (vergl. Reuter 2002: 69). Eine Erklärung für die gleichförmigen Schulstrukturen in den Ländern lässt sich in der bundesweiten Standardisierung von Abschlüssen und abschlussbezogenen Bildungsgängen finden (vergl. Reuter 2000: 69). Die KMK beschließt beispielsweise für alle Prüfungsfächer des Abiturs einheitliche Prüfungsstandards, wobei die bundesweite Vereinheitlichungspraxis im Bildungswesen über Staatsverträge der Länder und Beschlüsse der KMK so weitgehend ist, dass tiefgreifendere Abweichungen und Neuregelungen der Schulstrukturen in einzelnen Ländern gar nicht zugelassen werden (vergl. Rürup 2005: 3). Auch im Bildungsbereich, so stellt Rürup angelehnt an eine 1970 getroffene Aussage fest, treten regionale Besonderheiten zugunsten fortschreitender Angleichung des Rechtszustandes und der Lebensverhältnisse innerhalb des ganzen Bundesgebietes zurück (vergl. Rürup 2005: 4). Das ist angesichts des Wesens des Deutschen Föderalismus (vgl. oben) nicht verwunderlich.


Das von der EDK gefasste HarmoS-Konkordat als einfachgesetzliche Regelung sieht in Ausführung des mit der Verfassungsänderung von Mai 2006 entstandenen Auftrags eine Harmonisierung von Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen, Übergänge im Bildungssystem sowie die Anerkennung von Abschlüssen vor (vgl. oben). Auf diesen Gebieten fand in Deutschland allerdings schon sehr früh eine Vereinheitlichung statt, nämlich mittels des Beschlusses der KMK vom 28.10.1964, dem bereits erwähnten Hamburger Abkommen. Es enthält allgemeine Bestimmungen über die Dauer des Schuljahres, die Schulpflicht und die Ferien, definiert einheitliche Bezeichnungen, stellt die Schularten Hauptschule, Realschule, Gymnasium und Fachoberschule dar, trifft Regelungen zur Fremdsprachenfolge sowie zur wechselseitigen Anerkennung von Abschlusszeugnissen. In seiner Fassung vom 14.10.1971 enthält es beispielsweise in § 2 Abs. 1 Regelungen zum Schuleintrittsalter und zur Schulpflicht, in §§ 2 Abs. 2, 9 ff.

Vorschriften zur Dauer, in den §§ 9 ff. Bestimmungen zu Zielen der Bildungsstufen, und in den §§ 17 und 18 ist die Anerkennung von Prüfungen geregelt.

So ist festzuhalten, dass die Schweiz die kantonsweite Vereinheitlichung dieser Bildungsparameter mittels der Verfassungsänderung und der Umsetzung im HarmoS-Konkordat erst bewirken möchte, während dies in Deutschland schon länger gegeben ist, wobei im Zuge der Deutschen Einheit auch die neuen Länder mit einbezogen wurden bzw. diese sich anschlossen.

6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Schweizer Staatswesen viel mehr auf Kooperation angelegt ist und sich bemüht, regionalen Besonderheiten der Kantone Rechnung zu tragen. Dies zeigt sich auch am einer Gesetzesänderung vorgeschalteten Austauschprozess zwischen allen Beteiligten. Das macht im Endeffekt Verfassungsänderungen trotz formal hoher Anforderungen möglich, da der Bedarf für solche dem Bürger im Vorfeld kommuniziert wird. Mit Blick auf das Bildungswesen bedurfte es der Vereinheitlichung bestimmter kantonaler Werte. Diese sind in Deutschland im Schulbereich unter maßgeblicher Beteiligung der KMK schon realisiert worden. Angelehnt an die Wahrung der Kantonsautonomie geht die verfassungsmäßige Neuordnung des Bildungsbereichs in der Schweiz davon aus, dass es auch weiterhin die Aufgabe der Kantone ist, ihre jeweiligen Bildungssysteme einzurichten und zu unterhalten, dies indessen mit der Forderung, sich im Hinblick auf einen gemeinsamen und übersichtlichen Bildungsraum Schweiz miteinander zu koordinieren (vergl. SBF 2006: Absatz 3). Die Kantons-Koordinationsstelle EDK liefert im Schulbereich dafür die einfachgesetzliche Ausarbeitung. Der Bund kommt dann zum Zug, wenn die kantonalen Bemühungen zur Ausgestaltung eines schweizerischen Bildungsraums scheitern. Die ihm durch die Verfassungsänderung verliehene „subsidiäre Regelungskompetenz“ (vergl. Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2006b: 1) kann er dann zur Vereinheitlichung einsetzen.



7. Literatur

- Armingeon, K. (2000). Swiss federalism in a comparative perspective. In: Wachendorfer-Schmidt, U. (Hrsg.). *Federalism and Political Performance* (112–129). London: Routledge.
- Avenarius, H.; Heckel, H. (2000). *Schulrechtskunde*. Neuwied, Krieffel: Luchterhand.
- Batt, Helge (2006). Direktdemokratie im internationalen Vergleich. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10 (2006) 10-17. <http://www.bpb.de/files/YRK9YG.pdf> [Stand: 03.03.2011]
- Behnke, Nathalie (2010). Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich. In: von Blumenthal, Julia; Bröchler, Stephan (Hrsg.). *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich* (37-58). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Beyme, K. von (2003). Die Asymmetrisierung des postmodernen Föderalismus. In: Mayntz, R.; Streeck, W. (Hrsg.). *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden* (239–258). Frankfurt: Campus.
- BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009). Ziele und Aufgaben (20.08.2009). <http://www.bmbf.de/de/90.php> [Stand: 03.03.2011]
- Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2006a). Erläuterungen des Bundesrates. Vorlage im Detail. http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/explic/d_pp_0608.pdf [Stand: 03.03.2011]
- Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2006b). Die Argumente des Bundesrates. http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/explic/d_pp_1011.pdf [Stand: 03.03.2011]
- Bundesrat. Der Bundesrat als ewiges Organ. http://www.bundesrat.de/chn_188/nm_9030/DE/organe-mitglieder/plenum/plenum-node.html?nnn=true [Stand: 03.03.2011]
- Duller, Marco (2008). *Föderalismusreform II: Lernen von der Schweiz? Reformoptionen für Deutschlands Finanzverfassung*. Marburg: Tectum Verlag.
- EACEA Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (2009/2010). *Organisation des Bildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland*. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/DE_DE.pdf [Stand: 03.03.2011]
- EDI Eidgenössisches Departement des Innern (2009). Presse-Rohstoff zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29.05.2009. <http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hfkg-rohstoff-d.pdf> [Stand: 03.03.2011]
- EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2009a). HarmoS. <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> [Stand: 03.03.2011]
- EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2009b). Beitrittsverfahren und Inkrafttreten. <http://www.edk.ch/dyn/14901.php> [Stand: 03.03.2011]
- EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2009c). Politische Organe. <http://www.edk.ch/dyn/13294.php> [Stand: 03.03.2011]
- EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2009d). Häufig gestellte Fragen. <http://www.edk.ch/dyn/19785.php> [Stand: 03.03.2011]
- EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2009e). Wie funktioniert die EDK? <http://www.edk.ch/dyn/12916.php> [Stand: 03.03.2011]
- EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2009f). Basiswissen Bildungssystem Schweiz. <http://www.edk.ch/dyn/16600.php> [Stand: 03.03.2011]
- EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2010). Medienmitteilung vom 26.09.2010. <http://www.edk.ch/dyn/22069.php> [Stand: 03.03.2011]
- EDK. Medienmitteilung. PISA Ergebnisse 2009. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/35/46615935.pdf>

- Ehrenzeller, Bernhard (2009). Der rechtliche Rahmen des HFKG. Die Volkswirtschaft - Das Magazin für Wirtschaftspolitik 9 (2009) 12-15. <http://dievolkswirtschaft.ch/editions/200909/pdf/Ehrenzeller.pdf> [Stand: 03.03.2011]
- EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2009). Neue Weiterbildungspolitik des Bundes. <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00105/index.html?lang=de> [Stand: 03.03.2011]
- EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2010). Expertenkommission "Weiterbildungsgesetz" gewählt. <http://www.bbt.admin.ch/aktuell/medien/00483/00594/index.html?lang=de&msg-id=31980> [Stand: 03.03.2011]
- Füglistaller, Lieni (2009). Die Rechtslage rund um HarmoS. <http://www.lieni-fueglistaller.ch/printable/infos/ueber-uns/-2009/die-rechtslage-rund-um-harmos.html> [Stand: 03.03.2011]
- Gebhart, Thomas (2002). Direkte Demokratie I. Die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren: Was lehren die Erfahrungen in der Schweiz? Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Germann, Raimund E. (1991): Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 31 (257-269). Bern.
- Griessen, Thomas; Braun, Dietmar (2010). Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadegefahr: Deutschland und die Schweiz im Vergleich. Swiss Political Science Review 16 (4) 715–746. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00446.x/pdf> [Stand: 03.03.2011]
- Grossenbacher, Silvia (2010). Bildung unter der Lupe. http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsmonitoring/4bis8_4_10.pdf [Stand: 17.03.10]
- Hamburger Abkommen von 1964 http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen/beschluesse/1964/1964_10_28_Hamburger_Abkommen.pdf
- KMK Konferenz der Kultusminister der Länder (2011a). Aufgaben. <http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/aufgaben-der-kmk.html> [Stand: 03.03.2011]
- KMK Konferenz der Kultusminister der Länder (2011b). Gründung und Zusammensetzung. <http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/gruendung-und-zusammensetzung.html> [Stand: 03.03.2011]
- Koller, A. (2009). Der schweizerische Föderalismus aus internationaler Sicht. Regierungsseminar Interlaken vom 07.01.2009. <http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Koller09.pdf> [Stand: 03.03.2011]
- Linder, Wolf (2007). Die deutsche Föderalismusreform - von außen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus. Politische Vierteljahresschrift 48 (2007) 3-16.
- OECD. PISA 2006. <http://www.oecd.org/dataoecd/16/41/39720470.pdf>
- OECD. PISA 2009 Ergebnisse Zusammenfassung. http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/pisa2009_d.pdf
- Ollyo, Catherine (2008). Gewährleistung der Qualitätssicherung durch Bund und Kantone. OAQ-Newsletter 5 (2008) 2. http://www.oaq.ch/pub/de/documents/Newsletter_05_2008_de_000.pdf [Stand: 03.03.2011]
- Papadopoulos, Yannis (2001). How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making. West European Politics, 24 (2001) 35-58.
- Püttner, G.; Rux, J. (2000). Schulrecht. In: Achtenberg u.a. (Hrsg.). Besonderes Verwaltungsrecht. Band 1 (1124 –1185). Heidelberg: Müller.
- Reuter, L. R. (2002). Der deutsche Bildungsföderalismus - Ein Hemmschuh für eine moderne Bildungspolitik? In: Fahrholz, B.; Gabriel, S.; Müller, P. (Hrsg.). Nach dem Pisa-Schock. Plädoyers für eine Bildungsreform (66-73). Hamburg: Hoffmann und Campe.

- Rhinow, René (2003). Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts. Basel, Genf, München: Helbing und Lichtenhahn.
- Rürup, Matthias (2005). Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen - Perspektiven der Bildungspolitikforschung. http://www2.dipf.de/publikationen/tibi/tibi9_foederalismus_ruerup.pdf [Stand: 03.03.2011]
- Sägesser, Thomas (2004). Das Vernehmlassungsverfahren im Schweizerischen Bundesstaat. Zeitschrift für Gesetzgebung 19 (2004) 364-372.
- SBF Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2006). Häufig gestellte Fragen. http://www.sbf.admin.ch/bra/faq_de.html [Stand: 29.03.2006]
- SBF Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2007). Aufbau des Bildungssystems und Bildungsverwaltung. http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13431-1-eurydice_02d.pdf [Stand: 03.03.2011]
- SBF Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2009a). Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29.05.2009. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/4561.pdf> [Stand: 03.03.2011]
- SBF Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2009b). „Hochschullandschaft Schweiz“: Bundesrat überweist Gesetzesentwurf und Botschaft an die Eidgenössischen Räte. <http://www.bbt.admin.ch/aktuell/medien/00483/00594/index.html?lang=de&msg-id=27179> [Stand: 03.03.2011]
- SBF Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2009c). Hochschullandschaft Schweiz. <http://www.hfkg.admin.ch/themen/index.html?lang=de#> [Stand: 03.03.2011]
- SBF Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2010). Totalrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes. http://www.sbf.admin.ch/htm/aktuell/fifg_de.html [Stand: 03.03.2011]
- Schiersmann, Christiane (2007). Berufliche Weiterbildung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2011). Volksabstimmung vom 21. Mai 2006. <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/index.html> [Stand: 15.02.2011]
- Siehlmann, Günter (2004). Berufsbildungssysteme. Einführung in die rechtlichen, institutionellen und politischen Grundlagen der beruflichen Bildung. <http://www.bwp.uni-oldenburg.de/download/guenter/systeme.pdf> [Stand: 03.03.2011]
- SKBF Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2010a). Bildungsmonitoring. <http://www.skbf-csre.ch/bildungsmonitoring.0.html> [Stand: 03.03.2011]
- SKBF Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2010b). Bildungsbericht 2010. http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsmonitoring/epaper_bildungsbericht2010de/index.html [Stand: 03.03.2011]
- Swissinfo 21.05.2006. Wuchtiges Ja für die Bildungsverfassung. http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Wuchtiges_Ja_fuer_die_Bildungsverfassung.html?cid=5206776 [Stand: 03.03.2011]
- Vatter, Adrian (1997). Die Wechselbeziehungen von Konkordanz und Direktdemokratie. Politische Vierteljahresschrift, 38 (1997) 743 – 770.
- Vatter, Adrian (2006): Die Institutionen des schweizerischen Föderalismus im Überblick. In: Vatter, Adrian (Hrsg.). Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz (20-39). Zürich: Verlag Neue Züricher Zeitung.
- Weixner, Bärbel Martina (2006). Direkte Demokratie in den Bundesländern. Aus Politik und Zeitgeschichte 10 (2006) 18-24. <http://www.bpb.de/files/YRK9YG.pdf> [Stand: 03.03.2011]
- Wili, Hans-Urs (2010). Vernehmlassungsverfahren (Historisches Lexikon der Schweiz vom 27.08.2010). <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10098.php> [Stand: 03.03.2011]