Der Lehrplan – Rechtsnatur und Bedeutung

DISSERTATION
der Universität St.Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften,
Internationale Beziehungen und Informatik (HSG),
zur Erlangung der Würde einer
Doktorin der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Stephanie Andrea Bernet

von

Gommiswald (St. Gallen)

Genehmigt auf Antrag der Herren

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

und

Prof. Dr. Benjamin Schindler

Dissertation Nr. 5036

Dike Verlag AG Zürich/St. Gallen 2021

Die Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften, Internationale Beziehungen und Informatik (HSG), gestattet hiermit die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

St.Gallen, den 19. Oktober 2020

Der Rektor:

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Die gleiche Arbeit ist erschienen als Band 45 der Schriftenreihe «St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft», herausgegeben von der Juristischen Abteilung der Universität St.Gallen
ISBN 978-3-03891-303-0

Meinen Eltern

Vorwort

Eine Dissertation zu schreiben, bedeutet, dass man sich für eine längere Zeit mit einer bestimmten Fragestellung vertieft auseinandersetzt. Dabei ein Thema zu wählen, für das man sich dann auch tatsächlich mehrere Jahre interessiert, ist nicht ganz einfach. An dieser Stelle bedanke ich mich bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller für die Unterstützung bei der Themenwahl sowie der nachfolgenden Betreuung meiner Doktorarbeit. Bedanken möchte ich mich zudem bei Prof. Dr. Benjamin Schindler, der meine Dissertation als Koreferent betreute und mir mit hilfreichen Hinweisen zur Seite stand.

Der Vorteil an einem gesellschaftlich und politisch aktuellen Thema ist, dass man immer wieder Gesprächspartner findet, mit denen man sich über den Inhalt der Doktorarbeit austauschen kann. Ein Dankeschön geht hier insbesondere an meine guten Kolleginnen Silvia Marini, Angela Eugster und Janina Biland sowie die Lehrpersonen, mit denen ich im Verlaufe der Bearbeitung meiner Dissertation einen Austausch über Lehrpläne und aktuelle, damit verbundene Themen pflegen durfte, und die mir immer wieder neue Inputs gaben.

Sich über eine längere Zeit mit einem bestimmten Thema zu befassen, fällt nicht zu jedem Zeitpunkt gleich einfach. Daher bedanke ich mich an dieser Stelle bei allen, welche mir durch die schwierigeren Zeiten hindurch geholfen und mit Rat und Tat sowie motivierenden Worten zur Seite standen.

Zu guter Letzt muss eine Dissertation nicht nur inhaltlich über Qualität verfügen, sondern besticht auch mit einer guten Formatierung. Ein grosses Dankeschön an Daniela De Marco für die Formatierung meiner Dissertation.

Erlinsbach, im Dezember 2020 Stephanie Andrea Bernet

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis XI
Abkürzungsverzeichnis XVII
Literaturverzeichnis XXXI
Materialienverzeichnis XLIII

Zusammenfassung XLV
Résumé XVLI
Abstract XLVII

Einleitung 1

A. Gegenstand und Forschungsfragen 1
B. Eingrenzung des Themenbereichs 3
C. Methodik 6
D. Aufbau 7

Teil 1: Der Grundschulbereich: Akteure und Normierung 9

A. Einführung 11
B. Die Akteure des Grundschulbereichs und ihre Stellung 12
C. Die Normierung des Grundschulbereichs und der Lehrpläne 63
D. Zwischenfazit 136

Teil 2: Der Lehrplan 141

A. Einführung 143
B. Der Lehrplan des Kantons St. Gallen 144
C. Die rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans 174
D. Die Entscheidkompetenzen beim Lehrplan 193

Teil 3: Rechtliche Einordnung des Lehrplans 209

A. Einführung 211
B. Einordnung gemäss Lehre, Rechtsprechung und kantonaler Gesetzgebung 212
C. Der Plan 216
D. Rechtsnatur kantonaler Lehrpläne 223

Zusammenfassung der Erkenntnisse 281

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis XVII
Literaturverzeichnis XXXI
Materialienverzeichnis XLIII

Zusammenfassung XLV
Résumé XLVI
Abstract XLVII

Einleitung 1

A. Gegenstand und Forschungsfragen 1
B. Eingrenzung des Themenbereichs 3
C. Methodik 6
D. Aufbau 7

Teil 1: Der Grundschulbereich: Akteure und Normierung 9

A. Einführung 11
B. Die Akteure des Grundschulbereichs und ihre Stellung 12
I. Einleitung 12
II. Interkantonale Zusammenarbeit im Grundschulbereich im Rahmen der EDK 13
III. Die Schulhoheit der Kantone 16
1. Die Souveränität der Kantone: Art. 3 und Art. 62 Abs. 1 BV 16
2. Der Grundschulunterricht der Kantone: Art. 62 Abs. 2 BV 17
3. Das Schulwesen als Verwaltungsaufgabe 19
4. Kantonale Zuständigkeiten im Schulwesen 21
a) Der Regierungsrat 21
b) Die Erziehungsdirektion 21
c) Der Erziehungsrat 22
5. Die Schule 23
a) Der Begriff der Schule 23
b) Die Schule als öffentlich-rechtliche Anstalt 24
c) Die geleitete Schule und ihre Führung 27

IV. Die Gemeinden ... 29
1. Die Gemeindeautonomie nach kantonalem Recht ... 29
2. Die Aufgaben der Gemeinden im Grundschulbereich ... 31
V. Die Lehrpersonen ... 32
1. Der Begriff der Lehrperson ... 32
2. Der Berufsauftrag der Lehrperson ... 34
3. Die pädagogische Freiheit der Lehrperson ... 37
4. Die Treuepflicht der Lehrperson ... 41
VI. Die Schülerinnen und Schüler ... 43
1. Der Begriff der Schülerin und des Schülers ... 43
2. Das Schulverhältnis ... 43
a) Der Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses ... 43
b) Das Sonderstatusverhältnis ... 44
c) Das Schulverhältnis als Sonderstatusverhältnis ... 45
VII. Die Erziehungsberechtigten ... 48
1. Der Begriff des elterlichen Erziehungsrechts ... 48
2. Das elterliche Erziehungsrecht im Verhältnis zum staatlichen Bildungsauftrag ... 50
VIII. Die Pädagogischen Hochschulen ... 54
1. Der Begriff der Pädagogischen Hochschule ... 54
2. Leistungsauftrag und Aufsicht ... 55
3. Selbstverwaltung und Autonomie ... 57
IX. Die Lehrmittelverlage ... 58
1. Festlegung der Lehrmittel ... 58
2. Lehrmittelverlage ... 59
X. Gesellschaft, Berufswelt, nachfolgende Schulen und Politik ... 60
C. Die Normierung des Grundschulbereichs und der Lehrpläne ... 63
I. Einleitung ... 63
II. Im internationalen Recht ... 63
1. Völkerrechtliche Bestimmungen ... 64
2. Internationale Leistungsvergleichsstudien ... 68
3. Forschung und Entwicklung im Schulbereich ... 69
III. Im Bundesrecht ... 70
1. Zusammenarbeit im Bildungsraum Schweiz ... 71
a) Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen ... 71
aa) Gemeinsame Verantwortung für den Bildungsraum Schweiz ... 71
bb) Bildungsmonitoring ... 74
b) Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ... 75
aa) Verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ... 75

bb) Zusammenarbeit im Grundschulbereich (Art. 62 Abs. 4 BV) ... 76
cc) Stand der Zusammenarbeit im Grundschulbereich ... 81
2. Bundesrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung des Schulwesens ... 84
a) Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes (Art. 61a Abs. 1 BV) ... 84
b) Grundschulunterricht (Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV) ... 85
aa) Ausreichender Grundschulunterricht ... 86
bb) Zugang für alle Kinder ... 89
cc) Obligatorium und Unentgeltlichkeit ... 90
dd) Staatliche Leitung oder Aufsicht ... 92
c) Musikalische Bildung (Art. 67a BV) und Sport (Art. 68 BV) ... 93
d) Konfessionell-neutraler Grundschulunterricht (Art. 15 BV) ... 94
e) Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen (Art. 11, Art. 41 Abs. 1 Bst. f und g sowie Art. 67 BV) ... 96
IV. Im interkantonalen Recht ... 98
1. Das Schulkonkordat von 1970 ... 99
a) Entstehungsgeschichte ... 99
b) Eckwerte des Schulwesens nach dem Schulkonkordat ... 101
c) Das Schulkonkordat als Grundlage für die EDK ... 101
d) Das Schulkonkordat als Basis für die Empfehlungen der EDK ... 102
2. Das HarmoS-Konkordat von 2007 ... 104
a) Entstehungsgeschichte ... 104
b) Eckwerte des Schulwesens nach dem HarmoS-Konkordat ... 105
c) Grundbildung und Sprachenunterricht nach dem HarmoS-Konkordat ... 106
3. Nationale Bildungsstandards ... 108
4. Sprachregionale Lehrpläne ... 111
a) Der Begriff des sprachregionalen Lehrplans ... 111
b) Die Sprachregionen und ihre Lehrplaninstitutionen ... 112
c) Kompetenzorientierung ... 113
d) Lehrplan 21 ... 117
aa) D-EDK ... 117
bb) Die Entwicklung des Lehrplans 21 ... 118
cc) Die Umsetzung des Lehrplans 21 in den Kantonen ... 120
dd) Rechtsnatur des Lehrplans 21 ... 120
e) Plan d'études romand ... 124
aa) Die Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) ... 124
bb) Die Convention scolaire romande (CSR) ... 125
cc) Die Einführung des Plan d'études romand in den Kantonen ... 126
dd) Rechtsnatur des Plan d'études romand ... 126

f) Piano di studio ... 127
aa) Die Entwicklung des Piano di studio ... 127
bb) Die Einführung des Piano di studio im Kanton Tessin ... 127
cc) Rechtsnatur des Piano di studio ... 127
V. Im kantonalen Recht ... 128
1. Rechtsetzung im Grundschulbereich ... 128
a) Ausgestaltung der Schulhoheit in den Kantonsverfassungen ... 128
b) Grundsätzliches zur kantonalen Schulrechtsetzung ... 129
2. Normierung des Lehrplans ... 131
a) Der Begriff des kantonalen Lehrplans ... 131
b) Die Lehrplanbestimmungen des kantonalen Rechts ... 131
D. Zwischenfazit ... 136

Teil 2: Der Lehrplan ... 141

A. Einführung ... 143
B. Der Lehrplan des Kantons St. Gallen ... 144
I. Einleitung ... 144
II. Zielsetzungen ... 147
III. Normbezug ... 148
1. Bezug zum Bundesrecht ... 148
2. Bezug zu interkantonalen Vorgaben ... 149
3. Bezug zum kantonalen Recht ... 150
IV. Beschreibungen ... 152
1. Struktur und Aufbau des Lehrplans ... 153
2. Begriffe ... 157
a) Generelle Begriffe ... 157
b) Lehrplanspezifische Begriffe ... 158
c) Fachspezifische Begriffe ... 159
V. Zusammenarbeit ... 160
VI. Didaktik ... 162
1. Schule als Gestaltungs-, Lern- und Lebensraum ... 162
2. Sprachkompetenz, Unterrichtssprache und Schulschrift ... 163
3. Hausaufgaben ... 164
4. Kompetenzorientierter Unterricht ... 164
5. Didaktische Qualitätsmerkmale ... 165
6. Fachspezifische didaktische Hinweise ... 167
7. Beurteilung und Schullaufbahngestaltung ... 168
VII. Lektionentafeln ... 169

VIII. Fachinhalte ... 169
IX. Zwischenfazit ... 172
C. Die rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans ... 174
I. Einleitung ... 174
II. Konkretisierung des Begriffs «ausreichender Grundschulunterricht» ... 174
III. Planungsinstrument ... 180
IV. Arbeitsinstrument ... 181
V. Orientierungs- und Informationsinstrument ... 182
VI. Reflexionsinstrument ... 184
VII. Koordinationsinstrument ... 185
VIII. Legitimationsinstrument ... 187
IX. Kontrollinstrument ... 188
X. Grundlage für Aus- und Fortbildung ... 189
XI. Fazit zur ersten Forschungsfrage ... 190
D. Die Entscheidkompetenzen beim Lehrplan ... 193
I. Einleitung ... 193
II. Kompetenz zum Erlass des kantonalen Lehrplans ... 194
III. Delegationsthematik ... 196
IV. Zusammenspiel mit den weiteren Akteuren des Grundschulbereichs ... 200
V. Fazit zur zweiten Forschungsfrage ... 206

Teil 3: Rechtliche Einordnung des Lehrplans ... 209

A. Einführung ... 211
B. Einordnung gemäss Lehre, Rechtsprechung und kantonaler Gesetzgebung ... 212
I. Lehrmeinungen ... 212
II. Rechtsprechung ... 213
III. Kantonale Gesetzesbestimmungen ... 215
C. Der Plan ... 216
I. Einleitung ... 216
II. Der Begriff der Planung ... 216
III. Der Begriff des Plans ... 217
IV. Rechtsnatur des Plans ... 218
V. Der Lehrplan als Plan ... 220

D. Rechtsnatur kantonaler Lehrpläne ... 223
I. Einleitung ... 223
II. Einordnung gemäss Sachgesetz ... 223
III. Keine Einordnung gemäss Sachgesetz ... 224
1. Rechtsverbindlichkeit… ... 224
2. … oder Behördenverbindlichkeit ... 224
3. Rechtssatz… ... 225
a) Begriff und Strukturmerkmale des Rechtssatzes ... 225
b) Ausgestaltung des Rechtssatzes ... 227
aa) Normdichte ... 227
bb) Normstufe ... 228
c) Die Verordnung ... 230
d) Die Exekutivverordnung ... 233
e) Die Rechtsverordnung ... 233
aa) Selbstständige Verordnungen ... 234
bb) Unselbstständige Verordnungen ... 235
f) Die Verwaltungsverordnung ... 239
aa) Organisatorische Verwaltungsverordnungen ... 241
bb) Vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen ... 241
cc) Die Thematik der Aussenwirkung und der Rechtssatzqualität ... 242
4. … oder Verfügung ... 249
a) Begriff und Strukturmerkmale der Verfügung ... 249
b) Die Allgemeinverfügung ... 252
IV. Anwendung auf den Lehrplan ... 254
1. Ausgangslage ... 254
2. Rechtsverbindlichkeit oder Behördenverbindlichkeit ... 255
a) Gegenstand des Lehrplans ... 255
b) Zwecksetzung des Lehrplans ... 256
c) Adressaten des Lehrplans ... 256
d) Wirkung des Lehrplans ... 257
e) Schlussfolgerungen ... 269
3. Zwischenfazit ... 271
4. Weitere Analyse ... 272
a) Prüfung der Parallelen zu einer Verwaltungsverordnung ... 272
b) Konsequenzen aus der Analyse ... 275
V. Fazit zur dritten Forschungsfrage ... 277

Zusammenfassung der Erkenntnisse ... 281

Abkürzungsverzeichnis

a.M.	anderer Meinung/am Main
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Union
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
APK	Aussenpolitische Kommission
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BASPO	Bundesamt für Sport
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BEJUNE	Bern, Jura und Neuenburg
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110)
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn/Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
bGS	Bereinigte (systematische) Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Ausserrhoden
BiG BL	Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 (SGS 640)
BiG GL	Gesetz vom 6. Mai 2001 über Schule und Bildung (Bildungsgesetz, GS IV B/1/3)
BiG NW	Gesetz vom 17. April 2002 über das Bildungswesen (Bildungsgesetz, BiG, NG 311.1)
BiG OW	Bildungsgesetz vom 16. März 2006 (GDB 410.1)

BiG VD	Loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO, RSV 400.02)
BiG ZH	Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 (BiG, LS 410.1)
BiZG	Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bildungsraum Schweiz (Bildungszusammenarbeitsgesetz, BiZG, SR 410.2)
BKZ	Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz
BKZ-Statut	Statut vom 29. September 2006 der Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz (BKZ-Statut), <www.bildung-z.ch => BKZ => Offizielle Texte => Rechtsgrundlagen => BKZ-Statut vom 29.09.2006 / Ausgabe vom 01.01.2019> (18.12.2020)
BLMVG	Berner Lehrmittel- und Medienverlag
BLMVG BE	Gesetz vom 6. Juni 2002 über die Aktiengesellschaft Berner Lehrmittel- und Medienverlag (BLMVG, BSG 430.121)
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung
BR	Bundesrat/Bündner Rechtsbuch
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BSK	Basler Kommentar
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 1875 1)
BVGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
CRC	Committee on the Rights of the Child
CSR	Convention scolaire romande du 21 juin 2007 (SGF 416.3)
D-EDK	Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz
D-EDK-Vereinbarung	Vereinbarung zur sprachregionalen Zusammenarbeit vom 18. März 2010, <www.d-edk.ch/sites/default/files/D-EDK-Vereinbarung_2010-03-18.pdf> (25.05.2020)
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselben

digma	Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit
Diss.	Dissertation
DVB	Departement für Volkswirtschaft und Bildung des Kantons Wallis
DVK	Deutschschweizer Volksschulämter-Konferenz
DVLP BE	Direktionsverordnung vom 23. Juni 2016 über den Lehrplan 21 des Kantons Bern (DVLP 21, BSG 432.213.16)
E.	Erwägung
éd.	éditeur, éditrice, éditeurs, éditrices/édition
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDK-OST	Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein
EDK-Sprachenstrategie	Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination vom 25. März 2004
EDK-Statut	Statut vom 3. März 2005 der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (SR-EDK 2.1.1)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport des Kantons Freiburg
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101)
ERG	Ethik, Religion, Gesellschaft
Erziehungsratsreglement VS	Reglement vom 16. August 2007 betreffend den Erziehungsrat (SGS 400.109)
ESC	Europäische Sozialcharta vom 3. Mai 1996 (revidierte Fassung)
et al.	et alii(-ae, -a)
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
ex ante	Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher
EZFF	Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

f.	folgende [Seite]
FamZG	Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG, SR 836.2)
FamZWL	Wegleitung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen FamZG (FamZWL), <www.sozialversicherungen.admin.ch => FamZ => Weisungen => Fam-ZWL> (18.12.2020)
ff.	folgende [Seiten]
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
Fn.	Fussnote
FS	Festschrift
GAL AG	Gesetz vom 17. Dezember 2002 über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL, SAR 411.200)
GDB	Gesetzesdatenbank des Kantons Obwalden
Geschäftsreglement EDK-OST	Geschäftsreglement vom 20. Oktober 1972 der Konferenz der Erziehungsdirektoren der Ostschweiz (EDK-OST), <www.edk-ost.ch => Dokumentation => Offizielle Texte => Geschäftsreglement 1972> (18.12.2020)
GHF GR	Gesetz vom 24. Oktober 2012 über Hochschulen und Forschung (GHF, RB 427.200)
GORBG VS	Gesetz vom 28. März 1996 über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG, SGS 171.1)
GOS VS	Gesetz vom 10. September 2009 über die Orientierungsschule (GOS, SGS 411.2)
GPHSG SG	Gesetz vom 19. April 2006 über die Pädagogische Hochschule St. Gallen (GPHSG, sGS 216.0)
GPS VS	Gesetz vom 15. November 2013 über die Primarschule (GPS, SGS 411.0)
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 83/389 vom 30. März 2010)
GS	Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn/Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Innerrhoden/Gesetzessammlung des Kantons Glarus
h.L.	herrschende Lehre
Habil.	Habilitation
HarmoS-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (SR-EDK 1.2)

HarmoS-Umsetzung	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat); Umsetzung auf der Ebene der interkantonalen Koordination vom 25./26. Oktober 2007 (SR-EDK 1.2.1)
HEP	Haute Ecole Pédagogique
HFKG	Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)
Hrsg.	Herausgeber
HSK	Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur
i.d.R.	in der Regel
i.S.(v.)	im Sinne (von)
i.V.m.	in Verbindung mit
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne
IFF	Institut für Föderalismus der Universität Freiburg
insb.	insbesondere
Jusletter	Juristische Internetzeitschrift, <www.weblaw.ch/jusletter> (18.12.2020)
KFG	Bundesgesetz vom 11. Dezember 2009 über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG, SR 442.1)
KGer	Kantonsgericht
kGPers VS	Gesetz vom 19. November 2010 über das Personal des Staates Wallis (kGPers, SGS 172.2)
Konferenzreglement SH	Verordnung vom 1. November 1984 des Erziehungsrates über die Lehrerkonferenzen (Konferenzreglement, SHR 410.302)
Konkordat HEP-BEJUNE	Interkantonales Konkordat vom 23. November 2000 zur Schaffung einer gemeinsamen Pädagogischen Hochschule der Kantone Bern, Jura und Neuenburg (Haute Ecole Pédagogique, HEP-BEJUNE, BSG 439.28-1)
Komm.	Kommentar
KRK	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, SR 0.107)
KV	Kantonsverfassung
KV AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SR 131.227)

KV AI	Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. November 1872 (SR 131.224.2)
KV AR	Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (SR 131.224.1)
KV BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212)
KV BL	Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SR 131.222.2)
KV BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SR 131.222.1)
KV FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219)
KV GE	Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (SR 131.234)
KV GL	Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (SR 131.217)
KV GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (SR 131.226)
KV JU	Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977 (SR 131.235)
KV LU	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SR 131.213)
KV NE	Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 (SR 131.233)
KV NW	Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (SR 131.216.2)
KV OW	Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (SR 131.216.1)
KV SG	Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SR 131.225)
KV SH	Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SR 131.223)
KV SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (SR 131.221)
KV SZ	Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SR 131.215)
KV TG	Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (SR 131.228)

KV TI	Verfassung von Republik und Kanton Tessin vom 14. Dezember 1997 (SR 131.229)
KV UR	Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (SR 131.214)
KV VD	Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (SR 131.231)
KV VS	Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (SR 131.232)
KV ZG	Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (SR 131.218)
KV ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211)
LAG BE	Gesetz vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG, BSG 430.250)
L^{CH}	Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz
LeGes	Gesetzgebung heute, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung
Lehrplan 21	Sprachregionaler Lehrplan der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis, Zug und Zürich, <https://v-fe.lehrplan.ch/> (18.12.2020)
Lehrplan AG	Verordnung vom 27. Juni 2012 über die Volksschule, Anhang 3: Lehrplan Volksschule Primarschule und Oberstufe vom 1. August 2017 (SAR 421.313)
Lehrplan BE	Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Lehrplan für die Volksschule des Kantons Bern, <https://be.lehrplan.ch> (18.12.2020)
Lehrplan GR	Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement Graubünden, Lehrplan 21 Graubünden, <https://gr.lehrplan.ch> (18.12.2020)
Lehrplan SG	Bildungsdepartement Kanton St. Gallen, Lehrplan Volksschule basierend auf dem Lehrplan 21, <https://sg.lehrplan.ch> (18.12.2020)
LGC TI	Legge del 24 febbraio 2015 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC, RL 171.100)
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide

lit.	litera
LMVG ZH	Gesetz vom 11. April 2016 über den Lehrmittelverlag (LMVG, LS 410.9)
LS	Zürcher Loseblattsammlung
m.E.	meines Erachtens
m.H.	mit Hinweisen
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Nationalrat
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung
NMG	Natur, Mensch, Gesellschaft
Nr.	Nummer
NT	Natur und Technik
NW EDK	Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz
NW EDK Statut	Statut vom 8. November 2011 der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (kurz: NW EDK), <www.nwedk.ch => Die NW EDK => Offizielle Texte => NW EDK Statut vom 08.11.2011 (in der Version vom 1.1.2019)> (18.12.2020)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OGC NE	Loi d'organisation du Grand Conseil du 30 octobre 2012 (RSN 151.10)
OGer	Obergericht
OrG BE	Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG, BSG 152.01)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10)
PER	Plan d'études romand, sprachregionaler Lehrplan der französisch- und mehrsprachigen Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis, <www.plandetudes.ch> (18.12.2020)
PersG AG	Gesetz vom 16. Mai 2000 über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG, SAR 165.100)

PersG SG	Personalgesetz vom 25. Januar 2011 (PersG, sGS 143.1)
PG BE	Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG, BSG 153.01)
PG GR	Gesetz vom 14. Juni 2006 über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG, BR 170.400)
ph akzente	Das Magazin der Pädagogischen Hochschule Zürich
PHG BE	Gesetz vom 8. September 2004 über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG, BSG 436.91)
Piano di studio	Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese, Lehrplan für den Kanton Tessin, aufbauend auf dem HarmoS-Konkordat, <www.pianodistudio.ch> (18.12.2020)
PISA	Program for International Student Assessment
Projektmandat Lehrplan 21	Earbeitungsprojekt Lehrplan 21, Projektmandat vom 18. März 2010, mit Änderung vom 26. Oktober 2012, <www.lehrplan21.ch/erarbeitung => Projektmandat Erarbeitungsprojekt> (18.12.2020)
Projektvereinbarung Lehrplan 21	Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan vom 18. März 2010 (Projektvereinbarung Lehrplan 21), <www.lehrplan21.ch/erarbeitung => Verwaltungsvereinbarung> (18.12.2020)
Publikationsgesetz OW	Gesetz vom 26. Mai 2000 über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt (Publikationsgesetz, GDB 131.1)
R	Reglement
R Berufsauftrag Lehrpersonen SG	Reglement vom 12. November 2014 über den Berufsauftrag der Volksschul-Lehrpersonen, veröffentlicht im Amtlichen Schulblatt am 15. Dezember 2014, SchBl 2014, Nr. 12
RB	Thurgauer Rechtsbuch/Urner Rechtsbuch
recht	Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis
RL	Raccolta delle leggi vigenti del Cantone Ticino
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1)
RSG	Recueil systématique de la législation genevoise
RSJU	Recueil systématique de la législation de la République et Canton du Jura

RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010)
Rz.	Randziffer
RZG	Räume, Zeiten, Gesellschaft
S	Ständerat
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SchBl	Schulblatt
SchulG AG	Schulgesetz vom 17. März 1981 (SAR 401.100)
SchulG AI	Schulgesetz vom 25. April 2004 (SchG, GS 411.000)
SchulG AR	Gesetz vom 24. September 2000 über Schule und Bildung (Schulgesetz, bGS 411.0)
SchulG BE	Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG, BSG 432.210)
SchulG BS	Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100)
SchulG FR	Gesetz vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG, SGF 411.0.1)
SchulG GE	Loi du 17 september 2015 sur l'instruction publique (LIP, RSG C 1 10)
SchulG GR	Gesetz vom 21. März 2012 für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz, BR 421.000)
SchulG JU	Loi du 20 décembre 1990 sur l'école obligatoire (RSJU 410.11)
SchulG LU	Gesetz vom 22. März 1999 über die Volksschulbildung (VBG, SRL 400a)
SchulG NE	Loi du 28 mars 1984 sur l'organisation scolaire (LOS, RSN 410.10)
SchulG NW	Gesetz vom 17. April 2002 über die Volksschule (Volksschulgesetz, VSG, NG 312.1)
SchulG SG	Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 (VSG, sGS 213.1)
SchulG SH	Schulgesetz vom 27. April 1971 (SHR 410.100)
SchulG SO	Volksschulgesetz vom 14. September 1969 (BGS 413.111)

SchulG SZ	Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (VSG, SRSZ 611.210)
SchulG TG	Gesetz vom 29. August 2007 über die Volksschule (RB 411.11)
SchulG TI	Legge del 1 febbraio 1990 della scuola (RL 400.100)
SchulG UR	Gesetz vom 2. März 1997 über Schule und Bildung (Schulgesetz, RB 10.1111)
SchulG VS	Gesetz vom 4. Juli 1962 über das öffentliche Unterrichtswesen (GUW, SGS 400.1)
SchulG ZG	Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11)
SchulG ZH	Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100)
Schulordnung Stadt St. Gallen	Reglement vom 29. August 2006 über die städtischen Schulen (Schulordnung, SRS 211.1)
SchulR ZG	Reglement vom 10. Juni 1992 zum Schulgesetz (BGS 412.112)
SchulV AG	Verordnung vom 27. Juni 2012 über die Volksschule (SAR 421.313)
SchulV AR	Verordnung vom 26. März 2001 zum Gesetz über Schule und Bildung (Schulverordnung, bGS 411.1)
SchulV BE	Volksschulverordnung vom 10. Januar 2013 (VSV, BSG 432.211.1)
SchulV GR	Verordnung vom 25. September 2012 zum Schulgesetz (Schul-verordnung, BR 421.010)
SchulV JU	Ordonnance du 29 juin 1993 portant exécution de la loi scolaire (Ordonnance scolaire, RSJU 410.111)
SchulV OW	Volksschulverordnung vom 16. März 2006 (GDB 412.11)
SchulV SH	Schuldekret vom 27. April 1981 (SHR 410.110)
SchulV SO	Vollzugsverordnung vom 5. Mai 1970 zum Volksschulgesetz (BGS 413.121.1)
SchulV UR	Verordnung vom 22. April 1998 zum Schulgesetz (Schulverordnung, RB 10.1115)
Schulkonkordat	Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (SR-EDK 1.1)
SEV	Sammlung der Europaratsverträge, <www.coe.int/en/web/conventions/ => Full List> (18.12.2020)

SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft/Systematische Gesetzessammlung der Republik und des Kantons Wallis
sGS	Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
Sog.	sogenannt
SPK	Staatspolitische Kommission(en)
SpoFöG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2011 über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SpoFöG, SR 415.0)
SpoFöV	Verordnung vom 23. Mai 2012 über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsverordnung, SpoFöV, SR 415.01)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SR-EDK	Sammlung der Rechtsgrundlagen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SRS	Systematische Sammlung der Stadt St. Gallen
SRSZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz
Staatsvertrag FHNW	Staatsvertrag vom 27. Oktober 2004/9. November 2004/ 18. Januar 2005/19. Januar 2005 zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW, SAR 426.070)
Statuts CIIP	Statuts de la CIIP du 25 novembre 2011
StGH	Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein
SVOG FR	Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG, SGF 122.0.1)
TIMSS	Trends in Mathematics and Science Study
u.	und
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
ÜGK	Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)
UO	Unterrichtsorganisation
VE 96	Verfassungsentwurf des Bundesrates 1996
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (ab 1964 VPB)
VGer	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VO Befugnisse Präsidium und Departemente VS	Verordnung vom 1. Mai 2017 über die Befugnisse des Präsidiums und der Departemente (SGS 172.010)
VO Geleitete Schule AG	Verordnung vom 23. November 2005 zur geleiteten Schule (SAR 401.115)
VO Kooperation Erziehungsberechtigte BS	Verordnung vom 27. Mai 2014 über die Kooperation zwischen der Schule und den Erziehungsberechtigten (Verordnung Kooperation Erziehungsberechtigte, SG 410.140)
Vol.	Volume (englisch/französisch)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (bis 1963 VEB)
VRP SG	Gesetz vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege (VRP, sGS 951.1)
VRPG BE	Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, BSG 155.21)
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021)
WAH	Wirtschaft, Arbeit, Haushalt
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

WeBiG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über die Weiterbildung (WeBiG, SR 419.1)
Weisungen geleitete Schulen SZ	Weisungen vom 7. März 2006 für geleitete Volksschulen (SRSZ 611.213)
Weisungen Schulleitung Volksschule AR	Weisungen vom 1. Mai 2012 zu Aufgaben und Anstellung der Schulleitungen der Volksschulen (Weisungen Schulleitung Volksschule, bGS 411.13)
Weisungen UO SZ	Weisungen vom 1. Februar 2006 über die Unterrichtsorganisation an der Volksschule (SRSZ 613.111)
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210)
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert
ZP	Zusatzprotokoll
ZP Nr. 1 zur EMRK	Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur EMRK (SEV Nr. 9)
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZuRe Schule SG	Reglement vom 20. Juni 2017 über die Zuständigkeit der Verwaltung im Bereich der Schule (ZuRe Schule, SRS 211.13)
ZVW	Zeitschrift für Vormundschaftswesen

Literaturverzeichnis

ABDERHALDEN URSULA, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss., Freiburg 1999 (zit. Interkantonale Zusammenarbeit).

AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Praxiskommentar RPG (Bd. 3): Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019 (zit. AUTOR, Praxiskommentar RPG, Art. _, Rz. _).

AFFOLTER KURT, Kindesschutz zwischen Elternhaus und Schule, ZVW 2000, 175 ff. (zit. Kindesschutz).

AMBÜHL HANS, Konkordatsprozess – Entstehungsgeschichte, Zwischenbilanz zwei Jahre nach Inkrafttreten des Konkordats und Ausblick, in: EDK (Hrsg.), Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 – Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente, Bern 2011, 32 ff. (zit. Konkordatsprozess).

AMSCHWAND FABIAN, Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen, Verfassungsrechtlicher Rahmen und Leitlinien für die Umsetzung an den Hochschulen, Diss. Bern 2013, Bern 2014, 130 ff. (zit. Qualitätssicherung).

ANGEHRN MARLIES, Volksschulen und lokale Schulbehörden vor neuen Herausforderungen, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen im Umgang mit migrationsbedingter Jugendgewalt, Diss. St. Gallen, Wil 2004 (zit. Herausforderungen).

ARNET MORITZ, Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970, Entstehung, Geschichte, Kommentar, Bern 2000 (zit. Schulkonkordat).

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG-PAUL/RHINOW RENÉ/SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (Loseblattsammlung ab 1987, Stand 1996), Basel etc. 1987–1996 (zit. AUTOR, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. _, Rz. _).

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL (éd.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich etc. 2003 (zit. AUTOR, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. _, Rz. _).

AUER ANDREAS (Hrsg.), Herausforderung HarmoS, Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein, Zürich 2010 (zit. AUTOR, Titel, in: Auer, HarmoS).

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016 (zit. Kantone).

AUER ANDREAS/KÄLIN WALTER, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991 (zit. Gesetz).

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, L'Etat, 3ème éd., Bern 2013 (zit. Droit constitutionnel suisse I).

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Vol. II, Les droits fondamentaux, 3ème éd., Bern 2013 (zit. Droit constitutionnel suisse II).

AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019 (zit. AUTOR, Komm. VwVG, Art._, Rz. _).

BADERTSCHER HANS (Hrsg.), Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997, Entstehung Geschichte Wirkung, Bern 1997 (zit. AUTOR, Titel, in: Badertscher, EDK).

BAVIERA VALENTINA, Elternrechte und Kindeswohl, in: Kaufmann Claudia/Ziegler Franz (Hrsg.), Kindeswohl, Eine interdisziplinäre Sicht, Zürich 2003, 143 ff. (zit. Elternrechte).

BERNET STEPHANIE, Das Kindeswohl im Spannungsfeld zwischen Elternrechten und staatlichem Bildungsauftrag, Bedeutung der Berücksichtigung der subjektiven Dimension des Kindeswohls im Rahmen schulischer Dispensationsgesuche, ex ante 2/2017, 30 ff. (zit. Kindeswohl).

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. Kommentar BV).

BIAGGINI GIOVANNI, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsnorm oder Faktum?, ZBl 1997, 1 ff. (zit. Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung).

BIAGGINI GIOVANNI, Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des «Konkordats-Föderalismus», in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) Tübingen, Jahrbuch des Föderalismus 2009, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2009, 380 ff. (zit. Schulkoordination).

BIAGGINI GIOVANNI, Über Rollenfragen und Departementalisierungsgefahren in der interkantonalen Zusammenarbeit, in: Rüssli Markus/Hänni Julia/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), Staats und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012 (zit. Rollenfragen).

BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015 (zit. AUTOR, Titel, in: Biaggini et al., Staatsrecht).

BOCHSLER DANIEL/SCIARINI PASCAL, Konkordate und Regierungskonferenzen, Standbeine des horizontalen Föderalismus, LeGes 1/2006, 23 ff. (zit. Standbeine).

BOEGLI LAURENCE, Les concordats intercantonaux: Quels enjeux pour la démocratie, Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP 12/1999, Chavannes-près-Renens 1998 (zit. Concordats).

BOMATTER RALPH, Herausforderung Konkordate: Inventar der von den Kantonsparlamenten eingesetzten Institutionen und Verfahren, AJP 2014, 1684 ff. (zit. Herausforderung).

BORTER EMANUEL/WALDMANN BERNHARD, Rechtsvereinheitlichung als Gefahr für den Schweizerischen Föderalismus?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2013, 363 ff. (zit. Rechtsvereinheitlichung).

BOSSHARD HANS, Die Rechtsordnung der schweizerischen Volksschule, Rechtsvergleichende Darstellung der kantonalen Volksschulen mit besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. 1952, Zürich 1955 (zit. Rechtsordnung).

BRUNNER STEPHAN C., Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit, Untersucht am Beispiel der Ostschweiz, Diss., St. Gallen 2000 (zit. Möglichkeiten).

BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931 (zit. Kommentar).

BUTTLIGER MARCEL, Die Verordnungstätigkeit der Regierung insbesondere deren Kontrolle duch das Parlament mittels Verordnungsvorbehalt, Diss. Zürich 1992, Bern 1993 (zit. Verordnungstätigkeit).

CARONI MARTINA/HESELHAUS SEBASTIAN/MATHIS KLAUS/NORER ROLAND (Hrsg.), Auf der Scholle und in lichten Höhen, Verwaltungsrecht – Staatsrecht – Rechtsetzungslehre, Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen 2011 (zit. AUTOR, Titel, in: Caroni et al., FS Richli).

CRAMERI RETO, Gemeinden im Kanton Graubünden – Aufgaben und Autonomie, Diss. Bern, Zürich/St. Gallen 2019 (zit. Graubünden).

CREMER HENDRIK, Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere, Empfehlungen zur Umsetzung, Berlin 2009, <www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/policy_paper_14_das_recht_auf_bildung_fuer_kinder_ohne_papiere.pdf> (18.12.2020) (zit. Bildung).

CRIBLEZ LUCIEN, Bildungsraum Schweiz, Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen, Bern 2008 (AUTOR, Titel, in: Criblez, Bildungsraum).

CRIBLEZ LUCIEN, Vox Populi – Zur Herausforderung der Bildungspolitik durch die halbdirekte Demokratie, Zeitschrift für Pädagogik 2011, 471 ff. (zit. Vox Populi).

CRIBLEZ LUCIEN/GAUTSCHI PETER/HIRT MONICO PIA/MESSNER HELMUT (Hrsg.), Lehrpläne und Bildungsstandards, Was Schülerinnen und Schüler lernen sollten, Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Rudolf Künzli, Bern 2006 (zit. AUTOR, Titel, in: Criblez et al., FS Künzli).

CRIBLEZ LUCIEN/OELKERS JÜRGEN/REUSSEN KURT/BERNER ESTHER/HALBHEER UELI/HUBER CHRISTINA, Bildungsstandards, Zug 2009 (zit. CRIBLEZ et al., Bildungsstandards).

DIGGELMANN OLIVER/HERTIG RANDALL MAYA/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020 (zit. AUTOR, Titel, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht).

DUBS ROLF, Bildungspolitik und Schule wohin?, Altstätten 2010 (zit. Bildungspolitik).

DUBS ROLF, Die Führung einer Schule, Leadership und Management, 3. Aufl., Stuttgart 2019 (zit. Führung).

ECKSTEIN KARL ALEXANDER, Schule und Elternrecht, Staatliche Bildungsziele und elterliche Befugnisse im öffentlichen Schulwesen, Diss., Basel 1979 (zit. Schule und Elternrecht).

EDK, Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus, Festschrift für Prof. Dr. Eugen Egger, Generalsekretär der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1968 bis 1985, Bern 1985 (zit. AUTOR, Titel, in: EDK, FS Egger).

EDK (Hrsg.), Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 – Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente, Bern 2011 (zit. HarmoS).

EDK, Schulkoordination über Lehrplanreform, Frauenfeld 1978 (zit. AUTOR, Titel, in: EDK, Schulkoordination).

EGLI PATRICIA, Die Bundestreue, Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Habil. St. Gallen 2009, Zürich/St. Gallen 2010 (zit. Bundestreue).

EGLI PATRICIA, Verwaltungsverordnungen als Rechtsquellen des Verwaltungsrechts?, AJP 2011, 1159 ff. (zit. Rechtsquellen).

EHRENZELLER BERNHARD (Hrsg.), Bildungs- Kultur- und Sprachenrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. IX, Basel 2018 (zit. AUTOR, Titel, in: Ehrenzeller, Bildungsrecht).

EHRENZELLER BERNHARD, Das Elternrecht auf religiöse Erziehung der Kinder im Spannungsfeld von staatlichem Bildungsauftrag und Kindeswohl am Beispiel des Sexualkundeunterrichts, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive, Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille, Schaan 2014, 201 ff. (zit. Elternrecht).

EHRENZELLER BERNHARD, Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand, VVDStRL 73 (2014), 7 ff. (zit. Bildungsföderalismus).

EHRENZELLER BERNHARD, Gutachten vom 24. September 2014 zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» zu Handen des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements des Kantons Graubünden (zit. Gutachten).

EHRENZELLER BERNHARD/EHRENZELLER KASPAR, «L'amour de la complexité» im Bundesstaat Schweiz – Kompetenzzuteilung und Kompetenzwahrnehmung in Bund und Kantonen, in: Gamper Anna/Bußjäger Peter/Karlhofer Ferdinand/Pallaver Günther/

Obwexer Walter (Hrsg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa, Baden-Baden 2016 (zit. L'amour de la complexité).

EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A., Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. AUTOR, St. Galler Kommentar zu Art. _ BV, Rz. _).

EHRENZELLER KASPAR/NOBS ROGER/ENGELER WALTER/MEYER KILIAN/MÜLLER LUCIEN (Hrsg.), Verfassungsbildner – Bildungsverfasser, Kolloquium zu Ehren des 65. Geburtstags von Professor Bernhard Ehrenzeller, Zürich/St. Gallen 2020 (zit. AUTOR, Titel, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller).

EICHENBERGER KURT, Vom staatsrechtlichen Permanenzproblem der Regierungsverordnung in der Schweiz, in: Häfelin Ulrich/Haller Walter/Müller Georg/Schindler Dietrich, Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, 27 ff. (zit. Permanenzproblem).

ENGI LORENZ, Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, Theoretischer Hintergrund, dogmatischer Gehalt und praktische Bedeutung eines Grundsatzes des schweizerischen Staatsrechts, Habil. St. Gallen 2014, Zürich 2017 (zit. Religiöse Neutralität).

ENGI LORENZ, Lehrplan 21 und schulischer Religionsunterricht, ZBl 2020, 583 ff. (zit. Religionsunterricht).

EPINEY ASTRID/WALDMANN BERNHARD, § 224 Soziale Grundrechte und soziale Zielsetzungen, in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII-2, Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007 (zit. Soziale Grundrechte).

ERLER GEORG (Hrsg.), Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften. Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, Berlin 1960 (zit. AUTOR, Titel, in: Erler, Grundgesetz).

FLEINER-GERSTER THOMAS, Die Rechte der Eltern gegenüber der Schule, AJP 1993, 666 ff. (zit. Rechte).

FLEINER-GERSTER THOMAS, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980 (zit. Grundzüge).

FLÜCKIGER ALEXANDRE, Régulation, dérégulation, autorégulation: l'émergence des actes étatiques non obligatoires, ZSR 2004 II, 159 ff. (zit. Actes étatiques).

FRIES ANNA-VERENA, Die Gestaltung der Lehrpläne, in: Künzli Rudolf/Bähr Konstantin/Fries Anna-Verena/Ghisla Gianni/Rosenmund Moritz/Seliner-Müller Gaby (Hrsg.), Lehrplanarbeit, Über den Nutzen von Lehrplänen für die Schule und ihre Entwicklung, Chur/Zürich 1999, 50 ff. (zit. Gestaltung).

FRÜH BEATRICE, Die Uno-Kinderrechtskonvention, Ihre Umsetzung im schweizerischen Schulrecht, insbesondere im Kanton Aargau, Diss., Zürich 2007 (zit. Umsetzung KRK).

GEBERT PIUS, Das Recht auf Bildung nach Art. 13 des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, und seine Auswirkungen auf das schweizerische Bildungswesen, Diss., Freiburg 1996 (zit. Recht auf Bildung).

GIACOMETTI ZACCARIA, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Bd. I, Zürich 1960 (zit. Allgemeine Lehren).

GLASER ANDREAS, Die Kompetenz der Kantone zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule, ZBl 2016, 139 ff. (zit. Kompetenz).

GLASER ANDREAS/FUHRER CORINA, Der Lehrplan 21: Interkantonales soft law mit Demokratiedefizit, ZSR 2015 I, 513 ff. (zit. Lehrplan 21).

GRIFFEL ALAIN, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Zürich 2017 (zit. Spiegel).

GROSSENBACHER KLARA, Die kantonale Schulhoheit unter Druck – Die demokratischen Reaktionen und deren Folgen, in: Institut für Föderalismus (IFF), Newsletter 2/2015 (zit. Druck).

HÄBERLE PETER (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd. 60, Tübingen 2012 (zit. AUTOR, Titel, in: Häberle, Jahrbuch).

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020 (zit. Bundesstaatsrecht).

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020 (zit. Verwaltungsrecht).

HANGARTNER JUDITH/HEINZER MARKUS, Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz, Steuerungskultur im Umbruch, Wiesbaden 2016 (zit. AUTOR, in: Hangartner/Heinzer, Gemeinden).

HETTICH PETER, Handlungsformen, in: Biaggini Giovanni/Häner Isabelle/Saxer Urs/Schott Markus (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, 823 ff. (zit. Handlungsformen).

HONSELL HEINRICH/VOGT NEDIM PETER/GEISER THOMAS, Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 5. Aufl., Basel 2014 (zit. AUTOR, BSK ZGB, Art. _, Rz. _).

HÖRDEGEN STEPHAN, Chancengleichheit und Schulverfassung, Unter Berücksichtigung sozial-liberaler Gerechtigkeitstheorien und der niederländischen Bildungsverfassung, Diss. Luzern 2004, Basel 2005 (zit. Chancengleichheit).

HÖRDEGEN STEPHAN, Grundziele und -werte der «neuen» Bildungsverfassung, ZBl 2007, 113 ff. (zit. Grundziele).

HUG-BEELI GUSTAV, Wo liegt die Grenze der persönlichen Freiheit?, Die persönliche Freiheit von Schülern, Studenten, Spitalpatienten, Beamten, Lehrern, Militärdienstpflichtigen, Internierten, Zöglingen, Versorgten, Verwahrten und Häftlingen, Diss., Zürich 1976 (zit. Grenze).

HUNZIKER FRITZ, Der Erziehungsrat des Kantons Zürich 1798–1948, Gedenkschrift, Zürich 1948 (zit. Erziehungsrat).

JAAG TOBIAS, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Habil. Zürich 1984, Zürich 1985 (zit. Abgrenzung).

JAAG TOBIAS, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl 1984, 433 ff. (zit. Allgemeinverfügung).

JAAG TOBIAS, Die Verordnung im schweizerischen Recht, ZBl 2011, 629 ff. (zit. Verordnung).

JAAG TOBIAS, Kooperativer Föderalismus – Verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat, AJP 2013, 774 ff. (zit. Kooperativer Föderalismus).

JAAG TOBIAS, Rechtsfragen der Volksschule, insbesondere im Kanton Zürich, ZBl 1997, 537 ff. (zit. Rechtsfragen).

JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich 2019 (zit. Staatsrecht ZH).

JAGMETTI RICCARDO L., Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen, Diss. Zürich, Aarau 1956 (zit. Verordnungen).

KARLEN PETER, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich 2018 (zit. Schweizerisches Verwaltungsrecht).

KELLER HELEN/BÜRLI NICOLE, Religionsfreiheit in der multikulturellen Schulrealität BGE 134 I 114 ff. und BGE 135 I 79 ff., recht 2009, 100 ff. (zit. Schulrealität).

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018 (zit. Grundrechte).

KIM KURT, Die rechtliche Organisation der Primarschule im Kanton Aargau, Diss. 1934, Bern 1935 (zit. Primarschule).

KLIEME ECKHARD/AVENARIUS HERMANN/BLUM WERNER/DÖBRICH PETER/GRUBER HANS/PRENZEL MANFRED/REISS KRISTINA/RIQUARTS KURT/ROST JÜRGEN/TENORTH HEINZ-ELMAR/VOLLMER HELMUT J., Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards, Eine Expertise, herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn 2007, <www.edudoc.ch/record/33468/files/develop_standards_nat_form_d.pdf> (18.12.2020) (zit. KLIEME et al., Expertise).

KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE/BERTSCHI MARTIN, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013 (zit. Verwaltungsverfahren).

KÜNZLI JÖRG/EUGSTER ANJA/SPRING ALEXANDER, Die Anerkennung justiziabler Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht, Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD, Bern 2014, <www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141112_Studie_WSK-Rechte_Publikation_Okt_2014.pdf> (18.12.2020) (zit. Anerkennung).

KÜNZLI RUDOLF/FRIES ANNA-VERENA/HÜRLIMANN WERNER/ROSENMUND MORITZ, Der Lehrplan – Programm der Schule, Weinheim/Basel 2013 (zit. KÜNZLI et al., Programm der Schule).

LCH, Der Berufsauftrag der Lehrerinnen und Lehrer, Zürich 2014, abrufbar unter <www.lso.ch/files/LSO/Inhalt/Dokumente/LSO-Dokumente/Berufsauftrag_LCH.pdf> (18.12.2020) (zit. Berufsauftrag).

LIENHARD ANDREAS/NUSPLIGER KURT, Kantonale Fremdspracheninitiativen im Kontext übergeordneten Bundesrechts, ZBl 2016, 115 ff. (zit. Fremdspracheninitiativen).

LORETAN WILLY, Bund und Schule, Föderalismus und Bundessubventionen in Schule und Forschung, Aarau 1962 (zit. Bund und Schule).

MÄGLI PATRICK, Zugänglichkeit der Verwaltungsverordnungen (Weisungen) des Bundes, LeGes 1/2013, 127 ff. (zit. Zugänglichkeit).

MAHON PASCAL, Droit constitutionnel, Vol. II, Droits fondamentaux, 3ème éd., Neuenburg 2015 (zit. Droits fondamentaux).

MANFRINI PIERRE-LOUIS, Nature et effets juridiques des ordonnances administratives, Diss. Genf, 1978 (zit. Nature).

MARADAN OLIVIER/MANGOLD MAX, Bildungsstandards in der Schweiz, Das Projekt HarmoS, ph akzente 2/2005, 3 ff. (zit. Projekt HarmoS).

MARTIN JÜRG/SELTMANN JAN/LOHER SILVAN, Die Verfügung in der Praxis, Ein Leitfaden für Behörden, Adressaten und Anwälte, 2. Aufl., Zürich 2016 (zit. Verfügung).

MASCELLO BRUNO, Elternrecht und Privatschulfreiheit, Dargestellt an der Volksschule in der Schweiz und in Deutschland, Diss., St. Gallen 1995 (zit. Privatschulfreiheit).

MOOR PIERRE/FLÜCKIGER ALEXANDRE/MARTENET VINCENT, Droit administratif, Vol. I, Les fondements généraux, 3ème éd., Bern 2012 (zit. Droit administratif I).

MOOR PIERRE/POLTIER ETIENNE, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3ème éd., Bern 2011 (zit. Droit administratif II).

MÜLLER ARTHUR, Schule und Schulbenutzer, eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung des aargauischen Rechts, Diss. Zürich 1977, Aarau 1978 (zit. Schulbenutzer).

MÜLLER GEORG, Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel/Stuttgart, 1979 (zit. Rechtsetzung).

MÜLLER GEORG, Wie steuert der Gesetzgeber die Verordnung?, SJZ 2020, 47 ff. (zit. Gesetzgeber).

MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013 (zit. Elemente).

MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. Grundrechte in der Schweiz).

MÜLLER MARKUS, Das besondere Rechtsverhältnis, Ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Habil., Bern 2003 (zit. Rechtsverhältnis).

MÜLLER MARKUS/FELLER RETO (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, (zit. AUTOR, Titel, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht).

NAEF FRANCESCO, Soft Law und Gewaltenteilung, Über die Kunst der Legiferierung durch die Katzenklappe, AJP 2015, 1109 ff. (zit. Katzenklappe).

PFISTERER LUKAS, Verwaltungsverordnungen des Bundes – Vollzug und Umsetzung des öffentlichen Rechts durch Verwaltungsverordnungen der Bundesverwaltung, Diss. Lausanne, Genf 2007 (zit. Verwaltungsverordnungen).

PLOTKE HERBERT, Aktuelle Aspekte der Schulpflicht, ZBl 2020, 599 ff. (zit. Aspekte).

PLOTKE HERBERT, Bildung und Schule in den kantonalen Verfassungen, in: Plotke Herbert/Richli Paul/Mascello Bruno/Saladin Peter/Aubert Martin, ZSR Beiheft 17, Basel 1994, 5 ff. (zit. Bildung und Schule).

PLOTKE HERBERT, Die Bedeutung des Begriffes Grundschulunterricht in Art. 19 und in Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung, ZBl 2005, 553 ff. (zit. Grundschulunterricht).

PLOTKE HERBERT, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003 (zit. Schulrecht).

PORTNER CARLO, Die Anstaltsgewalt öffentlicher Schulen mit Beispielen aus dem zürcherischen Recht, Diss., Zürich 1979 (zit. Anstaltsgewalt).

POSCHER RALF/RUX JOHANNES/LANGER THOMAS, Das Recht auf Bildung, Völkerrechtliche Grundlagen und innerstaatliche Umsetzung, Baden-Baden 2009 (zit. Bildung).

RECHSTEINER WERNER A., Die Volksschule im Bundesstaat, Verfassungsgrundlagen und Verwaltungsorganisation der allgemeinbildenden Pflichtschulen in Österreich, in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz, Diss. Zürich 1976, Zürich 1978 (zit. Volksschule).

REICH JOHANNES, «Homeschooling» zwischen elterlichem Erziehungsrecht, staatlicher Schulpflicht und Kindeswohl, ZBl 2012, 567 ff. (zit. Homeschooling).

REICH JOHANNES, «Schutz der Kinder und Jugendlichen» als rechtsnormatives und expressives Verfassungsrecht, Rechtsnatur und Normgehalt von Art. 11 Abs. 1 der Bundesverfassung, ZSR 2012 I, 363 ff. (zit. Schutz).

RHINOW RENÉ, Rechtsetzung und Methodik, Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Habil. Basel 1978, Basel 1979 (zit. Rechtsetzung).

RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016 (zit. Verfassungsrecht).

ROTH MARIUS, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Diss. Bern, Zürich/St. Gallen 2011 (zit. Veröffentlichung).

SCHARPF FRITZ, Planung als politischer Prozess, Aufsätze zur Theorie der Planenden Demokratie, Frankfurt a.M. 1973 (zit. Planung).

SCHEFER MARKUS/RÜEGGER VANESSA, Die Pflicht der Kantone zur Koordination des Sprachenunterrichts (Art. 62 BV), recht 2015, 226 ff. (zit. Koordinationspflicht).

SCHMAHL STEFANIE, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden etc. 2017 (zit. Komm. KRK).

SCHINDLER BENJAMIN, Verwaltungsermessen, Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Habil. Zürich, Zürich 2010 (zit. Verwaltungsermessen).

SPRING JOEL, Globalization of Education, An Introduction, New York 2009 (zit. Globalization).

STAMPFLI KURT, Rechtliche Probleme allgemeiner Dienstanweisungen, Diss., Freiburg 1982 (zit. Dienstanweisungen).

TANQUEREL THIERRY, Manuel de droit administratif, 2ème éd., Genf 2018 (zit. Manuel).

THÜRER DANIEL, «Soft Law» – eine neue Form von Völkerrecht?, ZSR 1985 I, 429 ff. (zit. Soft Law).

THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001 (zit. AUTOR, Titel, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht).

THURNHERR DANIELA, Rechtsschutz im Kontext von Soft Law – eine Auslegeordnung, LeGes 3/2018 (zit. Soft Law).

TIEFENTHAL JÜRG MARCEL, Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Verfassungsrechtliche Problematik einer einflussreichen Institution, Jusletter 24. Januar 2005 (zit. Erziehungsdirektorenkonferenz).

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016 (zit. Staatsrecht).

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014 (zit. Allgemeines Verwaltungsrecht).

TSCHENTSCHER AXEL/LIENHARD ANDREAS/SPRECHER FRANZISKA, Öffentliches Recht, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Bern 2018 (zit. Öffentliches Recht).

UHLMANN FELIX/BINDER IRIS, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie, LeGes 2/2009, 151 ff. (zit. Pechmarie).

UHLMANN FELIX/HOFSTETTER DAVID, Die Verordnung aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre, ZBl 2012, 455 ff. (zit. Blickwinkel).

UHLMANN FELIX/ZEHNDER VITAL, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes 1/2011, 9 ff. (zit. Konkordate).

WAGNER PFEIFER BEATRICE, Staatlicher Bildungsauftrag und staatliches Bildungsmonopol, ZBl 1998, 249 ff. (zit. Staatlicher Bildungsauftrag).

WALDMANN BERNHARD, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, in: Institut für Föderalismus (IFF), Newsletter 1/2015 (zit. Bundeskompetenz).

WALDMANN BERNHARD, Vom Umgang mit organisatorischen, innerdienstlichen und anderen Anordnungen ohne Verfügungscharakter, ZSR 2014 I, 489 ff. (zit. Umgang).

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. AUTOR, BSK BV, Art. _, Rz. _).

WALDMANN BERNHARD/Institut für Föderalismus (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz, Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basel 2005 (zit. AUTOR, Titel, in: Waldmann/IFF, Föderalismuskonferenz).

WEGELIN FRITZ, Integrierte Planung in Regierung und Verwaltung – Probleme und Lösungsansätze, in: Meier Alfred (Hrsg.), Planung in Behörden und Verwaltung, Verfahren – Koordination – Entwicklung, Bern 1976, 23 ff. (zit. Planung).

WEINERT FRANZ EMANUEL, Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit, in: Ders. (Hrsg.), Leistungsmessungen in Schulen, 2. Aufl., Weinheim 2002, 17 ff. (zit. Leistungsmessung).

WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bd. I, Bern 2012 (zit. Praxis).

WYSS MARTIN, Grauzonen der Rechtsetzung – Von Weisungen. Rundschreiben und anderen Erscheinungen, LeGes 3/2018 (zit. Grauzonen).

WYTTENBACH JUDITH, Grund- und Menschenrechtskonflikte zwischen Eltern, Kind und Staat, Schutzpflichten des Staates gegenüber Kindern und Jugendlichen aus dem internationalen Menschenrechtsschutz und der Bundesverfassung (Art. 11), Diss., Basel 2006 (zit. Konflikte).

Materialienverzeichnis

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für Schulkoordination vom 27. September 1971, BBl 1971 II 1001 ff. (zit. Bericht Schulkoordination).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesverhältnis) vom 5. Juni 1974, BBl 1974 II 1 ff. (zit. Botschaft Kindesverhältnis).

Botschaft über die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen» sowie Stellungnahme zu den Standesinitiativen der Kantone Luzern, Schwyz und Zug betreffend einheitlicher Schuljahresbeginn und zur parlamentarischen Initiative betreffend Schulkoordination vom 17. August 1983, BBl 1983 III 761 ff. (zit. Botschaft Koordination Schuljahresbeginn).

Botschaft vom 29. Juni 1994 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, BBl 1994 V 1 ff. (zit. Botschaft Beitritt KRK).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft VE 96).

Bericht der SPK-N zur Parlamentarischen Initative «Parlamentsgesetz» vom 1. März 2001, BBl 2001 3467 ff. (zit. Bericht SPK-N ParlG).

Bericht der WBK-N, Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung vom 23. Juni 2005, BBl 2005 5479 ff. (zit. Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel).

Stellungnahme des Bundesrates zur Parlamentarischen Initiative «Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung» vom 17. August 2005, BBl 2005 5547 ff.; nachträgliche Präzisierung vom 7. September 2005, BBl 2005 5556 ff. (zit. Stellungnahme BR Bildungsrahmenartikel).

D-EDK Geschäftsstelle, Grundlagen für den Lehrplan 21, verabschiedet von der Plenarversammlung der deutschsprachigen EDK-Regionen am 18. März 2010, Luzern 2010, <www.lehrplan21.ch/erarbeitung => Grundlagenbericht> (18.12.2020) (zit. Grundlagenbericht).

D-EDK Geschäftsstelle, Auswertung der Konsultation zum Lehrplan 21 (Konsultation 28. Juni bis 31. Dezember 2013), verabschiedet von der Plenarversammlung der deutschsprachigen EDK-Regionen am 27. März 2014, Luzern 2014, <www.lehrplan£ 21.ch/erarbeitung => Auswertungsbericht> (18.12.2020) (zit. Auswertung).

D-EDK Geschäftsstelle, Aufträge zur Überarbeitung des Lehrplans 21 (Zusammen-fassung) vom 9. April 2014, Luzern 2014, <www.lehrplan21.ch/erarbeitung => Überarbeitungsaufträge> (18.12.2020) (zit. Überarbeitung).

SKBF, Bildungsbericht Schweiz 2018, Aarau 2018 (zit. Bildungsbericht 2018).

EDK, Bilanz 2019, Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule, Bern 2019 (zit. Bilanz 2019).

Konsortium ÜGK (Hrsg.), Überprüfung der Grundkompetenzen, Nationaler Bericht der ÜGK 2016: Mathematik 11. Schuljahr, Bern/Genf 2019 (zit. Mathematik).

Konsortium ÜGK (Hrsg.), Überprüfung der Grundkompetenzen, Nationaler Bericht der ÜGK 2017: Sprachen 8. Schuljahr, Bern/Genf 2019 (zit. Sprachen).

Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024 vom 26. Februar 2020, BBl 2020 3681 ff. (zit. Botschaft BFI 2021–2024).

Zusammenfassung

Der Lehrplan ist ein zentrales Instrument des Bildungsrechts und nimmt über verschiedene Funktionen steuernde Wirkung im Grundschulbereich für die Realisierung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte wahr. Er konkretisiert den Begriff des ausreichenden Grundschulunterrichts und setzt diesen im Rahmen der Erfüllung der weiteren Funktionen um: So dient der Lehrplan etwa als Arbeitsgrundlage für Lehrpersonen und Lehrmittelverlage oder als Informationsgrundlage für Erziehungsberechtigte und Interessenvertretungen aus der Politik.

Der kantonale Lehrplan wird von einer Exekutivbehörde erlassen und gehört als Instrument der Planungsverwaltung zu den Handlungsformen des Verwaltungsrechts. Er dient der Konkretisierung übergeordneten Rechts und der Ermessenssteuerung.

Ausgehend vom Selbstverständnis des Lehrplans und unter Bezugnahme auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und unter Beachtung der verschiedenen Akteure des Grundschulwesens ist der Lehrplan in Bezug auf seine Rechtsnatur als Mischform zwischen indikativem und behördenverbindlichem Plan einzuordnen, wobei die behördenverbindlichen Inhaltsbestandteile Parallelen zur Verwaltungsverordnung aufweisen.

Neben kantonalen gibt es auch sprachregionale Lehrpläne. Ein solcher besteht für jede der drei Sprachregionen der Schweiz. Der sprachregionale Lehrplan 21 für die deutschsprachigen Kantone wurde von der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) erarbeitet. Diesem kommt keine unmittelbare Verbindlichkeit zu, er ist daher über die bisherigen Behörden ins kantonale Recht zu implementieren. Der Plan d'études romand (PER) für die französischsprachigen Kantone wurde durch die CIIP erarbeitet. Da der Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) durch die Convention scolaire romande (CSR) eine Rechtsetzungskompetenz in Bezug auf den Erlass des sprachregionalen Lehrplans erteilt wurde, ist der PER in den an der Vereinbarung beteiligten Kantonen direkt anwendbar. Der Piano di studio ist für den Kanton Tessin durch den Staatsrat des Kantons erlassen worden.

Résumé

Le plan d'études est un instrument central du droit de l'éducation et exerce un effet de contrôle sur différentes fonctions dans l'enseignement de base, afin de garantir un enseignement suffisant en ce qui concerne le contenu du programme scolaire. Il concrétise la notion même d'enseignement de base et la met en œuvre dans le cadre de l'accomplissement des autres fonctions : le plan d'études sert par exemple de base de travail pour les enseignants, ainsi que pour les éditeurs de matériel didactique scolaire. Il est aussi une base d'informations pour les tuteurs et les groupes d'intérêts politiques.

Le plan d'études cantonal est établi par l'autorité exécutive et s'inscrit dans le droit administratif en tant qu'instrument de gestion de la planification. Il concrétise les orientations du droit supérieur et encadre la liberté d'appréciation.

Partant de l'identité propre du plan d'études, ce dernier s'appuie sur un cadre juridique et respecte les différents acteurs de l'enseignement de base. Le plan d'études est, en ce qui concerne sa nature juridique, un mélange entre un plan indicatif et un plan contraignant, dont les composantes obligatoires se situent en parallèle à l'ordonnance administrative.

En sus des plans d'études cantonaux, des plans d'études des régions linguistiques s'appliquent à chacune des trois régions linguistiques de la Suisse. Pour les cantons germanophones, le Lehrplan 21 a été élaboré par la Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK). Celui-ci n'est pas directement applicable et doit donc être transposé dans le droit cantonal par l'intermédiaire des autorités compétentes. S'agissant des cantons francophones, le Plan d'études romand (PER) a été élaboré par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Vu les attributions législatives données à la CIIP par la Convention scolaire romande (CSR) en ce qui concerne l'adoption du programme linguistique régional, le PER est directement applicable dans les cantons participant à l'accord. Pour les italophones enfin, le Piano di studio a été arrêté par le Conseil d'État tessinois, pour son canton uniquement.

Abstract

Curricula are a central instrument in school laws. They have regulating effects on elementary education and ensure the adequate basic education in terms of academic contents. Hence, they substantiate the term of adequate basic education. In addition, they fulfill the following functions: as working documents, curricula provide guidance for teachers and educational publishers inter alia; as information documents, curricula provide information to parents or stakeholders from politics.

Cantonal curricula are issued by an executive authority. As an instrument of the planning administration, curricula are a form of action of administrative law. Curricula concretise superordinate law and control administrative discretion.

Based on the self-conception of curricula, with reference to their legal framework and taking into account the various players in the elementary school system, curricula are to be classified in terms of their legal nature as a hybrid between indicative and authority-binding plan, whereby the authority-binding content components show parallels to ordinances of executive authorities.

In addition to cantonal curricula linguistically regional curricula exist – namely one for each linguistic region of Switzerland. The so-called Lehrplan 21 for the German-speaking part of Switzerland has been developed by the Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK). It is not directly binding and therefore needs to be implemented into cantonal law by the competent cantonal authority. The Plan d'études romand (PER) for the French-speaking part of Switzerland has been developed by the Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Since the CIIP has been granted legislative competence by the Convention scolaire romande (CSR) with regard to the adoption of the regional curriculum, the provisions of the PER are strictly binding for the participating cantons. The Piano di studio for the Italian-speaking part of Switzerland has been issued by the cantonal government.

Einleitung

A. Gegenstand und Forschungsfragen

Das Wort Lehrplan ist spätestens seit der Debatte über die Einführung sprachregionaler Lehrpläne für einen Grossteil der Bevölkerung ein Begriff – für einige gar ein rotes Tuch, das für hitzige Diskussionen und glühende Köpfe sorgt. Während der Lehrplan lange Zeit ein stilles Dasein fristete und in der breiten Öffentlichkeit wenig thematisiert wurde, entzündete sich die Diskussion an der Frage, ob mit dem Lehrplan 21 ein gemeinsamer sprachregionaler Lehrplan für alle 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone eingeführt werden soll.

Auch im juristischen Bereich führte der Lehrplan bislang ein Mauerblümchendasein und fand nur selten Eingang in juristische Sachtexte und lässt eine vertiefte Auseinandersetzung mit zugehörigen Rechtsfragen vermissen.

Die politische Debatte über Lehrpläne war die Inspiration für die vorliegende Dissertation, welche den Lehrplan in Bezug auf konkrete juristische Fragestellungen analysiert. Folgende Forschungsfragen werden dabei untersucht:

1. Welches sind die rechtlich bedeutsamen Funktionen eines Lehrplans?
2. Wer entscheidet über den Lehrplan?
3. Welche Rechtsnatur hat der Lehrplan?

Der Lehrplan steht im Zentrum dieser drei Forschungsfragen. Es handelt sich dabei um einen Begriff aus dem Bildungswesen. Im Rahmen dieser Dissertation wird darunter ein *Lehrplan* verstanden, der ganze Schultypen bzw. Schulstufen im Zusammenhang curricular beschreibt.[1] Der Lehrplan führt also den ganzen Fächerkanon auf und seine Reichweite umfasst mehrere Schulstufen.[2] Bestandteil dieses Lehrplans sind die *Fachlehrpläne* (heute v.a. Fachbereichslehrpläne genannt), welche die einzelnen Fächer beschreiben und dabei als Detaillehrpläne

[1] Als Synonyme für den Lehrplan werden etwa die Begriffe Bildungsplan, Lehrprogramm oder Curriculum verwendet. Alle im Rahmen dieser Dissertation als Beispiele verwendeten Lehrpläne sind dieser Art von Lehrplänen zuzuordnen.

[2] FRIES, Gestaltung, 57 f.; KÜNZLI, Kantonale Lehrplanpolitik, in: Criblez et al., FS Künzli, 66, 68.

die Ziele und Inhalte des einzelnen Unterrichtsbereichs festlegen, also disziplinär ausgerichtet und der Ordnung eines einzelnen Fachs bzw. eines Fachbereichs verpflichtet sind.[3] Diese Art von Lehrplan wird auch als *Schullehrplan* bezeichnet. Davon zu unterscheiden ist der *Rahmenlehrplan*. Dabei handelt es sich um einen knapp formulierten Lehrplan, der grossen Gestaltungsspielraum offen lässt und nur das Fächerspektrum und die Strukturen vorgibt, allgemeine Ziele formuliert und auf stoffliches und didaktisches Vorgehen verzichtet.[4] Ein solcher Rahmenlehrplan besteht beispielsweise für die Maturitätsschulen.[5] Die aktuelle Diskussion im Bildungsbereich und die verfassungsrechtliche Ordnung des Grundschulwesens haben dazu geführt, dass heute sowohl *sprachregionale* wie *kantonale Lehrpläne* von Bedeutung sind.[6] Geht es im Rahmen dieser Dissertation um sprachregionale Lehrpläne, so wird dies explizit ausgewiesen, ansonsten sind grundsätzlich die kantonalen Lehrpläne bzw. der Lehrplan als generelles Instrument im oben genannten Sinn gemeint.

---

3 KÜNZLI, Kantonale Lehrplanpolitik, in: Criblez et al., FS Künzli, 66; FRIES, Gestaltung, 57 f.

4 FRIES, Gestaltung, 57 ff.; KÜNZLI, Kantonale Lehrplanpolitik, in: Criblez et al., FS Künzli, 66, 68.

5 Einsehbar auf <www.edudoc.ch/record/17476/files/D30a.pdf> (18.12.2020).

6 Zu diesen beiden Begriffen hinten, Teil 1 C.V.2.a) (kantonaler Lehrplan) bzw. Teil 1 C.IV.4.a) (sprachregionaler Lehrplan).

B. Eingrenzung des Themenbereichs

In der vorliegenden Dissertation alle bedeutsamen und spannenden Fragen im Zusammenhang mit Lehrplänen beantworten zu wollen, würde den Rahmen sprengen. Aus diesem Grund werden die drei genannten Forschungsfragen ins Zentrum gestellt. Auch im Zusammenhang mit diesen müssen aber Eingrenzungen vorgenommen werden:

Die Forschungsfragen stellen den Lehrplan der Grundschule – verstanden als Primarschule und Sekundarstufe I sowie Kindergarten, sofern dieser vom kantonalen Schulobligatorium erfasst ist – ins Zentrum. Durch diese Eingrenzung wird deutlich, dass die weiterführenden Schulen der Sekundarstufe II, die Berufsbildung und der Hochschulbereich nicht behandelt werden. Ebenso ausgeklammert werden die Besonderheiten von Privat- und Sonderschulen sowie des Homeschoolings. Wo sinnvoll und allenfalls zur Klärung der Forschungsfragen hilfreich, werden diese Unterrichtsformen angemessen einbezogen. Diese Eingrenzung schliesst zudem nicht aus, dass sich Teile der Aussagen auch auf Lehrpläne anderer Schulstufen übertragen lassen. Die Fokussierung auf den Grundschulbereich begründet sich wie folgt:

- Die Kantone haben gemäss Art. 62 Abs. 2 BV die Pflicht, einen ausreichenden Grundschulunterricht zu gewährleisten, um die grundrechtlichen Ansprüche von Kindern und Jugendlichen aus Art. 19 BV zu erfüllen. Ob ein generelles weiteres Recht auf Bildung besteht, ist umstritten. Die Bundesverfassung mindestens verpflichtet die Kantone nicht zur Führung weiterführender Schulen oder Hochschulen und Universitäten. Als Basis für die gesamte weitere berufliche Laufbahn besteht an der Grundschule jedoch ein besonderes Interesse und sie ist i.d.R. auch strenger normiert als weiterführende Schulstufen.
- Obwohl die Schulhoheit nach Art. 62 Abs. 1 BV bei den Kantonen liegt, strebt Art. 62 Abs. 4 BV eine Harmonisierung gewisser Eckwerte im Schulbereich an. Diese Harmonisierung beschränkt sich auf den Grundschulbereich.
- Um die Harmonisierung nach Art. 62 Abs. 4 BV zu erreichen, wurde einerseits das HarmoS-Konkordat verabschiedet und wurden andererseits nationale Bildungsstandards und sprachregionale Lehrpläne entwickelt, die sich auf den Grundschulbereich beziehen.

Die Entwicklungen im Grundschulbereich im Nachgang zur revidierten Bildungsverfassung im Jahre 2006 führten dazu, dass heute sowohl kantonale wie auch sprachregionale Lehrpläne für den Grundschulbereich bestehen. Der Fokus dieser Dissertation liegt auf den kantonalen Lehrplänen. Diese spielen insbesondere in den 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen eine bedeutsame Rolle – auch im Zusammenhang mit dem sprachregionalen Lehrplan. Das bedeutet, dass der generelle Fokus auf den Lehrplänen dieser 21 Kantone liegt und die Gesetzgebungen der anderen Kantone nur in ausgewählten Themenbereichen mit einbezogen werden, welche für alle Kantone unabhängig von der verwendeten Lehrplanart gleichermassen von Bedeutung sind (so etwa bei den Ausführungen zur pädagogischen Freiheit). Im Rahmen dieser 21 Kantone werden vier Kantone einer genaueren Betrachtung unterzogen. Mit diesen vier ausgewählten Kantonen können die verschiedenen Ausgangslagen der Kantone im Grundschulbereich abgedeckt werden, so dass sich die diesbezüglichen Ausführungen grundsätzlich auf die übrigen Kantone übertragen lassen:

- Der Kanton St. Gallen ist ein einsprachiger Kanton, welcher dem HarmoS-Konkordat beigetreten ist.
- Der Kanton Aargau ist ein einsprachiger Kanton, welcher dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten ist.
- Der Kanton Bern ist ein mehrsprachiger Kanton, der dem HarmoS-Konkordat beigetreten ist. Zugleich ist der Kanton auch der Convention scolaire romande du 21 juin 2007 (CSR) beigetreten.
- Der Kanton Graubünden ist ein mehrsprachiger Kanton, der dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten ist.

In Bezug auf die Umsetzung der sprachregionalen Lehrpläne gestaltet sich die Situation in diesen Kantonen wie folgt:

- Der Kanton St. Gallen führte einen auf dem Lehrplan 21 basierenden Lehrplan auf das Schuljahr 2017/2018 ein.
- Der Kanton Aargau führt einen auf dem Lehrplan 21 basierenden Lehrplan gestaffelt bis Ende Schuljahr 2022/2023 ein.
- Der Kanton Bern führte für die deutschsprachigen Schulen einen auf dem Lehrplan 21 basierenden Lehrplan gestaffelt bis zum Schuljahr 2020/2021 ein. In den französischsprachigen Schulen wird seit dem Schuljahr 2014/2015 der Plan d'études romand (PER) verwendet.

- Der Kanton Graubünden führte für die Schulen aller drei Amtssprachen je einen auf dem Lehrplan 21 basierenden Lehrplan auf das Schuljahr 2018/2019 ein. Dies gilt auch für die italienischsprachigen Schulen.

Für die Bezugnahme auf einen konkreten kantonalen Lehrplan wird der Lehrplan des Kantons St. Gallen als Anschauungsbeispiel verwendet. Da dieser auf dem Lehrplan 21 basiert, sind die grundsätzlichen Inhalte die gleichen wie in den Lehrplänen der anderen Kantone der Sprachregion. Als Vergleichslehrplan dient der momentan noch gültige Lehrplan des Kantons Aargau, welcher noch nicht auf dem Lehrplan 21 basiert.

Im Zusammenhang mit den sprachregionalen Lehrplänen gilt folgendes: Auf den PER und den Piano di studio wird nur am Rande eingegangen. Der Lehrplan 21 hingegen wird genauer betrachtet, da sich dieser in seiner Grundform in rechtlicher Hinsicht von den anderen sprachregionalen Lehrplänen sowie den kantonalen Lehrplänen abhebt.

Da es sich um eine rechtswissenschaftliche Dissertation handelt, steht der spezifische schulische Inhalt nicht im Zentrum der Fragestellungen. Die Beurteilung von Unterrichtsformen und Unterrichtsinhalten sei den Erziehungswissenschaften und der Pädagogik überlassen. Auch die öffentliche Kritik am Lehrplan bzw. Teilen des Lehrplans (z.B. die Fremdsprachenthematik oder die Frage nach der Zulässigkeit des Sexualkundeunterrichts auf Primarschulstufe) muss ausgeklammert werden. Trotz der Konzentration auf die rechtlichen Aspekte des Lehrplans ist es notwendig, sowohl pädagogische Aspekte wie auch die politische Debatte in die vorliegende Arbeit einfliessen zu lassen, um gewisse Zusammenhänge sichtbar zu machen und den Lehrplan in seinen verschiedenen Teilen überhaupt analysieren zu können. Die rechtliche Bedeutung muss auch im Lichte der pädagogischen Thematik beurteilt werden können.

Im Zusammenhang mit der Frage, wer über den Erlass von Lehrplänen entscheidet, stellen sich auch Fragen der fachlichen und demokratischen Legitimation. Da dies für sich alleine genügend Umfang für eine Dissertation bieten würde, wird in dieser Arbeit nur am Rande auf diese Aspekte eingegangen.

C. Methodik

Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für die vorliegende Dissertation bildet der Lehrplan. Alle Ausführungen stehen in einem engeren oder weiteren Bezug zu diesem:

- Die dargestellten Akteure haben einen Bezug zum Lehrplan, weil sie diesen entweder formulieren, gestützt auf diesen tätig werden oder durch diesen in anderer Weise beeinflusst werden.
- Die dargestellten Rechtsnormen beziehen sich auf das Schulwesen und haben einen Einfluss auf Inhalt oder Form des Lehrplans.
- Die dargestellten Handlungsformen beziehen sich auf die Einordnung des Lehrplans in rechtlicher Hinsicht und knüpfen an den Begriffsbestandteil «Plan» an.

Basierend auf diesen Ausführungen können die Forschungsfragen nach den rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans, den Entscheidkompetenzen und der Rechtsnatur beantwortet werden.

D. Aufbau

Die vorliegende Dissertation besteht neben der Einleitung zu Beginn und der Zusammenfassung der Erkenntnisse am Ende aus drei Teilen: Darstellung der Akteure und der Normierung des Grundschulbereichs sowie der Lehrpläne (Teil 1), Darstellung des Lehrplans des Kantons St. Gallen als konkretes Anschauungsbeispiel für einen kantonalen Lehrplan sowie Beantwortung der ersten beiden Forschungsfragen (Teil 2) und Eruierung der Rechtsnatur des kantonalen Lehrplans (Teil 3).

Im ersten Teil werden die Grundlagen für die Beantwortung der Forschungsfragen gelegt. Dazu gehört erstens die Darstellung der Akteure des Grundschulbereichs, wobei auf diejenigen Akteure fokussiert wird, welche einen Bezug zum Lehrplan aufweisen (Kapitel B.). Diese Ausführungen bilden die Basis für die Beantwortung v.a. der ersten und dritten Forschungsfrage. Als zweites folgen Ausführungen zur Normierung des Grundschulbereichs, wozu auch die Normierung der Lehrpläne gehört (Kapitel C.). Dabei wird ein Überblick über diejenigen Bestimmungen gegeben, welche einen Einfluss auf die Ausgestaltung des Grundschulwesens im Generellen oder auf den Lehrplan im Besonderen haben, wobei Normen auf allen Stufen der Rechtsordnung beachtet werden. Diese Ausführungen haben eine Bedeutung für die Beantwortung aller Forschungsfragen. Ein Zwischenfazit (Kapitel D.) schliesst den ersten Teil ab.

Im zweiten Teil wird der Lehrplan des Kantons St. Gallen als konkretes Anschauungsbeispiel eines aktuellen kantonalen Lehrplans dargestellt (Kapitel B.). Dieser dient als Anknüpfungspunkt für die Beantwortung der dritten Forschungsfrage sowie als Grundlage für die erste Forschungsfrage. Diese wird im Anschluss an die Darstellung des Lehrplans des Kantons St. Gallen beantwortet und stellt die Bedeutung des Lehrplans in den Fokus, welche anhand der rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans ersichtlich wird (Kapitel C.). Die Funktionen können anhand der Ausführungen im ersten Teil sowie der Darstellung des Lehrplans des Kantons St. Gallen eruiert werden. Zugleich wird dargestellt, wie diese Funktionen im Lehrplan des Kantons St. Gallens umgesetzt werden. Die zweite Forschungsfrage stellt die Entscheidkompetenzen beim Lehrplan in den Vordergrund (Kapitel D.). Dabei wird anhand der rechtlichen Bestimmungen geprüft, wer in den Kantonen für den Erlass des Lehrplans zuständig ist und welche weiteren Behörden und Anspruchsgruppen in diesen Entscheidprozess involviert sind. Bei diesen Ausführungen werden Fragen der politischen und fachlichen Legitimation von Lehrplänen gestreift.

Im dritten Teil steht die Beantwortung der Frage nach der Rechtsnatur des Lehrplans im Vordergrund. Zuerst folgt eine kurze Darstellung bisheriger Quellen zur Rechtsnatur des Lehrplans (Kapitel B.). Die anschliessende Analyse der Rechtsnatur des Lehrplans knüpft an den Begriffsbestandteil «Plan» an und beschreibt diese Handlungsform der Verwaltung (Kapitel C.). Unter Bezugnahme auf die Ausführungen in den ersten beiden Teilen wird anschliessend die Rechtsnatur des Lehrplans bestimmt und die Dissertation damit abgerundet (Kapitel D.).

Teil 1:

Der Grundschulbereich: Akteure und Normierung

A. Einführung

Der Lehrplan ist ein Begriff aus dem Bildungswesen, ein Instrument, das nicht leicht zu greifen ist.[7] Als Basis für die drei Forschungsfragen ist zu bestimmen, was den Lehrplan als Instrument des Bildungsrechts ausmacht. Dazu ist einerseits zu eruieren, welche Akteure am Grundschulbereich beteiligt sind (B.). Genannt werden diejenigen Akteure, welche einen Bezug zum Lehrplan haben, entweder weil sie diesen ausgestalten (z.B. der Kanton), mit diesem arbeiten (z.B. Lehrperson) oder durch ihn geprägt werden (z.B. Schülerinnen und Schüler). Andererseits ist zu bestimmen, wie der Grundschulbereich geregelt ist (C.). Damit kann aufgezeigt werden, welche Rechtsnormen die Ausgestaltung des Lehrplans bestimmen und wie dieser selbst normiert wird.

[7] Vgl. zum Begriff vorne, Einleitung A.

B. Die Akteure des Grundschulbereichs und ihre Stellung

I. Einleitung

Der Grundschulbereich ist vielfältig ausgestaltet und wird durch mannigfache Faktoren geprägt. Auch die Akteure des Grundschulwesens finden sich auf allen Ebenen des Bundesstaats, auch wenn der Einfluss auf das Grundschulwesen verschieden ist.[8] Die Schulhoheit kommt gemäss Art. 62 Abs. 1 BV den Kantonen zu, gleichzeitig hat aber auch die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der EDK erhebliche Bedeutung (II.). Trotz dieser Zusammenarbeit kommt den Kantonen (III.) grosses Gewicht zu, da sie u.a. die Organisation des Schulwesens festlegen, wozu etwa der Grundsatz der geleiteten Schule gehört, und sie bezeichnen die Behörden, welche im Grundschulwesen eine Rolle einnehmen. Den Kantonen unterstellt sind die Gemeinden, welchen wichtige Aufgaben im Grundschulbereich übertragen sind (IV.). An den Schulen sind die Lehrpersonen (V.) sowie die Schülerinnen und Schüler (VI.) die zentralen Akteure. Durch das Schulobligatorium für ihre Kinder werden auch die Erziehungsberechtigten zu Akteuren des Grundschulbereichs (VII.). Um die Anforderungen an den ausreichenden Grundschulunterricht erfüllen zu können, bedarf es entsprechend ausgebildeter Lehrkräfte, weswegen den Pädagogischen Hochschulen ebenfalls eine wichtige Bedeutung zuzumessen ist (VIII.). Undenkbar ist zudem ein Unterricht ohne Lehrmittel, so dass auch die Lehrmittelverlage als Akteure des Grundschulbereichs zu bezeichnen sind (IX.). Einen Einfluss auf das Schulwesen hat zudem die Gesellschaft, dabei insbesondere die Politik zusammen mit Berufswelt und nachfolgenden Schulen, die massgeblich mitprägen, welche Diskussionen im Grundschulbereich geführt werden (X.).

[8] Auf die oberste Ebene, den Bund, wird im Rahmen der Darstellung der Grundschulakteure nicht eingegangen. Dies insb. weil ihm bei der konkreten Lehrplangestaltung keine Rolle zukommt. Der Bund wird insb. bei der Zusammenarbeit im Grundschulbereich angesprochen (Teil 1 C.III.1) und zudem werden die bundesrechtlichen Vorgaben zum Grundschulbereich dargestellt (Teil 1 C.III.2).

II. Interkantonale Zusammenarbeit im Grundschulbereich im Rahmen der EDK

In der EDK sind die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der einzelnen Kantone zu einer politischen Behörde vereint, um die Koordination der Aufgaben im Schulbereich zu ermöglichen. Die EDK besteht bereits seit 1897. Sie hat juristische Rechtspersönlichkeit und wird als öffentlich-rechtliche Körperschaft sui generis bezeichnet, welche nicht in das Handelsregister eingetragen werden muss.[9] Sie ist vertrags- und prozessfähig und tritt durch ihre Organe rechtsgeschäftlich auf.[10] Ihren Sitz hat die EDK in Bern.[11] Im Bereich der Regierungskonferenzen ist die EDK die einzige Organisation, welche (auch) auf staatsvertraglicher Grundlage (dem Schulkonkordat) konstituiert ist.[12]

Die Organisation der EDK wird im EDK-Statut geregelt, welches im Rahmen des Vollzugs des Schulkonkordats durch die EDK erlassen wurde. Das oberste Entscheidorgan ist die *Plenarversammlung*, welche durch die 26 Regierungsrätinnen und -räte gebildet wird, die den jeweiligen kantonalen Bildungsdepartementen vorstehen.[13] Das Fürstentum Liechtenstein wirkt in der Plenarversammlung als ständiger Gast mit und verfügt über eine beratende Stimme.[14] Gemäss

---

9 Vgl. VEB 29 (1959/60) Nr. 52 (Gutachten des Sekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern mit Verweis auf einen früheren Entscheid des Bundesrats).

10 TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Rz. 27.

11 Art. 1 Abs. 3 EDK-Statut.

12 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5495; VEB 29 (1959/60) Nr. 52, 103 ff. (Gutachten des Sekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern mit Verweis auf einen früheren Entscheid des Bundesrats); s.a. Fn. 489. Zum Schulkonkordat hinten, Teil 1 C.IV.1.c).

13 Art. 7 Abs. 1 EDK-Statut. Die Liste der aktuellen Mitglieder der EDK findet sich auf <www.edk.ch => Die EDK => Politische Organe => Zur Liste der EDK-Mitglieder> (18.12.2020). Ungeklärt ist die Frage, ob die einzelnen Mitglieder in dieser Konferenz ihr Departement, die Regierung oder den Kanton vertreten (BIAGGINI, Rollenfragen, 163).

14 Art. 1 Abs. 3 EDK-Statut.

Art. 6 Schulkonkordat ist die EDK in vier Regionalkonferenzen aufgeteilt.[15] Diese beruhen auf eigenem Recht und verfügen über je eigene Statuten.[16]

Die Legitimation für die Arbeit der EDK ergibt sich grundsätzlich aus den jeweiligen Konkordaten. Diese setzen die EDK regelmässig als Vollzugsorgan ein, womit ihr die Kompetenz übertragen wird, eigene Bestimmungen zu erlassen und Beschlüsse zu fassen.[17] Der Erlass dieses Vollzugsrechts obliegt nach Art. 7 Abs. 1 EDK-Statut bei allen wichtigen Konferenzgeschäften mit Entscheid- oder Richtliniencharakter der Plenarversammlung. Diese Vollzugsbestimmungen werden als «Reglemente» oder «Richtlinien» bezeichnet und in der Rechtssammlung der EDK publiziert.[18] Basierend auf den entsprechenden Konkordatsbestimmungen kann die EDK auch förmliche *Empfehlungen* zuhanden der Kantone erlassen.[19] Zu den weiteren Instrumenten der EDK gehören die *Erklärungen*. Solche Erklärungen gibt die EDK zu aktuellen bildungspolitischen Fragen ab.[20] Sie

---

15 CIIP (Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Tessin, Waadt und Wallis), NW EDK (Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Luzern, Solothurn und Wallis), BKZ (Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug), EDK-OST (Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Zürich und Fürstentum Liechtenstein). Dass gewisse Kantone in mehreren Regionalkonferenzen vertreten sind, ist die Folge sprachlicher Gründe oder der geografischen Lage eines Kantons.

16 BKZ-Statut, Geschäftsreglement EDK-OST, NW EDK Statut, Statuts CIIP.

17 Bochsler/Sciarini, Standbeine, 26. Zum Sekundärrecht siehe auch hinten, Teil 1 C.III.1.b)aa). Inwieweit Beschlüsse der EDK für die Kantone verbindlich sind, ist unklar. Das BGer beurteilt diese grundsätzlich als nicht rechtsverbindlich (so explizit für die EDK-Sprachenstrategie, BGer 1C_267/2016 [03.05.2017], E. 7.2; ebenso Künzli, Kantonale Lehrplanpolitik, in: Criblez et al., FS Künzli, 62). Durch die breite Abstützung, welche EDK-Plenarbeschlüssen zukommt, sollten diese m.E. verpflichtender sein als blosse politische Deklarationen, damit die EDK ihre Rolle als Koordinationsorgan überhaupt sinnvoll wahrnehmen kann.

18 Bochsler/Sciarini, Standbeine, 26. Die Rechtssammlung der EDK ist auf ihrer Homepage abrufbar: <www.edk.ch => Die EDK => Offizielle Texte => Rechtssammlung der EDK> (18.12.2020). Zu diesem Vollzugsrecht gehört etwa das Organisationsreglement über die Durchführung der Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen vom 8. Mai 2014 (SR-EDK 1.2.3).

19 Diese Empfehlungen ergehen gestützt auf das Schulkonkordat, dazu hinten, Teil 1 C.IV.1.d).

20 Art. 7 Abs. 2 Bst. g EDK-Statut. Abrufbar sind die Erklärungen unter <www.edk.ch => Die EDK => Offizielle Texte => Politische Erklärungen> (18.12.2020).

werden von der EDK-Plenarversammlung mit einem einfachen Mehr verabschiedet.[21]

Die mit der Annahme der Bildungsverfassung 2006 neu eingefügte, bundesverfassungsrechtliche Regelung in Art. 62 Abs. 4 BV[22] hat die EDK in ihrer Rolle als Koordinationsorgan in gesamtschweizerischen Bildungsfragen gestärkt und ihr eine hohe Legitimität verschafft, die Koordination der Kantone im Bildungsbereich wirksam zu verbessern.[23] Dies auch, da die EDK intensiv an den Bestrebungen zur Reform der Bildungsverfassung beteiligt war und das Resultat auf einer engen Zusammenarbeit zwischen WBK-N, WBK-S und EDK basiert.[24] Eng in diesem Zusammenhang ist auch die Entstehung des HarmoS-Konkordates zu sehen, welches im gleichen Zeitraum ausgearbeitet wurde, wie die Bestrebun-

---

21 Als Bsp. siehe: Ziele für den Bildungsraum Schweiz (EDK/WBF), Chancen optimal nutzen: Erklärung 2019 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz vom 27. Juni 2019, <www.edk.ch => Die EDK => Offizielle Texte => Politische Erklärungen => Ziele für den Bildungsraum Schweiz> (18.12.2020).

22 Dazu im Detail hinten, Teil 1 C.III.1.b)bb).

23 CRIBLEZ, Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum, in: Ders., Bildungsraum, 15; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 46. Zu den aktuellen Schwerpunkten der Tätigkeiten der EDK siehe EDK, Tätigkeitsprogramm 2021–2024, 4 ff., abrufbar unter <www.edk.ch/dyn/33390.php> (18.12.2020).

24 EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 24; Erklärung der EDK vom 29. Oktober 2004 «Harmonisierung Bildungssystem, Ziele und Eckwerte des Bildungssystems schweizweit harmonisieren. Erklärung der EDK vom 29. Oktober 2004 zu Stand und Perspektiven der schweizerischen Schulkoordination» sowie Erklärung der EDK zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 vom 9. März 2006 «Bildungsverfassung, Erklärung der EDK zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 21. Mai 2006. Ja zu einer zeitgemässen Steuerung des Bildungssystems Schweiz», <www.edk.ch => Die EDK => Offizielle Texte => Politische Erklärungen> (18.12.2020). Die Bestimmungen über den obligatorischen Schulbereich (Art. 61a und 62 Abs. 4 BV) bilden dabei eine Kombination von Elementen aus der parlamentarischen Initiative Zbinden, den Standesinitiativen sowie dem Harmonisierungskonzept der EDK (EHRENZELLER, HarmoS im Lichte der Bildungsverfassung, in: Auer, HarmoS, 26; vgl. detailliert Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5491 f., 5497, 5499 ff.). Man war bestrebt, einen Mittelweg zwischen der Übertragung weiterer Kompetenzen auf den Bund sowie den föderalistischen Anliegen der Kantone im Bereich des Bildungswesens zu finden (HÄNNI, BSK BV, Art. 61a, Rz. 8).

gen zur Reform der Bildungsverfassung entstanden.[25] Eine besondere Rolle hat die EDK auch bei der Ausarbeitung der sprachregionalen Lehrpläne.[26]

III. Die Schulhoheit der Kantone

1. Die Souveränität der Kantone: Art. 3 und Art. 62 Abs. 1 BV

Gemäss Art. 3 BV sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Dieser Verfassungsartikel enthält die drei Grundelemente der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen: Es besteht ein Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes, der Bund hat die Kompetenzhoheit inne und die Kantone verfügen über eine subsidiäre Generalkompetenz.[27]

Die Regelungskompetenz zugunsten der Kantone wird für den Schulbereich in Art. 62 Abs. 1 BV bekräftigt: «Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.» Aufgrund des Grundsatzes in Art. 3 BV würde dies auch dann gelten, wenn dies nicht explizit erwähnt wäre. Da es sich bei der Bildung jedoch um einen politisch sensiblen Bereich handelt,[28] schadet die besondere Bekräftigung nicht,[29] denn

---

25 Zum HarmoS-Konkordat hinten, Teil 1 C.IV.2.

26 Dazu hinten, Teil 1 C.IV.4.

27 BGE 140 I 176 E. 7.1, 185; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 19, Rz. 3; AUER, Kantone, Rz. 27 ff., 120 f. Weiterführend zur Kompetenzverteilung etwa SCHWEIZER, Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 1, III.7, Rz. 1 ff.; EHRENZELLER/EHRENZELLER, L'amour de la complexité, 36 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 19, Rz. 1 ff.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 3 BV, Rz. 9 ff.; BRUNNER, Möglichkeiten, 40 ff.; ABDERHALDEN, Interkantonale Zusammenarbeit, 27 ff.

28 Dazu etwa die Einleitung (vorne, Einleitung A.) oder den Überblick über kantonale Vorstösse im Zusammenhang mit den Lehrplänen der Grundschule (hinten, Teil 2 D.IV).

29 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 9; MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 62, Rz. 4 f.

diese hat eine «Beruhigungsfunktion»[30]. Dies verdeutlicht, dass die kantonale Ebene in der Organisation der Volksschule der zentrale Referenzpunkt ist.[31]

2. Der Grundschulunterricht der Kantone: Art. 62 Abs. 2 BV

Gemäss Art. 62 Abs. 2 BV sorgen die Kantone «für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich.»[32] Für den Grundschulunterricht verankert Art. 62 BV (zusammen mit Art. 19 BV[33]) einen (individualrechtlichen) Minimalstandard, welcher von den Kantonen nicht unterschritten werden darf.[34] Dies bedeutet auch, dass es den Kantonen nicht freigestellt ist, ob sie eine Grundschulbildung anbieten wollen, sondern dass sie dazu verpflichtet sind.[35]

Mit den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen soll eine grundlegende Kohärenz der verschiedenen kantonalen Bildungssysteme gesichert und ein für die ganze Schweiz geltender Minimalstandard für die Ausbildung definiert werden.[36] Die offen formulierte Verfassungsbestimmung bedeutet aber auch, dass die Kantone im Rahmen dieses verfassungsrechtlich verankerten Minimums Modalitäten, Struktur, Methode und Inhalte des Grundschulunterrichts festlegen

---

30 RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 713.

31 HEINZER/HANGARTNER, Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz, in: Dies., Gemeinden, 39; APPIUS/NÄGELI/LEWA, Schulreformen – Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden, in: Hangartner/Heinzer, Gemeinden, 79.

32 Auf die einzelnen Bestandteile des Art. 62 Abs. 2 BV wird hinten (Teil 1 C.III.2.b)) eingegangen.

33 Zu Art. 19 BV hinten, Teil 1 C.III.2.b).

34 WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 9; MAHON, Droits fondamentaux, Rz. 201; PLOTKE, Schulrecht, 147.

35 MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 62, Rz. 9. Das gilt aber nur für den Grundschulunterricht, in Bezug auf die anderen Schulstufen ist der Kanton frei, ob er weitere Schulen einrichtet (WAGNER PFEIFER, Staatlicher Bildungsauftrag, 251).

36 PLOTKE, Grundschulunterricht, 556 ff.; KAUFMANN, Soziale Grundrechte, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 41, Rz. 37.

und Ermessen geniessen.[37] Die Kantone verfügen also bei der Ausgestaltung des Grundschulunterrichts über einen weiten Spielraum.[38] Dieser Spielraum wird neben dem verfassungsrechtlichen Minimalstandard aus Art. 19 und 62 BV durch weitere bundesrechtliche Vorschriften wie auch völkerrechtliche Verpflichtungen eingeschränkt.[39] Die kantonale Schulhoheit gilt damit nicht unbegrenzt und die Kantone sind beim Vollzug an die Bundestreue gebunden.[40] Zudem begrenzen auch verschiedene interkantonale Vereinbarungen die Schulhoheit der einzelnen Kantone.[41] Ziel all dieser Einschränkungen ist eine gewisse Angleichung der Bildungsinhalte und Bildungsziele sowie die Erreichung eines gewissen Qualitätsstandards, was der Gewährleistung der Chancengerechtigkeit in der Bildung zugutekommt.[42] Diese Vorgaben sind von den Kantonen beim Legiferieren im Schulbereich somit zu beachten und einzuhalten.[43]

---

37 EPINEY/WALDMANN, Soziale Grundrechte, Rz. 34; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rz. 1564; WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 9; KIM, Primarschule, 105.

38 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 21; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 38 ff. Vgl. BGE 129 I 35 E. 7.3, 38; 129 I 12 E. 4.2, 16; BGer 2P.150/2003 (16.09.2003), E. 4.2; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rz. 1564; PLOTKE, Grundschulunterricht, 557; ECKSTEIN, Schule und Elternrecht, 128; MAHON, Droits fondamentaux, Rz. 200. Die Ausgestaltung erfolgt über die kantonale Schulrechtsetzung (dazu hinten, Teil 1 C.V) und den Lehrplan (dazu der Lehrplan St. Gallen als Anschauungsbeispiel hinten, Teil 2 B).

39 Dazu gehören v.a. die Art. 62 Abs. 2–5, Art. 63, 63a, 64a, 66, 67, 67a und 68 BV (dazu hinten, Teil 1 C.III.2), der UNO-Pakt I und die KRK (dazu hinten, Teil 1 C.II.1). S.a. BREITENMOSER, Der Einfluss des internationalen Rechts auf das föderalistische Bildungsrecht der Schweiz, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 100; OETER, Erstvotum zum Referat von Stefan Breitenmoser, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 103 f.

40 MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 62, Rz. 7; BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 21 f.; EGLI, Bundestreue, Rz. 918; GROSSENBACHER, Druck, 6; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 105 ff. Zum Begriff der Bundestreue s. EGLI, Bundestreue, Rz. 3 ff.

41 Vgl. etwa das Schulkonkordat oder das HarmoS-Konkordat. Dazu hinten, Teil 1 C.IV.1 und Teil 1 C.IV.2.

42 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5518 f.

43 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5518 f. Zur Normierung im kantonalen Recht siehe hinten, Teil 1 C.V.

3. Das Schulwesen als Verwaltungsaufgabe

Der Begriff des *Schulwesens* in Art. 62 Abs. 1 BV wird breit verstanden und umfasst sämtliche Schulstufen von der Vorstufe bis hin zur Quartärstufe.[44] Damit umfasst die kantonale Schulhoheit neben dem Grundschulunterricht auch die Mittelschulen, die Erwachsenenbildung und die Jugendarbeit.[45] Zum Schulwesen zählen überdies alle personellen und sachlichen Mittel im Dienst der Bildung des Menschen, deren Finanzierung, Koordination, Regulierung und Beaufsichtigung.[46] Das bedeutet, dass die Kantone grundsätzlich auch frei darin sind, wie sie die Schule organisieren, finanzieren und aufbauen.[47] Das Schulwesen ist entsprechend oftmals an prominenter Stelle in den Kantonsverfassungen geregelt.[48] Die kantonale Schulhoheit erfährt diverse Einschränkungen, so ist etwa der Berufsschulbereich in die Kompetenz des Bundes übertragen worden.[49]

Als Verwaltungsaufgabe wird eine Verwaltungstätigkeit der Verwaltungsträger bezeichnet.[50] Dabei wird unterschieden zwischen «Arten von Verwaltungsaufgaben» und «Arten der Aufgabenerfüllung». Es gibt verschiedene Arten von Verwaltungsaufgaben: Ordnungsaufgaben, Lenkungsaufgaben, Infrastrukturaufgaben und sozialpolitische Aufgaben.[51] Für die vorliegende Arbeit ist der Begriff der Infrastrukturaufgaben bedeutungsvoll. *Infrastrukturaufgaben* bezwecken die

---

44 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5504; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 7; MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 62, Rz. 3; ARNET, Schulkonkordat, 67, 69.

45 KIENER, Bildung, Forschung und Kultur in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, § 57, Rz. 6.

46 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 8.

47 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 9; WAGNER PFEIFER, Staatlicher Bildungsauftrag, 251; PLOTKE, Aspekte, 601; BRUNNER, Möglichkeiten, 53. Dies ist auch Teil der kantonalen Organisationsautonomie (AUER, Kantone, Rz. 120 f.; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 9). Vgl. auch vorstehend, Teil 1 B.III.2.

48 So bspw. im Kanton Zug, wo das Schulwesen bereits in § 4 KV ZG angesprochen wird, oder im Kanton Aargau, wo das Schulwesen als erste der einzelnen öffentlichen Aufgaben genannt wird (§ 28 ff. KV AG). Vgl. dazu auch hinten, Teil 1 C.V.1.a).

49 Siehe zur gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen für den Bildungsbereich hinten, Teil 1 C.III.1.

50 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 18.

51 Zu den Begriffen im Detail etwa TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3, Rz. 2 ff.

Erbringung öffentlicher Dienste, sind also dienstleistender Natur.[52] Der Bau und der Betrieb von Schulen ist ein typisches Beispiel für eine solche Infrastrukturaufgabe. Bei den Arten der Aufgabenerfüllung wird zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung, Bedarfsverwaltung sowie wirtschaftender Verwaltung unterschieden.[53] Im vorliegenden Zusammenhang steht die Leistungsverwaltung im Vordergrund. Von *Leistungsverwaltung* wird dann gesprochen, wenn der Verwaltungsträger Vergünstigungen oder Vorteile gewährt, namentlich in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen.[54] Infrastrukturaufgaben werden mit Mitteln der Leistungsverwaltung erfüllt, im Fall der Schule bedeutet dies, dass sie von staatlichen Akteuren betrieben werden.[55] Bei der Schule gibt es daneben auch Elemente der Eingriffsverwaltung. *Eingriffsverwaltung* bedeutet die Beschränkung von Rechten und Freiheiten von Individuen.[56] Beim Schulwesen äussert sich dies darin, dass das Angebot der öffentlichen Schulen mit einer Schulpflicht verknüpft wird. Das heisst, dass die staatliche und gesellschaftliche Sphäre in der Schule ausgesetzt sind, da beide dort notwendigerweise zusammenfallen.[57] Aus diesem Grund müssen im Bereich der Schule Grundfragen in einem formellen Gesetz geregelt werden sowie das Prinzip des rechtssatzmässigen Handelns der Verwaltung zur Anwendung kommen.[58]

---

52 KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 329 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3, Rz. 9; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 391.

53 Zu den Begriffen im Detail etwa TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4, Rz. 3 ff.

54 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 416; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 36; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4, Rz. 4; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 312.

55 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3, Rz. 9. Wird eine Schule nicht von staatlichen Akteuren betrieben, so spricht man von Privatschulen.

56 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4, Rz. 3, 6; PLOTKE, Schulrecht, 55. Vgl. zum Schulrechtsverhältnis als Sonderstatusverhältnis hinten, Teil 1 B.VI.2.c).

57 WIßMANN, Bildung im freiheitlichen Verfassungsstaat, in: Häberle, Jahrbuch, 230.

58 PLOTKE, Schulrecht, 55; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 379 ff.; TANQUEREL, Manuel, Rz. 43; BGE 103 Ia 369 E. 5 u. 6, 380 ff.

4. Kantonale Zuständigkeiten im Schulwesen

Aufgrund des Umstands, dass die Kantone frei darin sind, wie sie die Schule organisieren,[59] zeigen sich Unterschiede in der Ausgestaltung der Schulorganisation. Drei Behörden auf kantonaler Ebene kommt aber in allen Kantonen eine herausragende Bedeutung im Schulbereich zu, nämlich dem Regierungsrat, der Erziehungsdirektion sowie dem Erziehungsrat.[60]

a) Der Regierungsrat

Bei der als Regierungsrat, Staatsrat oder Conseil d'État bezeichneten kantonalen Exekutive handelt es sich um die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons.[61] In verschiedenen Kantonen obliegt die oberste Leitung der Volksschule der Regierung[62] und diese erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum Vollzug der kantonalen Schulgesetze.[63] Teilweise wird auch die Überwachung der Bildung und Erziehung in der Volksschule dem Regierungsrat übertragen.[64]

b) Die Erziehungsdirektion

Im Rahmen der kantonalen Verwaltung stellt die Erziehungsdirektion (auch Bildungsdirektion, Erziehungsdepartement oder Departement für Erziehung genannt) eine der Verwaltungsabteilungen dar. Diesen steht jeweils ein Mitglied der Kantonsregierung vor, da die Regierung die Verwaltung führt.[65] Im Bereich des Schulwesens obliegt der Erziehungsdirektion etwa eine Leitungs- oder Auf-

---

59 Dazu vorne, Teil 1 B.III.2 und Teil 1 B.III.3.

60 Von diesen Behörden zu unterscheiden sind diejenigen Behörden, welchen im Rahmen der geleiteten Schule Führungsfunktion zukommt, vgl. dazu hinten, Teil 1 B.III.5.c).

61 Vgl. etwa § 87 Abs. 1 KV AG; Art. 82 Abs. 1 KV AR; Art. 94 Abs. 1 KV GL; Art. 42 f. KV GR.

62 So wörtlich in § 98 Abs. 1 SchulG SG; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 SchulG VS.

63 § 91 Abs. 1 SchulG AG; Art. 74 Abs. 1 SchulG BE; Art. 97 SchulG GR; § 37 Abs. 1 Bst. a SchulG LU; Art. 132 SchulG SG.

64 Vgl. z.B. Art. 95 Abs. 1 SchulG FR; Art. 89 Abs. 1 SchulG GR.

65 Vgl. Art. 87 Abs. 1 KV BE; Art. 110 KV FR; Art. 53 Abs. 1 KV VS.

sichtsfunktion im Bildungswesen.[66] Daneben sorgt die Direktion regelmässig für den Vollzug der Schulgesetzgebung.[67] Innerhalb der Organisation der Erziehungsdirektion besteht jeweils eine für das Volksschulwesen zuständige Behörde, das Volksschulamt (auch etwa als Abteilung Volksschule oder Amt für Volksschule bezeichnet), welches mit Fragestellungen im Zusammenhang mit der Grundschule befasst ist.

c) Der Erziehungsrat

Das Gremium des Erziehungsrates (auch Bildungsrat genannt) wurde zu Zeiten der Helvetischen Republik eingeführt und war damals Ausdruck dafür, dass die Schule endgültig als Staatsaufgabe betrachtet wurde.[68] Der Erziehungsrat sollte eine Aufsichts-, Informations-, Wahl- und Disziplinarbehörde sein und vor allem die Ausführung von Gesetzesbestimmungen aus dem Bereich des Erziehungswesens überwachen.[69] Die Idee war es, den inhaltlichen Aufbau der Volksschule jenen Kräften zu übertragen, welche sich auf diese Aufgabe verstanden.[70] Seine Aufgaben sind also historisch begründet. Entsprechend sind auch die Funktionen des Erziehungsrates in den Kantonen verschieden definiert. Währenddem das Gremium in einzelnen Kantonen gar nicht (mehr) existiert, kommt ihm in anderen Kantonen erhebliche Bedeutung zu.[71] Im Kanton St. Gallen etwa leitet und beaufsichtigt der Erziehungsrat die Volksschule und diesem obliegt auch die strategische Schulentwicklung im Sinne des Staatsziels zur Bildung sowie des Erziehungs- und Bildungsauftrags nach Art. 3 SchulG SG.[72] In wiederum ande-

---

66 So im Kanton Aargau, vgl. § 86 Abs. 1 i.V.m. § 51 Abs. 1 SchulG AG; vgl. auch Art. 96 SchulG FR; Art. 69 Abs. 1 SchulG SH.

67 Vgl. z.B. Art. 53 Abs. 1 SchulG BE; § 78 Abs. 1 SchulG BS; Art. 90 Abs. 1 SchulG GR; Art. 103 Abs. 1 SchulG SG.

68 KIM, Primarschule, 17, 19; BOSSHARD, Rechtsordnung, 7; HUNZIKER, Erziehungsrat, 5 ff.

69 HUNZIKER, Erziehungsrat, 12.

70 BRÄNDLI, Schulische Inhalte, in: Criblez et al., FS Künzli, 109 f.

71 Insgesamt 15 Kantone kennen den Erziehungsrat als Gremium, währenddem dieser in 11 Kantonen nicht (mehr) exisitiert: Appenzell Ausserrhoden, Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Obwalden, Solothurn, Thurgau, Tessin und Waadt. Vgl. zum Erziehungsrat auch EDK, Erziehungsräte/Bildungsräte in den Kantonen: rechtliche Grundlagen, Bern 2019, abrufbar unter <www.edudoc.ch/record/134793?ln=de> (18.12.2020); HUNZIKER, Erziehungsrat, passim.

72 Art. 100 Abs. 1 und 2bis SchulG SG; vgl. auch Art. 70 SchulG SH.

ren Kantonen kommt dem Erziehungsrat (vor)beratende Funktion zu und er ist etwa in Schulfragen von grundsätzlicher Bedeutung anzuhören.[73]

5. Die Schule

a) Der Begriff der Schule

Generell subsumiert man unter den Begriff der *Schule* alle Stufen der Aus- und Weiterbildung des Menschen im weitesten Sinne und erfasst damit den Kindergarten, die Grundschule, die Mittelschule, die Hochschule und auch die quartäre Bildungsstufe.[74] Ebenfalls vom Begriff miterfasst werden spezifische Bildungsangebote, Sonderschulen und Privatschulen.[75] Die Schule stellt damit den zentralen Mittelpunkt des Bildungssystems dar.[76] Das Bundesgericht hat zur Schule festgehalten, dass «ein bestimmter Lehrplan mit Lehrziel verlangt und auch darauf Gewicht gelegt werden [kann], ob das allfällige Lehrziel mit den in Schulen verwendeten Schulungsmitteln zu erreichen gesucht wird.»[77] Der Unterricht hat dabei im Kollektiv zu erfolgen.[78] Die Schule umfasst damit jede Form von Unterricht und alle Stufen der Aus- und Weiterbildung des Menschen im weitesten Sinne.

Die für die vorliegende Arbeit besonders bedeutsame *Grundschule* (auch *Volksschule*[79] genannt) erfasst die Primarstufe und die Sekundarstufe I, also die Ausbildung während der obligatorischen Schulzeit.[80] Zur Sekundarstufe I zählen die

---

73 § 80 Abs. 1 SchulG AG; § 79 Abs. 1 SchulG BS; Art. 110 Abs. 1 SchulG VS.

74 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 7; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62, Rz. 5.

75 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 7; PLOTKE, Schulrecht, 45 ff.

76 WIßMANN, Bildung im freiheitlichen Verfassungsstaat, in: Häberle, Jahrbuch, 228; LORETAN, Bund und Schule, 37.

77 BGE 78 I 5, 9.

78 BGE 102 IV 134 E. 2b, 136. Vgl. zum Begriff des Unterrichts hinten, Teil 1 C.III.2.b)aa).

79 Vgl. zum Begriff z.B. LORETAN, Bund und Schule, 39.

80 BGE 129 I 35 E. 7.4, 39; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 34; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 787; PLOTKE, Schulrecht, 103; PLOTKE, Grundschulunterricht, 558; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 925; WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 10. Zum Begriff des Pri-

an die Primarstufe anschliessenden Real- und Sekundarschulen oder die gymnasiale Unterstufe[81] bzw. das Progymnasium an Mittelschulen.[82] Zur Grundschule gehören auch die Hilfs- und Sonderschulen auf den entsprechenden Schulstufen.[83] Wird die Vorschulstufe als wichtige Vorbereitung auf die Schulbildung aufgefasst, so bildet auch sie Bestandteil der Grundschule.[84] Das HarmoS-Konkordat integriert diese in Art. 5 in die obligatorische Schule und erklärt sie damit zu Bestandteil der Grundschule.

b) Die Schule als öffentlich-rechtliche Anstalt

Zur Realisierung der Verwaltungsaufgabe des Schulwesens werden die Schulen errichtet. Zur Schaffung solcher Verwaltungsträger stehen dem Gemeinwesen

---

marunterrichts der BV 1874 vgl. BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 29 f.

81 In BGE 133 I 156 hat das Bundesgericht festgehalten, dass sich der verfassungsrechtliche Anspruch auf Grundschulunterricht nicht auf den Unterricht an Untergymnasien beziehe, selbst wenn dieser noch in die obligatorische Schulzeit falle. Dieser Entscheid ist in der Lehre umstritten und danach in dem Sinne zu relativieren, dass sich der Anspruch der Unentgeltlichkeit richtigerweise auch auf den Unterricht an Untergymnasien beziehen muss, sofern dieser im Rahmen der obligatorischen Schulzeit an öffentlichen Schulen angeboten wird (so etwa PLOTKE, Grundschulunterricht, 556 ff.; MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 19, Rz. 6; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 3470; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 790; WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 10; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 34; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 14; BREITENMOSER, Der Einfluss des internationalen Rechts auf das föderalistische Bildungsrecht der Schweiz, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 66). Dieser Meinung kann m.E. beigepflichtet werden. Das Bundesgericht hat seine Meinung jedoch in BGer 2C_277/2010 (11.05.2012), E. 7 bestätigt, ohne auf die kritischen Stimmen in der Literatur einzugehen.

82 PLOTKE, Grundschulunterricht, 556 ff.

83 Vgl. BGE 117 Ia 27 E. 6, 31 f.; 138 I 162 E. 3.1, 164.

84 Vgl. HÖRDEGEN, Chancengleichheit, 113; KAUFMANN, Soziale Grundrechte, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 41, Rz. 41. Nach wie vor erstreckt sich die Schulpflicht aber nicht in allen Kantonen auf den Kindergarten und dessen Besuch ist teilweise freiwillig, so z.B. im Kanton Graubünden (vgl. Art. 7 Abs. 3 SchulG GR). Da aber auch in diesen Kantonen der Kindergarten von einem Grossteil der Kinder besucht wird, fordert PLOTKE (Aspekte, 612 f.), dass die BV in dem Sinne zu ändern sei, dass auch der sog. freiwillige Besuch des Kindergartens unter die Garantien von Art. 19 und 62 BV fällt, denn gemäss der jetzigen Rechtslage gilt nur als Grundschulunterricht, was obligatorisch zu besuchen ist.

entweder die Gesellschaftsformen des Zivilrechts oder öffentlich-rechtliche Organisationsformen offen. Eine Organisationsform des öffentlich-rechtlichen Bereichs ist die *öffentlich-rechtliche Anstalt*. Eine solche erfüllt folgende fünf Begriffsmerkmale:[85]

- Von einem (oder mehreren) Gemeinwesen getragen;
- organisatorisch ausgegliedert;
- mit persönlichen und sachlichen Mitteln ausgestattet;
- mit einer gewissen Autonomie versehen;
- zur dauerhaften Erfüllung einer Aufgabe des Trägergemeinwesens bestimmt.

Unterschieden wird zwischen rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen Anstalten. Als Abgrenzungskriterium gilt die Rechtspersönlichkeit. Als *rechtsfähig* (bzw. selbstständig) wird eine Anstalt bezeichnet, wenn sie selber Zurechnungssubjekt von Rechten und Pflichten ist.[86] Diese Anstalten treten in eigenem Namen als Vertragspartner und Prozesspartei auf, können über ein eigenes Vermögen verfügen und dementsprechend auch Haftungssubjekt sein.[87] Bei einer *nicht rechtsfähigen* (bzw. unselbstständigen) Anstalt hingegen wirkt grundsätzlich das jeweilige Trägergemeinwesen als Vertragspartner, Prozesspartei und Haftungssubjekt.[88] Nach der zweiten Unterscheidung werden die Anstalten in autonome und nicht autonome Anstalten eingeteilt, wobei als Abgrenzungskriterium das

---

85 Vgl. zu diesen Voraussetzungen im Detail TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 3 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1659 ff.; PORTNER, Anstaltsgewalt, 7 ff.; PLOTKE, Schulrecht, 67; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 661 ff.

86 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 9; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1665.

87 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 9.

88 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 10; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1667. Ein Teil der Lehre zählt diese Rechtsfigur nicht zu den Anstalten sondern bezeichnet sie als betriebliche Einrichtung des Verwaltungsträgers, dem sie zugeordnet ist (so z.B. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 10). Im Rahmen dieser Dissertation wird der Begriff der unselbstständigen Anstalt verwendet.

Mass an Entscheidungsfreiheit dient.[89] Eine scharfe Grenze zwischen autonomen und nicht autonomen Anstalten lässt sich nicht ziehen, denn der Gesetzgeber kann den Grad an zugestandener Entscheidungsfreiheit nahezu beliebig skalieren.[90] Das Mass an Entscheidungsfreiheit der einzelnen Anstalt ergibt sich jeweils aus deren Gründungserlass.[91]

Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist die Schule als öffentlich-rechtliche Anstalt zu qualifizieren, welche i.d.R. unselbstständig und nicht autonom bzw. teilautonom ist.[92] Die Schule erfüllt die Begriffsmerkmale der öffentlich-rechtlichen Anstalt wie folgt: Die öffentliche Schule wird in der Regel von einem *lokalen Gemeinwesen* getragen, dies sind entweder die Einwohnergemeinden oder die sog. Schulgemeinden.[93] Die Schule ist damit *organisatorisch aus der Zentralverwaltung ausgegliedert* und dient dem Gemeinwesen als Organisationsform, um in geeigneter Weise Leistungen zu erbringen.[94] Da das Schulwesen aber kantonal und nicht gemeindlich geregelt ist, hat der Kanton die oberste Leitung und Aufsicht.[95] Die Schulen sind des Weiteren mit *persönlichen sowie sachlichen Mitteln* ausgestattet. Dazu gehören insbesondere die ihr zugewiesenen Vermögenswerte wie Gebäude, Lehrmittel oder Mobiliar.[96] Zudem verfügen die Schulen insoweit über eine *gewisse Autonomie*, als ihr die für sie bedeutsamen Rechtssätze gewisse Räume zur eigenen Gestaltung in organisatorischer sowie

---

89 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 11; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1670. Vgl. zum Begriff der Autonomie auch hinten, Teil 1 B.VIII.3.

90 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 11.

91 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 166; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 11.

92 PLOTKE, Schulrecht, 66 f.; AUBERT M., Bildungsrecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 13 m.w.H.; BOSSHARD, Rechtsordnung, 94; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 159; LORETAN, Bund und Schule, 37. Vgl. auch § 2 Abs. 2 SchulG AG.

93 Zur Gemeinde als Trägerin siehe hinten, Teil 1 B.IV.

94 Vgl. PLOTKE, Schulrecht, 67.

95 In den Kantonen Graubünden und St. Gallen nimmt die Regierung die oberste Leitung wahr (Art. 89 Abs. 1 SchulG GR; Art. 98 Abs.1 SchulG SG). In einigen Kantonen wird die Oberaufsicht dem entsprechenden Departement zugeteilt (z.B. § 51 Abs. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 SchulG AG; § 73 Abs. 1 SchulG ZH) oder bestehen besondere regionale Schulinspektorate für diese Aufgabe (z.B. Art. 52a Abs. 1 SchulG BE).

96 PLOTKE, Schulrecht, 68.

administrativer Hinsicht freilassen.[97] Im Zuge der Einführung der geleiteten Schulen[98] nahm auch die Autonomie zu, so dass heute von teilautonomen Schulen gesprochen werden kann. Im Vergleich zu einer Universität verfügt die Schule jedoch über wenig Autonomie, da sie beispielsweise weder den Lehrplan noch die Art der Ausweise, welche sie aushändigt, noch einen Grossteil der Lehrmittel selbst bestimmen kann. Zur *dauernden Aufgabe* gehört die Ausbildung der Kinder und Jugendlichen, mitunter also das Einwirken durch Unterricht, Bildung und Erziehung auf Personen zum Zwecke der grösseren Befähigung.[99] Die unselbstständigen Schulen sind gegen die Anordnungen ihres Trägergemeinwesens machtlos und verpflichten durch ihre Handlungen ihren Träger.[100]

c) Die geleitete Schule und ihre Führung

«Durch die Einrichtung einer Schulleitung und eines Qualitätsmanagements sollen die Führungssituation an den Schulen verbessert sowie die Qualität der Schule und des Unterrichts gesichert und gefördert werden.»[101] Diese Formulierung entspricht dem Leitgedanken der geleiteten Schulen wie sie heute in allen schweizerischen Kantonen die Regel sind.[102] In der geleiteten Schule übernimmt die etwa als Schulpflege, Schulkommission, Bildungskommission oder (Schul-) Rat bezeichnete Behörde die strategische (politische) Führung und die Schulleitung die operative (betriebliche) Führung. Im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen verfügen beide Organe über Autonomie, um ihre Aufgaben sachgerecht

97 PLOTKE, Schulrecht, 67.

98 Dazu nachfolgend, Teil 1 B.III.5.c).

99 Vgl. PORTNER, Anstaltsgewalt, 3.

100 PLOTKE, Schulrecht, 68.

101 § 3 Weisungen geleitete Schulen SZ.

102 Dies ergibt sich aus der Durchsicht der kantonalen Schulgesetze mit den entsprechenden Änderungstabellen. So wurden die Bestimmungen zur Schulleitung etwa im Kanton Bern per 01.08.2008 eingefügt und im Kanton St. Gallen per 01.01.2004 erlassen. Im Kanton Aargau wurde eine separate Verordnung zur geleiteten Schule erstellt (VO Geleitete Schule AG). Auch weitere Kantone haben separate Bestimmungen zur geleiteten Schule, so etwa die Kantone Schwyz (Weisungen geleitete Schulen SZ) und Appenzell Ausserrhoden (Weisungen Schulleitung Volksschule AR). Siehe zur geleiteten Schule auch PLOTKE, Schulrecht, 341 ff.

zu erfüllen.[103] Regelmässig haben sich die mit der Schulführung betrauten Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aber an Weisungen zu orientieren.[104] Im Rahmen des Vollzugs des Schulgesetzes werden regelmässig schulinterne Reglemente erlassen, welche etwa Vorschriften zum Schulalltag (z.B. Znüniregelung oder Finkenpflicht) enthalten.[105]

Die Aufgaben des mit der strategischen Führung der Schule betrauten Organs werden in Art. 35 SchulG BE wie folgt umschrieben: Die *Schulkommissionen* stellen die gute Führung der Volksschulen sicher (Abs. 1). Sie sorgen dafür, dass jedes Kind die Volksschule gemäss der kantonalen Gesetzgebung besucht (Abs. 2 Bst. a), sorgen für die Verankerung der Schulen in der Gemeinde (Abs. 2 Bst. b), legen die strategische Ausrichtung der Schulen fest (Abs. 2 Bst. c) und nehmen die übrigen Aufgaben und Befugnisse gemäss der Volksschulgesetzgebung, der Lehreranstellungsgesetzgebung und den Bestimmungen der Gemeinde wahr (Abs. 2 Bst. d).[106] Die Aufgaben der *Schulleitungen* werden in Art. 17 der Schulordnung Stadt St. Gallen folgendermassen dargestellt: Der Schulleitung obliegt die Organisation und Führung der einzelnen Schulen (Abs. 1). Zu den

---

103 Die Teilautonomie der Schulleitung in Bezug auf die Kooperation mit den Erziehungsberechtigten wird bspw. in § 2 Abs. 1 VO Kooperation Erziehungsberechtigte BS explizit festgehalten.

104 Vgl. als Bsp. die Orientierungsraster für die Schulentwicklung und Schulevaluation unter <www.schulen-aargau.ch/regelschule/schulorganisation/qualitaet-aufsicht/schulinternes-qualitaetsmanagement?sectionId=section64652&accordId=2> (18.12.2020). Vgl. generell auch etwa die Weisungen und Reglemente des Erziehungsrates St. Gallen, welche für die nachgeordneten Behörden verbindlich sind: <www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/weisungen-und-reglemente.html> (18.12.2020).

105 Vgl. z.B. das Kindergartenreglement der Schule Erzbachtal, <www.schule-erzbachtal.ch/index.php/34-adminstration/administration/188-kindergartenreglement-ab-2013> (18.12.2020).

106 Vgl. auch Art. 92 SchulG GR [dazu CRAMERI, Graubünden, 256 ff.]; Art. 111 und 114bis Abs. 1 SchulG SG. In einigen Kantonen wird diskutiert, ob nebst den professionellen Schulleitungen überhaupt noch Führungsgremien vonnöten sind. Im Kanton Aargau führte diese Diskussion, welche seit 2013 geführt wird, anlässlich der Abstimmung vom 27. September 2020 zur Abschaffung der Schulpflegen per 1. Januar 2022 (vgl. <www.ag.ch/de/weiteres/aktuelles/wahlen_und_abstimmungen/abstimmungen/archiv_1/archiv.jsp => Abstimmung vom 27. September 2020> [18.12.2020]). Vgl. auch HEINZER (Gestaltungsspielräume der Gemeinden – Schulsteuerung zwischen Subsidiarität und Hierarchie, in: Hangartner/Heinzer, Gemeinden, 101 ff.), der sich zu dieser Entwicklung eher kritisch äussert.

Aufgaben der Schulleitungen gehört nach Art. 17 Abs. 2 Schulordnung Stadt St. Gallen insbesondere die Erteilung von befristeten und unbefristeten Lehraufträgen (Ziff. 1), die Personalführung in der Schule (Ziff. 2), die Umsetzung des Qualitätskonzepts der Schule (Ziff. 3), die Mitwirkung bei der Vorbereitung des Budgets und Verwendung der Sachkredite (Ziff. 4) und die Pflege der Beziehungen zu den Eltern und zum Quartier (Ziff. 5).[107] Zu den Aufgaben und Befugnissen der Schulleitungen gibt es zudem noch ein weiteres vom Stadtrat erlassenes Reglement.[108] Durch die Schaffung von Schulleitungen haben die Lehrpersonen direkte Vorgesetzte und die kommunalen Schulbehörden direkte Ansprechpersonen in den Schulhäusern erhalten.[109]

IV. Die Gemeinden

1. Die Gemeindeautonomie nach kantonalem Recht

Die Gemeinden bilden nach Bund und Kantonen die dritte Ebene im schweizerischen Bundesstaat.[110] Es handelt sich dabei um «die vom öffentlichen Recht der Kanntone eingesetzten öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf territorialer Grundlage, die zur Besorgung von lokalen öffentlichen Aufgaben mit weitgehender Autonomie ausgestattet sind.»[111] Der Bund geht vom Bestand von Gemeinden aus (das zeigt sich z.B. im Zusammenhang mit dem Bürgerrecht in Art. 37 BV), was aber nichts daran ändert, dass die Gemeinden Schöpfungen des kantonalen Rechts sind und auch unter die kantonale Organisationsautonomie fallen, womit es den Kantonen überlassen wird, ob sie ihr Gebiet überhaupt in

---

107 Vgl. auch Art. 36 SchulG BE; § 71 Abs. 2 SchulG AG; Art. 21 Abs. 1 SchulG GR.

108 Darin finden sich die Aufgaben der Schulleitungen insb. in Art. 5 ZuRe Schule SG.

109 APPIUS/NÄGELI/LEWA, Schulreformen – Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden, in: Hangartner/Heinzer, Gemeinden, 79.

110 AUER, Kantone, Rz. 343; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 17, Rz. 1; EHRENZELLER/EHRENZELLER, L'amour de la complexité, 35 f. Die Gemeinden nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für welche weder der Bund noch die Kantone zuständig sind (AUER, Kantone, Rz. 347).

111 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1876. Zu den Gemeindeaufgaben siehe AUER, Kantone, Rz. 360 ff.

Gemeinden aufteilen und wenn ja, welche Aufgaben sie ihnen übertragen.[112] Solche Gemeindeaufgaben sind i.d.R. dauerhafter Natur.[113] Die Gemeinden nehmen grundsätzlich eine Doppelrolle ein, denn sie sind einerseits zur Erfüllung derjenigen Aufgaben verpflichtet, die ihnen der Kanton überträgt, andererseits übernehmen sie als selbstständige demokratische Gebietskörperschaften in eigener Regie öffentliche Aufgaben mit lokalem Bezug.[114] Gemäss Art. 50 BV ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet, womit die wichtige Rolle der kommunalen Selbstverwaltung bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben durch den Bund anerkannt wird.[115] Zum heutigen Zeitpunkt verfügen alle Kantone über Gemeinden[116] und die Gemeindeautonomie wird in den meisten Kantonsverfassungen ausdrücklich verbrieft.[117] Die Gemeindeautonomie

---

112 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 17, Rz. 2 f. m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1877; MEYER, BSK BV, Art. 50, Rz. 11; HEINZER/HANGARTNER, Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz, in: Dies., Gemeinden, 46. Entsprechend unterschiedlich sind die Gemeinden in den einzelnen Kantonen ausgestaltet (siehe dazu AUER, Kantone, Rz. 348).

113 FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 159.

114 MEYER, Die Bedeutung der Gemeindeautonomie im schweizerischen Schulwesen, in: Hangartner/Heinzer, Gemeinden, 57.

115 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 17, Rz. 1; CRAMERI, Graubünden, 30. Die Definition des Bundesgerichts zur Gemeindeautonomie lautet wie folgt: «Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht» (BGE 136 I 265 E. 2.1, 269). Zum Begriff der Gemeindeautonomie im Detail siehe insb. MEYER KILIAN, Gemeindeautonomie im Wandel, Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie, Diss., St. Gallen 2011.

116 Vgl. zur Anzahl und Verteilung der Gemeinden <www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.7008563.html> (18.12.2020).

117 Z.B. in Art. 109 KV BE; Art. 65 KV GR; Art. 89 KV SG; § 5 Abs. 2 KV AG. Vgl. zur Ausgestaltung der Gemeindeautonomie in den Kantonen allgemein CRAMERI, Graubünden, 46 ff. und im Kanton Graubünden 123 ff.; im Kanton Bern FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 45 ff.; im Kanton Zürich JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 2308 ff.

beinhaltet die Befugnis der Gemeinden «zur selbständigen Besorgung ihrer Angelegenheiten.»[118]

2. Die Aufgaben der Gemeinden im Grundschulbereich

Das Volksschulwesen wird als eine gemeinsame Aufgabe der Gemeinden sowie des Kantons bezeichnet.[119] Um diese Aufgabe zu erfüllen, kommt den Gemeinden im Bereich der Grundschule eine entscheidende Stellung zu: Die öffentliche Schule wird in der Regel von einem lokalen Gemeinwesen getragen, dies sind entweder die Einwohnergemeinden oder die sog. Schulgemeinden[120]. So hält beispielsweise § 29 Abs. 1 KV AG fest: «Träger des obligatorischen Volksschulunterrichts sind die Gemeinden oder die Gemeindeverbände.»[121] Die föderalistische Struktur der Schweiz führt dazu, dass die Kantone den Gemeinden einen gewissen, allerdings begrenzten, Spielraum zur Ausgestaltung des Grundschulwesens überlassen.[122] Im Schulwesen kommt der Funktion der Gemeinde-

---

118 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 17, Rz. 4; FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 165 m.H. auf Art. 42, 43 und 45 KV BE; vgl. auch MEYER, Die Bedeutung der Gemeindeautonomie im schweizerischen Schulwesen, in: Hangartner/Heinzer, Gemeinden, 56 ff.

119 So etwa explizit Art. 5 Abs. 1 SchulG BE; Art. 3 Abs. 1 SchulG GR. Im Kanton Aargau wird bereits in § 29 Abs. 2 KV AG die Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton bei der Führung der Schulen genannt. Der Kanton St. Gallen enthält keine entsprechende Formulierung.

120 *Schulgemeinden* sind Spezialgemeinden (zum Begriff der Spezialgemeinde siehe HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1889 f.; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 643; AUER, Kantone, Rz. 358 f.), welche Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung vornehmen (vgl. Art. 83 Abs. 2 KV ZH). Sie bestehen nur noch in wenigen Kantonen und zwar in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Nidwalden, St. Gallen, Thurgau und Zürich: Art. 46 KV AI; Art. 86 KV NW; Art. 88 Abs. 1 Bst. b, Art. 92 KV SG; § 57 Abs. 3, § 71, § 85 Abs. 2 KV TG; Art. 83 Abs. 2 KV ZH. Schulgemeinden sind wie politische Gemeinden selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. Art. 83 Abs. 3 KV ZH). Vgl. zu den Schulgemeinden insgesamt PLOTKE, Schulrecht, 279 f.; zu den Schulgemeinden des Kantons Zürich JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 2220 ff.

121 Ähnliche Formulierungen finden sich z.B. in § 5 Abs. 1 SchulG SO; Art. 4 SchulG UR; § 41 Abs. 1 SchulG ZH.

122 HEINZER/HANGARTNER, Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz, in: Dies., Gemeinden, 33 f. Zu den Aufgaben der Gemeinden gehört es etwa, die für die Volksschule erforderlichen Schullokale, Turn- und Spielplätze zu beschaffen und zu unterhalten (§ 53 Abs. 1 SchulG AG, ähnlich Art. 11 Abs. 1

autonomie so Gestaltungsspielraum für massgeschneiderte, lokale und innovative Problemlösungen zu schaffen und zu schützen, besondere Bedeutung zu.[123] Da die Gemeinden im Grundschulbereich aber eine kantonale Aufgabe erfüllen, bedürfen kommunale Beschlüsse im Schulbereich regelmässig der Genehmigung durch eine kantonale Instanz und nicht selten stellt der Kanton bereits die Rahmenvorschriften auf.[124] Dies gilt insbesondere für den Bereich der schulischen Inhalte, etwa indem der Kanton mit dem Lehrplan Vorgaben für das gesamte Kantonsgebiet erlässt. Des Weiteren obliegt den Behörden der kantonalen Stufe die Oberaufsicht über die Schulen.[125] Zu den wichtigen Aufgaben der Gemeinden gehört regelmässig die Bestellung der strategischen Führungsorgane der Grundschule[126] sowie auch etwa die Anstellung von Lehrpersonen.

V. Die Lehrpersonen

1. Der Begriff der Lehrperson

Als Lehrperson wird jemand bezeichnet, der Aufgaben in den Bereichen der Schule wahrnimmt und insbesondere an einer Schule unterrichtet.[127] Sie nehmen

---

SchulG SG) oder das Mobiliar, die Schuleinrichtungen und die Lehrmittel zu beschaffen und zu unterhalten (§ 53 Abs. 2 SchulG AG, ähnlich Art. 48 SchulG BE). Im Wallis werden den Gemeinden im Bereich der Primarschule die bürgernahen Aufgaben übertragen, welche für den reibungslosen Betrieb der Schule nötig sind, wie insbesondere die Kontakte mit den Erziehungsberechtigten, die logistischen, administrativen sowie organisatorischen Aufgaben (Art. 9 GPS VS).

123 MEYER, Die Bedeutung der Gemeindeautonomie im schweizerischen Schulwesen, in: Hangartner/Heinzer, Gemeinden, 60.

124 Dazu PLOTKE, Schulrecht, 280 ff.; vgl. auch z.B. Art. 47 SchulG BE.

125 Vgl. z.B. § 51 Abs. 1 SchulG AG; Art. 90 Abs. 2 SchulG GR; Art. 100 Abs. 1 SchulG SG; Art. 52a Abs. 1 SchulG BE; Art. 24 Abs. 2 SchulG SH. Siehe zur Leitung und Aufsicht auch Fn. 95.

126 Dazu vorne, Teil 1 B.III.5.c). Vgl. z.B. Art. 92 Abs. 1 SchulG GR; vgl. auch PLOTKE, Schulrecht, 334 ff.

127 An dieser Stelle wird nur auf diejenigen Bereiche des Dienstverhältnisses eingegangen, welche für die vorliegende Dissertation von Bedeutung sind. Auf andere Ausführungen, z.B. zu den Anstellungsbedingungen oder Anstellungsvoraussetzungen, wird verzichtet, auch wenn diese in Bezug auf die Ausgestaltung des Sonderstatusverhältnisses von Bedeutung sind; vgl. dazu etwa PLOTKE, Schulrecht, 497 ff. und zum Rechtsschutz auch MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 75 ff.

eine zentrale Rolle ein: «Die Lehrkräfte tragen mit ihrer Tätigkeit massgeblich dazu bei, dass die Aufgaben der Volksschule erfüllt werden.»[128] Gegenüber der Schülerschaft ist die Lehrkraft diejenige Person, welche den staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag konkret ausführt, also den Schülerinnen und Schülern gegenüber handelnd auftritt. Das Schwergewicht der Tätigkeit der Lehrpersonen liegt damit im tatsächlichen Verwaltungshandeln[129] und sie stehen in direktem Kontakt mit den Schülerinnen und Schülern als Betroffene der schulischen Anstaltsgewalt.[130] Das bedeutet, dass die Lehrkräfte auch die Rechte der Schülerinnen und Schüler sowie deren Erziehungsberechtigte zu achten haben.[131]

Bei der Rechtsbeziehung zwischen der Lehrperson und dem staatlichen Arbeitgeber handelt es sich um ein *Sonderstatusverhältnis*[132], weil die Lehrkräfte in einer besonders engen Beziehung zum Gemeinwesen als Schulträger stehen, sie mitunter also staatliche Angestellte[133] sind.[134] Die besonders enge Beziehung dieses öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses[135] zeichnet sich dadurch aus, dass das Gemeinwesen gegenüber der Lehrperson aufgrund staatlicher Prärogative handelt und die Lehrkraft gegebenenfalls dessen Disziplinargewalt unterliegt.[136] Dementsprechend wird auch ihre Anstellung entweder mittels Verfügung

---

128 Art. 43 Abs. 1 SchulG BE. Eine Legaldefinition für den Begriff der Lehrperson findet sich in § 23 SchulG LU.

129 PORTNER, Anstaltsgewalt, 81.

130 PORTNER, Anstaltsgewalt, 80.

131 PORTNER, Anstaltsgewalt, 80. Diesbezügliche Hinweise finden sich auch regelmässig in den Lehrplänen, so wird etwa im St. Galler Lehrplan im Fachbereich NMG festgehalten, dass der Sexualkundeunterricht mit pädagogischem Feingefühl unterrichtet werden soll (Lehrplan SG, 269). Generell zum Verhalten der Lehrpersonen gegenüber den Schülerinnen und Schüler siehe PLOTKE, Schulrecht, 629 f.

132 Siehe zum Begriff des Sonderstatusverhältnisses hinten, Teil 1 B.VI.2.b) und Teil 1 B.V.4.

133 Vom Kreis der staatlichen Angestellten sind alle Personen erfasst, die Aufgaben des Gemeinwesens erfüllen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2003).

134 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2005; JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 4036; PLOTKE, Schulrecht, 563; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 345. Dies gilt auch für weiteres Personal, welches in einem Dienstverhältnis zu einer Unterrichtsanstalt steht, was hier aber nicht weiter vertieft wird.

135 Unter einem Dienstverhältnis wird die «öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung zwischen dem Gemeinwesen und seinen Angestellten» verstanden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2001).

136 BGE 120 Ia 95 E. 1b, 97; BGer 1P.769/1999 (23.03.2000), E. 1b.

oder öffentlich-rechtlichem Vertrag begründet.[137] Als Staatsangestellte erfüllen die Lehrerinnen und Lehrer einen Auftrag der Gemeinschaft und stehen auch im öffentlichen Interesse, da sie beispielsweise Leistungen von Schülerinnen und Schülern bewerten oder über das schulische Weiterkommen entscheiden.[138]

2. Der Berufsauftrag der Lehrperson

Da es sich bei den Lehrkräften um staatliche Angestellte handelt, ergeben sich die Bestimmungen zu ihrem Berufsauftrag, ihren Rechten und Pflichten einerseits aus dem Arbeitsvertrag, andererseits aus den kantonalen Bestimmungen, Dienstvorschriften und Weisungen zum staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag, mitunter also auch aus den kantonalen Schulgesetzen bzw. -verordnungen (oder besonderen Gesetzen bzw. Verordnungen für Lehrpersonenbelange[139]) und dem Lehrplan. Das heisst, dass die Stellung, die Rechte und Pflichten der Lehrpersonen durch das öffentliche Recht geregelt werden.[140] Die Regelung des Amtsauftrags der Lehrpersonen, welcher die verschiedenen Arbeitsleistungen der Lehrkräfte umschreibt, muss denn auch auf Gesetzesstufe enthalten sein, um den Anforderungen an das Sonderstatusverhältnis zu genügen.[141] Die Konkretisierung der Rechte und Pflichten der Lehrpersonen kann auch auf untergesetzlicher Stufe erfolgen. Der Berufsauftrag für Lehrpersonen soll grundsätzlich die Tätigkeit umschreiben, welche eine Lehrperson an der Schule auszuführen hat (Minimalanforderung) und gleichzeitig den Rahmen abstecken, innerhalb welchem eine Lehrperson ihre Arbeit an der Schule optimal erfüllen kann (Ergänzung).[142]

---

137 Öffentlich-rechtlicher Vertrag: Aargau (§ 3 Abs. 1 GAL AG); Graubünden (Art. 56 Abs. 2 SchulG GR); St. Gallen (Art. 64 Abs. 1 SchulG SG). Verfügung: Bern (Art. 4 Abs. 1 LAG BE).

138 PLOTKE, Schulrecht, 562.

139 Z.B. im Kanton Aargau (GAL AG) oder im Kanton Bern (LAG BE; vgl. dazu auch VON KAENEL/ZÜRCHER, Personalrecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 103 ff.). In einzelnen Kantonen gibt es für den Berufsauftrag der Lehrperson separate Reglemente, so etwa in den Kantonen Glarus und Uri (vgl. Berufsauftrag für die Lehrpersonen der Volksschule vom 30. Juni 2011 [GS IV C/2/3] und Reglement über den beruflichen Auftrag der Lehrpersonen an der Volksschule vom 17. Juni 2015 [Amtsauftrag, RB 10.1212]).

140 PLOTKE, Schulrecht, 565.

141 OGer SH, Nr. 61/2005/1 (09.09.2005), E. 2c. Vgl. zum Begriff des Sonderstatusverhältnisses hinten, Teil 1 B.VI.2.b).

142 DUBS, Führung, 80.

Als Beispiel für die Formulierung des Berufsauftrags wird diejenige des Kantons Aargau herangezogen:[143]

> § 24 GAL AG Berufsauftrag
>
> [1] Der Berufsauftrag basiert auf den Bildungszielen, den Lehrplänen und den weiteren Anforderungen des jeweiligen Schultyps. Er umfasst insbesondere
>
> a) das Unterrichten gemäss Lehrplan (Planung, Vorbereitung und Auswertung);
>
> b) die Beratung, Förderung und Beurteilung der Schülerinnen und Schüler beziehungsweise Studierenden;
>
> c) das Erziehen im Rahmen der Grundsätze von Verfassung und Gesetz und die Unterstützung der Eltern in deren generellem Erziehungsauftrag;
>
> d) die Weiterbildung, einzeln und gemeinsam;
>
> e) die Zusammenarbeit in der Schule sowie mit Eltern und Behörden;
>
> f) die Erledigung von Organisations- und Verwaltungsaufgaben im Schulalltag;
>
> g) die Mitarbeit an der Gestaltung und Entwicklung der Schule;
>
> h) die Evaluation der Arbeit an der Schule.
>
> [2] Der Regierungsrat kann entsprechend dem Leistungsauftrag eines Schultyps den Berufsauftrag der dort unterrichtenden Lehrpersonen erweitern oder abändern und individuelle Änderungen, Ergänzungen oder spezielle Gewichtungen der vertraglichen Vereinbarung überlassen.
>
> [3] Schulleitungen der Volksschule haben einen besonderen Berufsauftrag. Dieser ergibt sich aus der im Schulgesetz festgelegten Kompetenzordnung und wird durch den Regierungsrat geregelt.

Durch diesen Gesetzesauszug wird deutlich, dass der Berufsauftrag der Lehrpersonen verschiedene Bereiche erfasst. Der Dachverband der Lehrerinnen und Lehrer fasst die Bereiche zu den vier Berufsfeldern «Unterricht», «Beratung und Zusammenarbeit», «Gestaltung der Schule» sowie «Weiterbildung» zusammen.[144]

---

143 Vgl. auch Art. 17 LAG BE und Art. 59 SchulG GR. Im Kanton St. Gallen findet sich die Bestimmung zum Berufsauftrag in Art. 78ter SchulG SG und die entsprechende Konkretisierung im Reglement des Erziehungsrates zum Berufsauftrag (R Berufsauftrag Lehrpersonen SG).

144 L^{CH}, Berufsauftrag, 12 ff.

Der Unterricht als Teil des Berufsauftrags ist für die vorliegende Arbeit zentral. Dieser findet regelmässig Bezugspunkte in den Lehrplänen, so etwa im Lehrplan 21:

> «Auch in einem Unterricht, der sich am Erwerb von fachlichen und überfachlichen Kompetenzen[145] orientiert, sind die Lehrpersonen absolut zentral. Sie gestalten zum einen fachlich gehaltvolle und methodisch vielfältige Lernumgebungen und Unterrichtseinheiten; zum anderen führen sie die Klasse und unterstützen die Schülerinnen und Schüler pädagogisch und fachdidaktisch in ihrem Lernen. Lehrerinnen und Lehrer stellen durch sensible Führung und möglichst individuell gerichtete Lernunterstützung sicher, dass möglichst alle Schülerinnen und Schüler ihren Voraussetzungen und Möglichkeiten entsprechend Kompetenzen aufbauen können. Dabei ist eine Beziehung zwischen Lehrperson und Kind, die auf persönlicher Zuwendung, gegenseitigem Respekt und Vertrauen basiert, grundlegend. Als Voraussetzung bringen Lehrerinnen und Lehrer neben einem vertieften Sachverständnis der zu erwerbenden Lerninhalte pädagogisch-didaktische Kompetenzen sowie diagnostische Fähigkeiten mit.»[146]

Da der Unterricht das Herzstück des schulischen Erziehungsauftrags bildet, finden sich in Bezug auf seine Ausgestaltung diverse Vorschriften auf unterschiedlicher Normstufe, wobei sich die konkreten Inhalte regelmässig erst aus dem Lehrplan ergeben.[147]

Der Berufsauftrag ist mit einer Gehorsamspflicht verbunden, denn die staatlichen Angestellten sind (als Konsequenz der Verwaltungshierarchie) an die Weisungen der ihnen übergeordneten Instanzen gebunden.[148] Die Angestellten sind dabei aber nicht zu blindem Gehorsam verpflichtet, sondern es ist ihnen erlaubt, generelle Dienstanweisungen auf die Vereinbarkeit mit dem Gesetz zu prüfen und sie sind auch nur an diejenigen Verwaltungsverordnungen gebunden, welche den richtig verstandenen Sinn des Gesetzes wiedergeben.[149] Als staatliche Angestellte sind auch die Lehrpersonen im Rahmen ihres Berufsauftrags weisungsgebunden.

---

145 Zum Begriff der Kompetenzen hinten, Teil 1 C.IV.4.c).

146 Lehrplan 21, 29.

147 Vgl. zum Begriff des Unterrichts hinten, Teil 1 C.III.2.b)aa).

148 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2030. Vgl. zur Treuepflicht hinten, Teil 1 B.V.4.

149 BGE 121 II 473 E. 2b, 478; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2031.

Um diesen erfolgreich erfüllen zu können, benötigen sie aber auch besondere Rechte, namentlich die pädagogische Freiheit[150].

Die Bestimmungen zum beruflichen Auftrag und zur Treuepflicht dienen der Ermöglichung der Aufsicht. Insbesondere muss eine Aufsicht und Kontrolle durch die Anstellungsbehörde möglich sein. Die Umsetzung der Aufsicht bzw. Kontrolle erfolgt in erster Linie über das Disziplinarwesen. Dieses wird ebenfalls in den kantonalen Rechtsnormen geregelt und enthält einen Katalog an verschiedenen Massnahmen, welche vom schriftlichen Verweis bis hin zum Entzug der Unterrichtsberechtigung reichen. Als Beispiel dienen die entsprechenden Rechtsnormen des Kantons Bern:[151]

> Art. 23 LAG BE Aufsicht
>
> [3] Lehrkräften, die ihre Pflichten vorsätzlich oder fahrlässig verletzen oder durch ihr Verhalten Würde und Ansehen der Schule gefährden, kann von den Instanzen gemäss Absatz 2 ein schriftlicher Verweis erteilt werden.
>
> Art. 23a LAG BE Voraussetzungen und Rechtsfolgen[152]
>
> [1] Die zuständige Direktion kann einer Person die Unterrichtsberechtigung entziehen, wenn deren Verhalten die seelisch-geistige oder körperliche Integrität der Schülerinnen oder Schüler gefährdet oder verletzt oder wenn die Vertrauenswürdigkeit oder Eignung der Person in anderer Weise schwer beeinträchtigt ist.

3. Die pädagogische Freiheit der Lehrperson

Um den Berufsauftrag im Berufsfeld «Unterricht» im Sinne der entsprechenden Vorgaben erfüllen zu können, bedarf die Lehrperson besonderer Freiheiten, denn erzieherische Tätigkeit in selbstständiger Verantwortung kann sich ohne ein gewisses Mass an Freiraum nicht entfalten.[153] Diese Freiheiten werden den Lehrkräften im Rahmen der kantonalen Rechtsetzung regelmässig zugesichert und

---

150 Dazu nachfolgend, Teil 1 B.V.3.

151 Im Kanton Aargau sind die disziplinarrechtlichen Bestimmungen des Personalgesetzes anwendbar, die entsprechenden Massnahmen finden sich in Art. 36 PersG AG. Vgl. auch Fn. 174.

152 Eine ähnliche Formulierung findet sich in Art. 58 SchulG GR und Art. 61 SchulG SG (Berufsverbot).

153 PLOTKE, Schulrecht, 566.

gelten im Grundsatz als anerkannt und unbestritten.[154] In einigen Kantonen wird die Unterrichts- und Lehrfreiheit bereits auf Verfassungsstufe garantiert: «Die Befugnis zu unterrichten sowie die Freiheit von Forschung und Lehre sind gewährleistet» (Art. 21 Abs. 1 KV BE).[155] Üblicher ist es jedoch, die Bestimmungen zur Unterrichtsfreiheit im Rahmen der kantonalen Gesetzes- und Verordnungsgebung zum Schulwesen zu verankern: «Die Unterrichtsfreiheit in der Wahl des Stoffs und der Lehrverfahren ist im Rahmen der Lehrpläne und des konkreten Lehrauftrags gewährleistet. Für den konkreten Lehrauftrag sind allfällige verbindlich erklärte Schulungsformen massgebend» (§ 15 Abs. 1 GAL AG).[156] Bezüglich der Begrifflichkeiten herrscht keine Einigkeit: Einige Kantone verwenden den Begriff der Unterrichtsfreiheit, andere denjenigen der Lehrfreiheit[157] oder der Methodenfreiheit[158] bzw. der Lehrmethode[159] und wieder andere verwenden Formulierungen ohne bestimmte Oberbegriffe[160]. Die verschiedenen Begriffe werden grundsätzlich synonym verwendet.

---

154 VPB 47 (1983) Nr. 32, 158 (Entscheid des Bundesrates). Sie wird auch im Berufsauftrag des L^{CH} vorausgesetzt (L^{CH}, Berufsauftrag, 9).

155 Vgl. auch Art. 11 KV GL (Unterrichts- und Lehrfreiheit); Art. 8 Bst. h KV JU (Freiheit des Lernens und der Lehre); Art. 22 KV NE (Unterrichtsfreiheit); Art. 12 Abs. 1 Bst. f KV SH (Unterrichtsfreiheit, in Art. 61 SchulG SH wird dann der Begriff der Lehrfreiheit verwendet), Art. 14 KV SO (Lehrfreiheit); § 6 Ziff. 6 KV TG (Lehrfreiheit); Art. 13 Abs. 3 KV VS (Lehrfreiheit).

156 Die Unterrichtsfreiheit garantiert auch Art. 40 Abs. 1 SchulG GE.

157 Art. 27 Abs. 1 SchulG AR: «Die Lehrenden geniessen beim Unterrichten im Rahmen der rechtlichen Vorgaben Lehrfreiheit.» Ebenfalls den Begriff der Lehrfreiheit verwenden die Kantone AI (Art. 30 SchulG AI) und LU (§ 24 Abs. 7 SchulG LU).

158 § 47 Abs. 4 SchulG ZG: «Er erfüllt seinen Auftrag nach bestem Wissen und Gewissen unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und der Weisungen der Schulbehörden. In diesem Rahmen ist die Methodenfreiheit gewährleistet.» Ebenfalls den Begriff der Methodenfreiheit verwenden die Kantone SG (Art. 76 Abs. 3 SchulG SG) und TI (dieser nennt die Unterrichts- und die Methodenfreiheit in Art. 46 Abs. 1 SchulG TI).

159 Art. 39 Bst. a SchulV UR: «Die Lehrperson hat das Recht, im Rahmen des Lehrplanes die Lehrmethoden frei zu wählen». Da im Kanton Glarus die Unterrichts- und Lehrfreiheit bereits auf Verfassungsstufe in Art. 11 KV GL gewährleistet wird, bezieht sich das BiG GL explizit auf die Methodenfreiheit und diese wird als «Lehrmethode» im Rahmen der rechtlichen Vorgaben, des Lehrplans und der Lehrmittel zur freien Wahl gelassen (Art. 59 Abs. 1 Bst. a BiG GL).

160 Art. 60 SchulG GR: «Die Lehrpersonen haben das Recht, im Rahmen des Lehrplans, der Weisungen des Amtes, der Vorgaben der Schulträgerschaft und der obligatori-

Im Rahmen der vorliegenden Dissertation wird für die Freiheiten der Lehrkräfte grundsätzlich der Begriff der pädagogischen Freiheit verwendet, da es sich dabei um einen relativ offenen Begriff handelt, der auch als Oberbegriff für Lehrfreiheit oder Unterrichtsfreiheit verwendet werden kann und zusätzlich die ebenfalls bedeutsame Methodenfreiheit mit einschliesst.[161] Die *pädagogische Freiheit* bedeutet demnach das Recht der Lehrperson, im Rahmen der Schulgesetze, des Lehrplans und der allgemeinen Richtlinien der Schulbehörden in eigener Verantwortung zu unterrichten, zu erziehen und die Leistungen der Schülerinnen und Schüler zu beurteilen.[162] Die pädagogische Freiheit bezieht sich damit insbesondere auf die Gestaltung des Unterrichts.[163] Je nach Schulstufe ist dieser Freiraum grösser oder eingeschränkter, wobei er auf der Oberstufe der Mittelstufen am weitesten und auf der Primarschulstufe am geringsten ist.[164] Dies zeigt sich etwa darin, dass sich die pädagogische Freiheit auf der Sekundarstufe II meist auch auf die Wahl der Lehrmittel, auf die Lektüre in den Sprachfächern und auf die Unterrichtsmethode bezieht, währenddem diese drei Bereiche auf Primar-

schen Lehrmittel den Unterricht frei zu gestalten.» § 53 SchulG SZ: «Die Lehrpersonen gestalten im Rahmen ihres Auftrages einen pädagogisch, fachlich und didaktisch ausgewiesenen Unterricht, der den Erfordernissen der Bildungsziele, des Lehrplans und des Lernprozesses entspricht.» Ebenfalls ohne Oberbegriffe sind die Bestimmungen der Kantone BL (§ 70 Abs. 1 Bst. a BiG BL), OW (Art. 63 BiG OW), NW (Art. 23 SchulG NW) und ZH (§ 23 SchulG ZH) ausgestaltet. Keine ausdrückliche Erwähnung findet die pädagogische Freiheit in den Kantonen BS, FR und VD.

161 PLOTKE (Schulrecht, 567) geht beispielsweise davon aus, dass sich die *Unterrichtsfreiheit* im Prinzip auf den akademischen Unterricht bezieht und zudem das Recht, an Privatschulen zu unterrichten, miterfasst – zumindest dann, wenn der Begriff auf Verfassungsstufe genannt wird. Er plädiert daher dafür, die Freiheit der Grundschullehrkräfte pädagogische Freiheit zu nennen, damit eine Unterscheidung zu den weiterführenden Schulen sowie den Hochschulen gewährleistet werden kann. MÜLLER/SCHEFER (Grundrechte in der Schweiz, 551), SCHWEIZER/HAFNER (St. Galler Kommentar zu Art. 20 BV, Rz. 13) wie auch KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Grundrechte, § 24, Rz. 10) bezeichnen die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre an anerkannten Hochschulen, also die akademische Lehre, hingegen als *Lehrfreiheit*. Vgl. auch Fn. 166.

162 JAAG, Rechtsfragen, 551; PLOTKE, Schulrecht, 569. Der Begriff «pädagogische Fähigkeit» erfasst die Kompetenz zur Vermittlung des Unterrichtsstoffes in methodisch und didaktischer Hinsicht (vgl. AGVE 2002 Nr. 155, 679 f.).

163 VGer ZH, DR 93/0008 und VK 94/0040 (26.09.1994), ZBl 1995, 70 ff., 73 f. Die pädagogische Freiheit bezieht sich hingegen nicht auf die verbindlich zu erledigenden administrativen Aufgaben (vgl. PLOTKE, Schulrecht, 569).

164 PLOTKE, Schulrecht, 568.

schulstufe häufig relativ eng geregelt sind, indem beispielsweise obligatorische Lehrmittel vorgeschrieben werden.[165] Auf akademischer Stufe kommt schliesslich die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 20 BV zusätzlich zum Tragen.[166] Die pädagogische Freiheit steht der Lehrperson nicht so sehr um ihrer Person willen zu, sondern dient in bedeutendem Masse der Sicherung eines angemessenen Unterrichts.[167] Daher sind auch Einschränkungen durch Stundentafel, Lehrplan und obligatorische Lehrmittel möglich, soweit der Zweck des Unterrichts und das Wohl der Kinder dies erfordert.[168]

Die *Methodenfreiheit* ist ein wesentlicher Bestandteil der pädagogischen Freiheit und bedeutet die Freiheit in der Gestaltung des Unterrichts sowie der Art der Stoffvermittlung.[169] In den Kantonen wird die Methodenfreiheit grundsätzlich gewährleistet, der in den Kantonen für die pädagogische Freiheit verwendete Begriff (z.B. Unterrichtsfreiheit) schliesst die Methodenfreiheit i.d.R. mit ein. Eingeschränkt wird die Methodenfreiheit einerseits durch den Lehrplan sowie andererseits durch die für den Unterricht zur Verfügung stehenden (obligatorischen) Lehrmittel, denn die Lehrerinnen und Lehrer sind verpflichtet, sich an den Lehrplan zu halten und die obligatorischen Lehrmittel zu benützen.[170] Aus dem Lehrplan ergeben sich zusätzlich pädagogische und didaktische Grundsätze, welche für die Erfüllung des gesetzlichen Lehr- und Erziehungsauftrags zu beachten sind.[171]

---

165 PLOTKE, Schulrecht, 568.

166 SCHWEIZER/HAFNER, St. Galler Kommentar zu Art. 20 BV, Rz. 13. Die Lehrfreiheit auf Universitätsstufe wird auch akademische Freiheit genannt und diese umfasst auch eine gewisse Freiheit in der Wahl der Unterrichtsmethoden (VPB 47 [1938] Nr. 32, E. 3 [Entscheid des Bundesrates]). Zur Wissenschaftsfreiheit insgesamt HERTIG, BSK BV, Art. 20, insb. Rz. 5 ff.; SCHWEIZER/HAFNER, St. Galler Kommentar zu Art. 20 BV, insb. Rz. 13 ff., KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 24, Rz. 1 ff.; AMSCHWAND, Qualitätssicherung, 130 ff.

167 VGer ZH, DR 94/0008 und VK 95/0003 (27.01.1995), ZBl 1995, 332 ff., 336; vgl. auch FLEINER-GERSTER, Rechte, 670.

168 Gemäss PLOTKE (Schulrecht, 568) würde den Lehrpersonen daher ein verfassungsmässiges Recht, dem gegenüber die Einschränkungen gegebenenfalls abzuwägen wären, nützen.

169 JAAG, Rechtsfragen, 551; RECHSTEINER, Volksschule, 727.

170 JAAG, Rechtsfragen, 551; PLOTKE, Schulrecht, 570.

171 JAAG, Rechtsfragen, 551 Fn. 110. Vgl. für den Lehrplan des Kantons St. Gallen hinten, Teil 2 B.VI.

4. Die Treuepflicht der Lehrperson

Als Angestellte des Staates haben die Lehrpersonen trotz der pädagogischen Freiheit zur Erfüllung ihres Berufsauftrags im Berufsfeld «Unterricht» eine grundsätzliche Treuepflicht gegenüber ihrem Arbeitgeber. Diese bedeutet, dass die Integrität und Autorität des Staates durch die Angestellten nicht beeinträchtigt werden dürfen, sondern dessen Interessen zu wahren sind.[172] Die Treue der Angestellten ist Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit und das reibungslose Funktionieren der Verwaltungsbehörden.[173] Diese Treuepflicht wirkt im Schulwesen auch als notwendiges Pendant zur pädagogischen Freiheit, um sicherzustellen, dass die pädagogische Freiheit im Sinne des Berufsauftrags eingesetzt wird. In einzelnen Kantonen wird die Treuepflicht für die Lehrpersonen explizit formuliert:

> § 25 GAL AG Sorgfalts-, Interessenwahrungs- und Weiterbildungspflicht
>
> [1] Lehrpersonen haben die Rechte der Schülerinnen und Schüler, ihrer Eltern sowie der Studierenden zu achten, die ihnen übertragenen Aufgaben sorgfältig, gewissenhaft und wirtschaftlich auszuführen und die Interessen ihrer Arbeitgeberin beziehungsweise ihres Arbeitgebers in guten Treuen zu wahren.

In den meisten Kantonen gibt es für die Lehrpersonen keine gesonderten rechtlichen Bestimmungen zur Treuepflicht. Teilweise wird sie implizit im Rahmen des Berufsauftrags bzw. der Pflichten der Lehrkräfte verankert: «Die Lehrpersonen sind verpflichtet, die Schülerinnen und Schüler entsprechend den Zielsetzungen und Vorgaben dieses Gesetzes zu unterrichten und zu fördern» (Art. 59 Abs. 1 SchulG GR). Eine fehlende oder nur implizite Bestimmung zur Treuepflicht bedeutet aber nicht, dass eine solche nicht besteht. In diesem Fall leitet sich die Treuepflicht aus den Bestimmungen zum Personalwesen des Kantons ab, denn diese umfassen die Lehrkräfte als kantonale Angestellte mit.[174] Als Beispiel sei die entsprechende Bestimmung des PG BE genannt:[175]

---

172 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2038; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 345.

173 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2039.

174 Für die Belange der Lehrpersonen gilt das jeweilige kantonale Personalgesetz als subsidiäre Rechtsgrundlage, wenn sich in der Schulgesetzgebung keine besonderen Bestimmungen finden (vgl. Art. 81 Abs. 1 SchulG SG: «Für personalrechtliche Massnahmen wird das Personalgesetz vom 25. Januar 2011 sachgemäss angewendet.»).

175 Vgl. auch Art. 61 Abs. 1 PersG SG; Art. 48 PG GR; Art. 20 kGPers VS.

> Art. 55 PG BE Grundsatz
>
> [1] Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind verpflichtet, die Interessen des Arbeitgebers zu wahren und ihre Aufgaben gegenüber der Bevölkerung und dem Arbeitgeber rechtmässig, gewissenhaft, wirtschaftlich und initiativ zu erfüllen.

Diese Gleichstellung der Lehrkräfte mit den übrigen Verwaltungsangestellten im Bereich der Treuepflicht bedeutet, dass auch die Lehrpersonen grundsätzlich weisungsgebunden sind. Die Lehrkräfte sind nicht nur zur gewissenhaften Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben verpflichtet, sondern haben auch eine allgemeine, sich auf das ausserdienstliche Verhalten erstreckende Treuepflicht gegenüber dem Staat.[176] Diese kennzeichnet das Beamtenverhältnis als Sonderstatusverhältnis[177]: Nach Auffassung des Bundesgerichts vertritt die Lehrperson als Inhaberin der schulischen Autorität den Staat und muss sich in dieser Funktion auch gewisse Grundrechtsbeschränkungen gefallen lassen, denn das Interesse an der Aufrechterhaltung des Vertrauens in die staatlichen Schulen sowie an einem reibungslos funktionierenden Schulbetrieb ist von grosser Bedeutung und hängt vor allem vom Verhalten der Lehrkräfte ab.[178] Das bedeutet, dass die Amtspflichten von Lehrerinnen und Lehrern in der Regel über die durch ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis begründeten Pflichten hinausgehen und auch zusätzliche Einschränkungen von Freiheitsrechten (etwa der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Glaubens- und Gewissensfreiheit) mit sich bringen.[179]

---

176 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2037. Vgl. zur Treuepflicht der Lehrpersonen etwa BGE 101 Ia 172 E. 6, 180; 98 Ia 467 E. 4, 472 f.; PLOTKE, Schulrecht, 570 ff.; MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 56, 63 ff.

177 Zu diesem Begriff hinten, Teil 1 B.VI.2.b).

178 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 65 f. Vgl. auch etwa BGE 98 Ia 467 E. 4, 472; 101 Ia 172 E. 5, 179; 123 I 296 E. 4, 305 ff.; VGer ZH, DR.1993.0008 und VK.1994.0040 (26.09.1994), ZBl 1996, 70 ff.; VGer ZH, DR.1994.0008 und VK.1995.0003 (27.01.1995), ZBl 1995, 332 ff.; PLOTKE, Schulrecht, 610 ff. Aus diesem Grund ist es etwa auch zulässig, eine Lehrperson nicht mehr zum schulischen Dienst zuzulassen, wenn diese zu einer bedingten Freiheitsstrafe verurteilt wurde und das gleiche Delikt unmittelbar daran anschliessend erneut begeht. Durch dieses Verhalten geht das Vertrauen der Erziehungsberechtigten sowie die Autorität gegenüber den Schülerinnen und Schüler verloren (BGE 101 Ia 172 E. 5, 179).

179 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2005, 2041 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 502. So wurde es etwa einer Lehrerin im Kanton Genf aufgrund der konfessionellen Neutralität der Schule verboten, ein islamisches Kopftuch zu tragen (vgl. BGE 123 I 296). Vgl. zu den grundrechtlichen

VI. Die Schülerinnen und Schüler

1. Der Begriff der Schülerin und des Schülers

Als Schülerinnen und Schüler der Grundschule gelten alle Kinder bzw. Jugendlichen, die den Kindergarten, die Primar- oder die Sekundarschule besuchen.[180] Sie stehen im Zentrum jeder Schule.

Die Schülerinnen und Schüler stehen in einem besonderen Rechtsverhältnis zur öffentlichen Schule,[181] welches geprägt wird durch das Grundrecht auf ausreichende Grundschulbildung nach Art. 19 BV und die Pflicht der Kantone nach Art. 62 Abs. 2 BV, für diesen ausreichende Grundschulbildung zu sorgen.[182]

2. Das Schulverhältnis

a) Der Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses

Im Allgemeinen versteht man unter einem *Rechtsverhältnis* eine rechtsnormgestaltete Beziehung zwischen zwei oder mehreren Subjekten.[183] Ein *Verwaltungsrechtsverhältnis* liegt vor, wenn die massgebende Rechtsnorm zur Regelung dieses Rechtsverhältnisses dem Verwaltungsrecht zuzuordnen ist, also rechtliche Beziehungen zwischen dem Staat (bzw. einem seiner Verwaltungsträger) und einer oder mehreren Privatpersonen regelt.[184] Darunter wird also die von «verwaltungsrechtlichen Verpflichtungen oder Befugnissen geprägte Beziehung zwischen Gemeinwesen und Privaten aus Anlass und zum Zweck der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben» verstanden.[185]

Aspekten in Bezug auf Lehrpersonen insgesamt auch RICHLI PAUL, Grundrechtliche Aspekte der Tätigkeit von Lehrkräften, AJP 1993, 673 ff.

180 Eine Legaldefinition findet sich z.B. im Kanton Luzern in § 10 SchulG LU.

181 Dazu nachfolgend, Teil 1 B.VI.2.c).

182 Dazu vorne, Teil 1 B.III.2. und hinten, Teil 1 C.III.2.b)aa).

183 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 43, Rz. 1.

184 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 43, Rz. 2.

185 TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 43, Rz. 4.

b) Das Sonderstatusverhältnis

Von einem *besonderen Rechtsverhältnis* bzw. *Sonderstatusverhältnis* wird gesprochen, wenn die betroffene Person in einer besonders engen Beziehung zum Staat oder zu einer öffentlichen Anstalt steht und für sie spezifische Pflichten und Berechtigungen bestehen.[186] Das Sonderstatusverhältnis bedeutet regelmässig eine Einschränkungen der Grundrechte.[187] Da der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung aber auch in Sonderstatusverhältnissen gilt,[188] sind gewisse grundlegende Eckwerte zwingend im formellen Gesetz zu regeln. Dazu gehören die zwangsweise Begründung des Sonderstatusverhältnisses, die Einführung von Zulassungsbeschränkungen, die wesentlichen Rechte und Pflichten sowie die zwangsweise Auflösung des Sonderstatusverhältnisses. Damit werden die Betroffenen vor Willkür geschützt und die Tätigkeit der Verwaltung voraussehbar und kalkulierbar gemacht.[189] Zugleich wird der demokratischen Funktion des Legalitätsprinzips Rechnung getragen, indem die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (ausdrücklich oder stillschweigend) über die Grundsätze entscheiden können, welche den Aufbau und die Organisation des Sonderstatusverhältnisses bestimmen.[190] Im Übrigen sind die Anforderungen an Normstufe und Normdichte weniger streng, mindestens soweit Grundrechtsbeschränkungen in Frage stehen, welche sich in voraussehbarer Weise aus dem Zweck des Sonderstatusverhältnisses ergeben und diese nicht schwer wiegen.[191] Das bedeutet, dass

---

186 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 450; MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 43, Rz. 23; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 328; KELLER/BÜRLI, Schulrealität, 102; BGE 76 II 103 E. 2, 104 f.; 105 II 234 E. 2, 236. Vgl. zur Entstehung des Begriffs des Sonderstatusverhältnisses MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 6 ff.

187 BGE 129 I 12 E. 8.3, 22; KELLER/BÜRLI, Schulrealität, 102; JAAG, Rechtsfragen, 544.

188 PLOTKE, Schulrecht, 55; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 452. Vgl. zur Thematik der Gesetzmässigkeit der Verwaltung auch ENGI LORENZ, Gesetzmässigkeit der Verwaltung heute, recht 2006, 17 ff.

189 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 42 f.; PORTNER, Anstaltsgewalt, 65; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 43, Rz. 31; PLOTKE, Schulrecht, 55, 69; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 454; BGE 99 Ia 262 E. 4 f., 268 f.; 115 Ia 277 E. 7a, 288.

190 PLOTKE, Schulrecht, 55.

191 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 43, Rz. 31; HUG-BEELI, Grenze, 41 f.; PLOTKE, Schulrecht, 70 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grund-

Rechte und Pflichten der Personen, die sich im Sonderstatusverhältnis befinden, auch durch Verordnung oder Anstaltsreglement umschrieben werden können, wobei auch relativ offene Normen genügen.[192] Damit wird den praktischen Bedürfnissen der Vollzugsinstanzen nach flexiblem und situationsadäquatem Handeln sowie dem Interesse am reibungslosen Funktionieren des jeweiligen Verwaltungszweigs Rechnung getragen.[193] Dies ermöglicht grundsätzlich eine Delegation zur Regelung der Einzelheiten an die Exekutive.[194] Dies insbesondere für die Regelungen organisatorischer Natur oder für solche, welche die Einzelheiten des Benutzungsverhältnisses regeln.[195] Die Exekutive, respektive die Verwaltung, agiert somit gerade im Bereich der Sonderstatusverhältnisse nicht nur vollziehend, sondern gestaltend, indem sie die Programmfragmente des Gesetzgebers durch substantielle materielle Programminhalte vervollständigt.[196]

Des Weiteren haben sich die Anordnungen im Bereich des Sonderstatusverhältnisses ebenfalls an der Rechtsgleichheit zu orientieren und es dürfen auch keine Vorschriften ergehen, welche über den Anstaltszweck hinausgehen oder für die Aufrechterhaltung der Anstaltsordnung nicht erforderlich, mitunter nicht verhältnismässig, sind.[197]

c) Das Schulverhältnis als Sonderstatusverhältnis

Besuchen Schülerinnen und Schüler eine staatlich geführte Schule, entsteht ein gesetzlich begründetes Rechtsverhältnis zum Staat, da der Bildungsauftrag des Kantons durch die Schulen umgesetzt wird. Aufgrund der Schulpflicht sind die Schülerinnen und Schüler zur Anstaltsbenutzung verpflichtet. Das heisst gleichzeitig, dass ihnen die entsprechende Zulassung grundsätzlich erteilt werden muss

---

rechte, § 9, Rz. 73 ff.; MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 41; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 149; BGE 121 I 22 E. 4a, 26 f.; 123 I 296 E. 3, 303; 139 I 280 E. 5.3.1, 286 f.

192 BGE 135 I 79 E. 6.2, 85; 128 I 113 E. 3 f., 124 ff.

193 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 32. Dazu etwa das Beispiel des geordneten Schulbetriebs in BGE 119 Ia 178 E. 7, 192 f. (Dispensation vom Schwimmunterricht) oder BGE 129 I 12 E. 8.3 f., 22 ff. (temporärer Schulausschluss).

194 BGE 115 Ia 277 E. 7a, 288; 99 Ia 262 E. 5, 269; vgl. auch MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 43.

195 BGE 121 I 22 E. 4a, 27; PLOTKE, Schulrecht, 56 f., 69 f.

196 Insofern ist auch das Bild von der abgeleiteten, unselbstständigen Rolle und Funktion der Verwaltung nur beschränkt gültig (MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 229 f.).

197 PORTNER, Anstaltsgewalt, 65.

– es besteht also ein Rechtsanspruch der Schülerinnen und Schüler.[198] Umgekehrt bedeutet dies, dass die Schulen primär für die Benützung durch die betreffenden Schülerinnen und Schüler errichtet werden.

Die Beziehung der Schülerinnen und Schüler zur Schule ist ein Sonderstatusverhältnis, weil die Schülerschaft in einer besonders engen Beziehung zur öffentlich-rechtlichen Schule steht.[199] Die *besonders enge Rechtsbeziehung* zeichnet sich etwa dadurch aus, dass das Rechtsverhältnis von der Unterwerfung unter die Schulgewalt beherrscht wird, welche sowohl die Erziehung der Schülerinnen und Schüler wie auch die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Schule zum Ziel hat.[200] Gleichzeitig ist aber auch eine aktive Mitwirkung der Schülerschaft vonnöten, ihrerseits gewisse Leistungen zu erbringen, damit die Schule den ihr aufgegebenen Leistungsauftrag erfüllen kann.[201]

Die *Begründung des Sonderstatusverhältnisses* sowie die *wesentliche Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses* werden in den kantonalen Schulgesetzen geregelt.[202] Begründet wird das Schulrechtsverhältnis mit der Schulpflicht, welche für alle Kinder und Jugendlichen ab einem bestimmten Alter für eine bestimmte Anzahl Schuljahre besteht.[203] Die wesentlichen Rechte und Pflichten der Schülerinnen und Schüler werden ebenfalls in den kantonalen Schulgesetzen genannt. Zu den Pflichten gehört etwa der Besuch des Unterrichts.[204] Zu den Rechten

198 MÜLLER A., Schulbenutzer, 182.

199 Z.B. BGE 119 Ia 178 E. 6b, 188; 135 I 79 E. 6.2, 85; 139 I 280 E. 5.3.1, 286; MÜLLER A., Schulbenutzer, 166; JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 4022.

200 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1678; PORTNER, Anstaltsgewalt, 76; HUG-BEELI, Grenze, 45 f., 47.

201 Vgl. Art. 54 SchulG SG; § 15 SchulG LU; Art. 28 Abs. 1 SchulG BE; § 12 SchulV AG; Art. 54 SchulG GR (Verhaltensvorschriften für Schülerinnen und Schüler).

202 Vgl. auch KELLER/BÜRLI, Schulrealität, 102; PLOTKE, Schulrecht, 69. Vgl. zum Recht auf Schulbesuch bzw. der Schulpflicht etwa Art. 22 SchulG AR; § 4 BiG BL; § 11 SchulG LU; § 4 SchulG AG; Art. 22 und 24 SchulG BE; Art. 10 i.V.m. Art. 13 SchulG GR; Art. 45 i.V.m. Art. 48 und 49bis SchulG SG.

203 Die Grundlage dazu bildet Art. 62 Abs. 2 BV. Damit sind auch zugleich die Zulassungsbeschränkungen im Generellen formuliert und der Zeitpunkt der zwangsweisen Auflösung des Sonderstatusverhältnisses bestimmt. Besondere Zulassungsvoraussetzungen finden sich etwa bei der Zuteilung zu einer bestimmten Stufe der Sekundarstufe I (vgl. z.B. Art. 26 SchulG BE). Zu den Zulassungsvoraussetzungen siehe auch PLOTKE, Schulrecht, 353 ff.

204 Z.B. Art. 54 Abs. 2 Bst. a SchulG GR.

gehört es z.B. im Kanton Graubünden, den Kindergarten während zweier Jahre zu besuchen.[205]

Der Grunderlass muss die *wichtigsten Einschränkungen*, welche die Schülerinnen und Schüler auf sich zu nehmen haben, nennen sowie auch eine genügende Basis für weitere Restriktionen bieten, welche sich nach dem Zweck des Sonderstatusverhältnisses als unerlässlich erweisen können.[206] Schulische Unterrichtung und Erziehung machen es regelmässig notwendig, den Schülerinnen und Schülern auch Pflichten aufzuerlegen und hierdurch in ihre Grundrechte einzugreifen.[207] Generell werden der persönlichen Freiheit des Schülers und der Schülerin durch das räumliche und persönliche Beisammensein und den geordneten Schulbetrieb enge Schranken gesetzt.[208] So ist beispielsweise der Besuch der Volksschule ohne Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit undenkbar.[209] Grundsätzlich haben die Grundrechte aber auch für die Schulrechtsverhältnisse Geltung und deren Einschränkungen müssen den Voraussetzungen von Art. 36 BV standhalten,[210] denn gerade das Vorliegen eines Sonderstatusverhältnisses kann die Grundrechtssensibilität erhöhen, indem es gewissen staatlichen Handlungen überhaupt erst zu Grundrechtsrelevanz verhilft.[211] Zu beachten ist, dass ein Sonderstatusverhältnis nicht nur unmittelbar Grundrechtsbeschränkungen verursacht, sondern auch mittelbar die Wirkung anderer, nicht primär räumlich bedingter

---

205 Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 SchulG GR.

206 BGE 99 Ia 262 E. II.4, 26; 101 Ia 148 E. 3, 150; 115 Ia 277 E. 7a, 288.

207 PORTNER, Anstaltsgewalt, 77, 90.

208 HUG-BEELI, Grenze, 47.

209 Der Schulbesuch schränkt die persönliche Freiheit, namentlich die Bewegungsfreiheit, ein, dient aber gleichzeitig der Verwirklichung von Art. 19 BV sowie der staatlichen Aufgabe nach Art. 62 BV – der Staat muss nach Art. 35 BV für die Verwirklichung der Grundrechte sorgen (positiver Leistungsanspruch). D.h., der Schulzwang als eine öffentlich-rechtliche Pflicht beschränkt zwar die Bewegungsfreiheit der Schülerinnen und Schüler erheblich, verletzt die persönliche Freiheit aber nicht, denn die Kantone können ihrem staatlichen Bildungsauftrag nur dann genügen, wenn die Kinder und Jugendlichen regelmässig während einer gewissen Dauer die Schule besuchen (HUG-BEELI, Grenze, 55).

210 Etwa BGE 135 I 79 E. 6.2, 85; 139 I 280 E. 5.3.1, 286 f.; MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 45 ff.

211 So hat z.B. ein Kruzifix im Klassenzimmer durch die räumliche Eingeschlossenheit und mangels Ausweichmöglichkeiten tendenziell eine dominantere Ausstrahlungskraft als ein Kirchturmkreuz für eine Passantin (vgl. MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 240 f.).

Grundrechtsbeeinträchtigungen verstärken kann: Kommen neben der ohnehin schon (massiv) eingeschränkten (Bewegungs-)Freiheit zusätzlich weitere Beeinträchtigungen des Entfaltungsfreiraums hinzu, reagieren Betroffene in der Regel empfindlicher als Individuen, die nicht in einem Sonderstatusverhältnis stehen.[212] So können im schulischen Umfeld beispielsweise bereits geringfügige disziplinarische Anordnungen wie etwa Nachsitzen als schikanös empfunden werden.[213]

VII. Die Erziehungsberechtigten

1. Der Begriff des elterlichen Erziehungsrechts

Erziehungsberechtigte sind Eltern und andere Personen, die nach Massgabe des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs berechtigt sind, Kinder bei Entscheiden in schulischen Belangen zu vertreten.[214] Aufgrund der natürlichen Beziehung zu ihren Kindern sind in erster Linie die Eltern zu Fürsorge und Erziehung berufen und die ihnen daher zustehenden Rechte werden nicht erst durch staatliche Normen verliehen.[215] Die *Elternrechte* bilden Ausfluss aus dem Persönlichkeitsrecht und dem verfassungsmässigen Schutz der Familie (Art. 13 Abs. 1 BV), obwohl die Elternrechte in der BV nicht explizit statuiert, sondern erst auf Gesetzesebene festgeschrieben werden.[216] Elternrechte werden auch in internationalen Abkommen geregelt, so etwa in Art. 13 Ziff. 3 UNO-Pakt I, Art. 18 Ziff. 4 UNO-Pakt II, Art. 5 KRK oder in Art. 8 EMRK.[217] Auch kantonale Bestimmungen schützen

---

212 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 240 f.

213 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 241.

214 Diese Legaldefinition findet sich in § 18 Abs. 1 SchulG LU. Im Rahmen dieser Dissertation wird grundsätzlich der Begriff «Erziehungsberechtigte» verwendet, um sowohl leibliche Eltern wie auch sonstige mit der Erziehung der Kinder betraute Personen zu erfassen.

215 PLOTKE, Schulrecht, 8, 474; Botschaft Kindesverhältnis, 5 ff.; Botschaft Beitritt KRK, 25 f.; MASCELLO, Privatschulfreiheit, 57; ECKSTEIN, Schule und Elternrecht, 185; RECHSTEINER, Volksschule, 628 f.; FLEINER-GERSTER, Rechte, 667.

216 Art. 296 ff. ZGB. Vgl. dazu WYTTENBACH, Konflikte, 259 f.; PLOTKE, Schulrecht, 9; REICH, Homeschooling, 597; RECHSTEINER, Volksschule, 628; ECKSTEIN, Schule und Elternrecht, 185; MÜLLER A., Schulbenutzer, 149. Zu möglichen Definitionsversuchen des Begriffs Elternrecht vgl. auch MASCELLO, Privatschulfreiheit, 57 f.

217 Vgl. weiterführend zu Art. 8 EMRK etwa BGE 118 Ia 427 E. 4c, 435 oder EGMR *Haase c. Allemagne*, 11057/02 (08.04.2004), Ziff. 73 ff.

teilweise die Elternrechte: «Die öffentliche Volksschule ist konfessionell neutral. Sie darf die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die im Zivilgesetzbuch geordneten Elternrechte nicht beeinträchtigen» (Art. 4 Abs. 1 SchulG BE). Zu den Elternrechten können folgende Aspekte gezählt werden: Erziehungsrecht (umfasst auch die religiöse Erziehung[218]), Beziehungsrecht, Bestimmungsrecht über Lebensführung und Wohnsitz, Recht auf Gestaltung des Familienlebens und auf Privatsphäre sowie Recht auf persönlichen Verkehr und Kontakt mit dem Kind.[219]

Die *Erziehung* der Kinder beinhaltet das Weitergeben privater (auch sittlich-moralischer) Überzeugungen und Werte der Erziehungsberechtigten, das Treffen von Entscheidungen für das Kind, die Organisation des Alltages des Kindes und die Vertretung des Kindes nach Aussen.[220] In der Erziehung steht das Kind den Erziehungsberechtigten gegenüber und dessen eigene Handlungsfähigkeit sowie das in Art. 11 Abs. 1 BV gewährleistete Kindeswohl[221] begrenzen das elterliche Entscheidungs- und Erziehungsrecht (Art. 301 Abs. 1 ZGB). Dort, wo sich die Sphären von Erziehungsberechtigten und Kind berühren, entfaltet sich ein Spannungsfeld, in dem Erziehung und Entwicklung stattfinden. In diesem können sich Situationen ergeben, in welchen die Interessen der Erziehungsberechtigten mit denjenigen des Kindes kollidieren. Dann sind die Erziehungsberechtigten angehalten, vorrangig das Wohl des Kindes zu wahren und damit die Grundrechtsmündigkeit[222] und die Persönlichkeitsrechte[223] ihres unmündigen Kindes zu res-

---

218 Vgl. dazu (noch zur BV 1874) MASCELLO, Privatschulfreiheit, 74 ff. und zur geltenden BV EHRENZELLER, Elternrecht, 207 ff.

219 Vgl. dazu BAVIERA, Elternrechte, 145; MÜLLER A., Schulbenutzer, 148 ff.

220 WYTTENBACH, Konflikte, 260; REICH, Homeschooling, 597 f.; MÜLLER A., Schulbenutzer, 46 ff. Vgl. zum Begriff der Erziehung auch SCHWENZER/COTTIER, BSK ZGB, Art. 302, Rz. 2 ff. Vgl. auch schon Botschaft Kindesverhältnis, 76.

221 Mit Art. 11 Abs. 1 BV wird das Kindeswohl auf Stufe der Bundesverfassung geschützt und «gilt in der Schweiz als oberste Maxime des Kindesrechts in einem umfassenden Sinn» (BGE 132 III 359 E. 4.4.2, 373; 129 III 250 E. 3.4.2, 255; SCHWENZER/COTTIER, BSK ZGB, Art. 301, Rz. 4; REICH, Schutz, 374 f.; vgl. auch Botschaft Beitritt KRK, 26 f.). Dieses ist im Rahmen von Rechtsetzung und Rechtsanwendung als Leitkriterium zu berücksichtigen. Vgl. weiterführend zum Kindeswohl WYTTENBACH, Konflikte, 138; REICH, Schutz, 380 ff.; SCHMAHL, Komm. KRK, Art. 3, Rz. 1 ff.; BAVIERA, Elternrechte, 145; BERNET, Kindeswohl, 33 f. Zur Auslegung von Art. 11 BV ist zudem Art. 3 KRK beizuziehen (BGE 126 II 377 E. 5d, 391).

222 Dazu PLOTKE, Schulrecht, 19 f.

223 Dazu MASCELLO, Privatschulfreiheit, 98 f.

pektieren.[224] Letztendlich treffen die Erziehungsberechtigten aber die Entscheidung und müssen daher nicht zulassen, dass ihre elterliche Sorge, welche bis zur zivilrechtlichen Mündigkeit andauert, durch die Ausübung von persönlichkeitsnahen Grundrechten völlig ausgehöhlt bzw. in ihrem Kern getroffen wird.[225] Erst wenn die innerfamiliären Regelungen das Wohl des Kindes gefährden, ist eine staatliche Intervention möglich – ansonsten besteht für die Familie ein grosser Spielraum.

2. Das elterliche Erziehungsrecht im Verhältnis zum staatlichen Bildungsauftrag

Die Elternrechte und damit auch das elterliche Erziehungsrecht sind in ihrer öffentlich-rechtlichen Komponente (abwehrende) subjektive Freiheitsrechte, welche den Erziehungsberechtigten gegenüber dem Staat die selbstständige Erziehungsbefugnis über ihre Kinder zugestehen.[226] Dies wird in der kantonalen Schulgesetzgebung entsprechend anerkannt: «Die Eltern sind für die Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder erstverantwortlich» (Art. 47 Abs. 1 SchulG UR). Gleichzeitig wird damit die Arbeit der Erziehungsberechtigten vorausgesetzt und werden im Rahmen der Schulgesetzgebung die Grenzen abgesteckt, welche die Schule ihnen gegenüber bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht überschreiten darf.[227]

---

224 Dies auch, da sich die Elternrechte als fremdnützige Rechte um des Kindes willen mit der Absicht, sich eines Tages von selbst überflüssig zu machen, präsentieren (vgl. MASCELLO, Privatschulfreiheit, 71; MÜLLER A., Schulbenutzer, 153).

225 REUSSER/LÜSCHER, St. Galler Kommentar zu Art. 11 BV, Rz. 37; vgl. auch BAVIERA, Elternrechte, 145 f.

226 ECKSTEIN, Schule und Elternrecht, 186; MASCELLO, Privatschulfreiheit, 58; AFFOLTER, Kindesschutz, 190; FLEINER-GERSTER, Rechte, 668 ff.

227 So darf die Schule im Bereich der Erziehung bspw. nicht zu einer sozialen Einstellung erziehen, welche zwar in einem anderen Kulturkreis als zutreffend anerkannt wird, aber in der Schweiz grossmehrheitlich verworfen wird. Besondere Zurückhaltung ist angebracht, wenn religiöse, weltanschauliche oder politische Werte betroffen sind (dazu BGE 119 Ia 178 E. 7d, 192). Weder die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) noch die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) vermitteln jedoch den Anspruch, nicht mit Theorien, Überzeugungen oder Ansichten konfrontiert zu werden, welche den eigenen widersprechen, es sei denn, diese Konfrontation erfolge indoktrinierend (REICH, Homeschooling, 600). Vgl. auch hinten, Teil 1 C.III.2.d).

Die Erziehungsberechtigten und die Schule stehen sich grundsätzlich als gleichgestellte Partner gegenüber, wirken partnerschaftlich zusammen und orientieren sich dabei am Wohl des Kindes.[228] Diese Zusammenarbeitspflicht wird auf Bundesebene durch Art. 302 Abs. 3 ZGB erwähnt und auf kantonaler Ebene wiederholt und präzisiert. So formuliert etwa in Art. 46 Abs. 4 KV VD: «L'école assure, en collaboration avec les parents, l'instruction des enfants. Elle seconde les parents dans leur tâche éducative.»[229] Auch das Bundesgericht hat diese Kooperationspflicht zwischen den Erziehungsberechtigten und der Schule bestätigt.[230]

Im Bereich der Ausbildung müssen die Erziehungsberechtigten nicht alle Formen der Enkulturationshilfe selber leisten, ab dem Eintritt in den Kindergarten bzw. die Primarschule erfahren sie eine erhebliche Entlastung, denn die Erziehungsberechtigten müssen die Kinder nicht selber unterrichten, sondern gemäss Art. 302 Abs. 2 ZGB nur dafür besorgt sein, dass das Kind angemessen ausgebildet wird.[231] Das Schulobligatorium bewirkt daher eine Entlastung der Erziehungsberechtigten in Bezug auf die Ausbildung ihres Nachwuchses. Die Erziehungsberechtigten sind aber verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Kinder regelmässigen Unterricht besuchen.[232] Allerdings ist Schule nicht ohne Erziehung

---

228 PLOTKE, Schulrecht, 473; ECKSTEIN, Schule und Elternrecht, 223, 227; MASCELLO, Privatschulfreiheit, 104, 106; vgl. detailliert auch AFFOLTER, Kindesschutz, 175 ff.; FLEINER-GERSTER, Rechte, 668 ff. Vgl. auch die expliziten normativen Bestimmungen: § 28 Abs. 2 und § 35 Abs. 1 KV AG; Art. 36 Abs. 2 KV AR; Art. 42 Abs. 2 KV BE; Art. 64 Abs. 2 KV FR; § 94 Abs. 1–3 KV BL; Art. 32 Abs. 2 KV JU; Art. 10 Abs. 2 KV SG; Art. 90 Abs. 2 KV SH; Art. 104 Abs. 1 KV SO; § 70 Abs. 1 KV TG; Art. 8 Abs. 2 Bst. m KV TI. Keine entsprechende Bestimmung enthält der Kanton Graubünden. Es ist noch darauf hinzuweisen, dass die elterlichen Pflichten in der letzten Zeit zugenommen haben (dazu PLOTKE, Aspekte, 613 f.).

229 Dazu SCHWENZER/COTTIER, BSK ZGB, Art. 302, Rz. 13. Vgl. auch z.B. Art. 47 Abs. 2 SchulG UR; § 35 SchulG AG; Art. 31 Abs. 2 SchulG BE; Art. 68 Abs. 2 SchulG GR; Art. 3 Abs. 1 SchulG SG; § 5 Abs. 3 SchulG LU. Eine separate Verordnung zur Zusammenarbeit gibt es etwa im Kanton Basel-Stadt mit der VO Kooperation Erziehungsberechtigte BS.

230 Vgl. BGer 2C_561/2018 (20.02.2019), E. 3.3. Zur Thematik der Zusammenarbeit insgesamt vgl. etwa MASCELLO, Privatschulfreiheit, 107 ff.

231 PLOTKE, Schulrecht, 30; SCHWENZER/COTTIER, BSK ZGB, Art. 302, Rz. 8 ff.

232 So explizit festgehalten etwa in Art. 23 Abs. 1 BiG OW; Art. 32 Abs. 3 SchulG BE; Art. 68 Abs. 1 SchulG GR; Art. 96 Abs. 1 SchulG SG; § 37 Abs. 1 SchulG AG. Für den Fall von Verstössen gegen die Schulbesuchspflicht der Kinder (z.B. unentschuldigte Absenzen) sieht das Schulrecht verschiedene Sanktionen gegenüber den Erziehungsberechtigten vor (vgl. z.B. § 37 Abs. 2 und 3 SchulG AG; Art. 32 f. SchulG

möglich, da jeder Unterricht in irgendeiner Form erzieherisch wirkt.[233] Das bedeutet daher, dass die Erziehungsberechtigten durch das Schulobligatorium einen Teil ihres Einflusses auf die Erziehung ihrer Kinder verlieren, auch weil sie über weite Bereiche nicht mitbestimmen können, welche Lehrinhalte unterrichtet werden. Die Erziehungsberechtigten haben aber immerhin das Recht, zu entscheiden, ob das Kind die öffentliche Schule oder eine Privatschule besucht oder zu Hause unterrichtet wird, sofern die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind.[234] Diese Wahlfreiheit bedeutet einen minimalen Einfluss der Erziehungsberechtigten auf die Unterrichtsform sowie die Lehrinhalte, auch wenn diese bei alternativen Unterrichtsformen bzw. schulischen Institutionen ebenfalls weitgehend staatlich beeinflusst sind, da auch dabei die Lehrpläne über grosse Teile einzuhalten und nur teilweise Abweichungen erlaubt sind bzw. nur ein Teil der Unterrichtszeit für andere Lehrinhalte verwendet werden kann.[235] Umgekehrt gründet die Verantwortung für die Grundschule und damit die Beeinflussung der Lehrinhalte durch den Staat darin, dass dieser einen Bildungsauftrag hat (Art. 62 Abs. 2 BV). Nur indem der Staat die Bildung entweder selber anbietet (öffentliche Schulen) oder aber die übrigen schulischen Institutionen mindestens beaufsichtigt (Privatschulen bzw. Homeschooling), kann er die verfassungsmässigen Ziele des genügenden Grundschulunterrichts und auch die damit verbundenen weiteren Ziele – etwa die Chancengerechtigkeit[236] – erreichen.

Da die Erziehungsberechtigten es sich gefallen lassen müssen, dass das Gemeinwesen die einzelnen Ausbildungsgänge festlegt sowie weitere Belange im Schulbereich (z.B. die Einschulung, Übertritt an weiterführende Schulen) regelt, stehen sie in einer engeren Beziehung zur Schule als die übrigen Bürgerinnen und Bürger. Diese Verbindung verdichtet sich allerdings nicht zu einem Sonder-

---

BE; Art. 96 SchulG GR; Art. 97 SchulG SG; § 91 Abs. 9 SchulG BS; § 76 i.V.m. § 57 SchulG ZH; § 87 Abs. 1 Bst. b SchulG ZG).

233 HUG-BEELI, Grenze, 46.

234 Vgl. PLOTKE, Schulrecht, 474 ff.; zum Homeschooling vgl. REICH, Homeschooling, 567 ff. und BGer 2C_686/2011 (25.01.2012).

235 Vgl. dazu BGer 2C_807/2015 (18.10.2016).

236 Zur Chancengerechtigkeit s. Botschaft BFI 2021–2024, 3733 f.; PLOTKE, Schulrecht, 385 ff.; HÖRDEGEN, Chancengleichheit im Prüfungsrecht, in: Caroni et al., FS Richli, 657 ff.; HÖRDEGEN, Grundziele, 124 ff.; BAUSBACK/SCHUIRER, Bildung als Verfassungsvoraussetzung, in: Häberle, Jahrbuch, 46; RICHLI PAUL, Chancengleichheit im Schul- und Ausbildungssystem als Problem des Staats- und Verwaltungsrechts, ZBl 1995, 197 ff.

statusverhältnis, es drängt sich aber ein Mitwirkungsrecht der Erziehungsberechtigten auf.[237] Dieses sog. *pädagogische Elternrecht* im Bereich der staatlichen Schulerziehung umfasst individuelle (Informationsanspruch, Beschwerderecht) sowie kollektive (Elternabende, Elternvereinigungen) Rechte.[238] Diese Mitwirkungsrechte sind in der kantonalen Schulgesetzgebung verankert.[239]

Spezifische Probleme in der Beziehung zwischen den Erziehungsberechtigten und der Schule beginnen, wenn die Gefahr von *Grundrechtskollisionen* besteht, häufig also dort, wo es um Grundrechte der Erziehungsberechtigten geht, denn diese sind, etwa bei Konflikten des Kindes mit der Schule, ebenfalls Grundrechtsträger.[240] Insbesondere in sensiblen Bereichen, die mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV zusammenhängen, eröffnet sich regelmässig ein Spannungsfeld zwischen dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag und den Elternrechten.[241] Um den Einfluss der Erziehungsberechtigten in solchen – für diese u.U. besonders wichtigen – Themenfeldern wahren zu können, sehen die kantonalen Schulgesetzgebungen unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit der Unterrichts-Dispensation vor. In der Praxis sind v.a. der Schwimm- oder der Sexualkundeunterricht von Dispensationsgesuchen betroffen.[242] Gehen solche Gesuche ein, ist die zuständige Behörde verpflichtet, das Kindeswohl als Leitmaxime heranzuziehen und abzuwägen, was dem Kindeswohl am besten entspricht – die Erteilung der Dispensation oder die Verweigerung derselben. In diese Abwägung einzubeziehen sind Argumente des genügenden Grundschulunterrichtes, der Bildungschancengerechtigkeit, der Religionsfreiheit der Erzie-

---

237 PLOTKE, Schulrecht, 473 f.; MASCELLO, Privatschulfreiheit, 79.

238 MASCELLO, Privatschulfreiheit, 79; RECHSTEINER, Volksschule, 629.

239 Z.B. § 36 Abs. 3 SchulG AG; Art. 31 Abs. 4 SchulG BE; Art. 67 SchulG GR; Art. 92 ff. SchulG SG; § 21 SchulG TG; Art. 30 f. SchulG FR; § 20 SchulG ZG; § 14 ff. VO Kooperation Erziehungsberechtigte BS. Vgl. auch hinten, Teil 2 D.IV.

240 ANGEHRN, Herausforderungen, 109.

241 Vgl. dazu auch EHRENZELLER, Elternrecht, 201 ff.; FLEINER-GERSTER, Rechte, 669 f.; PLOTKE, Bildung und Schule, 36 f. Das Bundesgericht statuiert grundsätzlich eine Zurückhaltung des Staates soweit Elternrechte betroffen sind (BGE 119 Ia 178 E. 7d, 192 sowie insgesamt BERNET, Kindeswohl, 30 ff.).

242 Zur Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Bezug auf schulische Dispensationen siehe BGE 119 Ia 178; 135 I 79; BGer 2C_666/2011 (07.03.2012); 2C_1079/2012 (11.04.2013); 2C_132/2014 (15.11.2014). Vgl. auch BREITENMOSER, Der Einfluss des internationalen Rechts auf das föderalistische Bildungsrecht der Schweiz, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 83 ff.

hungsberechtigten sowie des Kindes.[243] Nur wenn alle Aspekte unter dem Gesichtspunkt des Kindeswohls geprüft werden, kann eine angemessene Beurteilung für das betroffene Kind in seiner effektiven Situation vorgenommen werden.[244] Als Problematik zeigt sich in diesen Fällen, dass der Mensch heute nicht mehr ohne weiteres bereit ist, im Rahmen einer Eingliederung die eigenen privaten Interessen den staatlichen Interessen unterzuordnen.[245] Aufgrund verschiedener Faktoren wie etwa der integrativen und sozialbildenden Bedeutung der Schule ist das Bundesgericht zurückhaltend bei der Bejahung von generellen Dispensationsgesuchen für Teile des obligatorischen Unterrichts.[246]

VIII. Die Pädagogischen Hochschulen

1. Der Begriff der Pädagogischen Hochschule

Die Pädagogischen Hochschulen bilden die Lehrpersonen für den Unterricht an den Volksschulen und auf der Sekundarstufe II aus. Die Ausbildung an einer anerkannten Pädagogischen Hochschule ist grundsätzliche Voraussetzung für die Anstellung als Lehrerin oder Lehrer.[247]

Bei den Pädagogischen Hochschulen handelt es sich um kantonale oder interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung im Rahmen des Leistungsauftrags und allfälliger interkantonaler Vereinbarungen, sofern mehrere Kantone an einer Pädagogischen Hochschule beteiligt sind, wie z.B. die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn an der Pädagogischen Hochschule FHNW.[248]

---

243 Vgl. BERNET, Kindeswohl, 35 ff.

244 Vgl. BERNET, Kindeswohl, 42 ff.

245 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 190.

246 Siehe dazu z.B. BGer 2C_132/2014 (15.11.2014), E. 5.3–5.5; 2C_724/2011 (11.04.2012), E. 3.4.3.

247 Ausnahmen sind etwa möglich bei Fachkräftemangel. Zum Quereinstieg siehe <www.edk.ch/dyn/27569.php> (18.12.2020).

248 § 1 Abs. 2 Staatsvertrag FHNW; Art. 1 Abs. 2 GPHSG SG; Art. 1 Abs. 2 PHG BE; Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Konkordat HEP-BEJUNE; Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Art. 19 GHF GR.

2. Leistungsauftrag und Aufsicht

Die Ausbildung an der Pädagogischen Hochschule hat grosse Bedeutung für den Grundschulunterricht. Die Art und Weise, wie die Pädagogischen Hochschulen ihre Absolventen und Absolventinnen aus- und weiterbilden, ist zentral für die Qualität und die Ausrichtung des Grundschulunterrichtes. Für die Kantone ist es zur Sicherstellung diese Qualität von Bedeutung, Einfluss auf die Pädagogischen Hochschulen nehmen zu können. Diese Steuerung erfolgt über den Leistungsauftrag.[249] Dieser «schafft den Rahmen für Lehre, Forschung und Dienstleistungen von hoher Qualität und Wettbewerbsfähigkeit» (Art. 10 Abs. 1 GPHSG SG). Der Leistungsauftrag umfasst folgende Bereiche:

- Politische Zielsetzungen und Entwicklungsschwerpunkte;[250]
- (Wirkungs-)Ziele der Pädagogischen Hochschule;[251]
- Umfang des Lehrangebots;[252]
- Leistungen, die von der Pädagogischen Hochschule zu erbringen sind;[253]
- Kriterien für die Zielerfüllung;[254]
- Finanzielle Eckwerte für die Leistungserbringung;[255]
- Modalitäten der Berichterstattung.[256]

Der Leistungsauftrag wird für eine bestimmte Zeitperiode erstellt, welche durch das entsprechende interkantonale bzw. kantonale Recht bestimmt wird.[257] Der Leistungsauftrag wird durch den Regierungsrat (Art. 46 Abs. 1 PHG BE, Art. 8

---

249 So explizit festgehalten in Art. 45 Abs. 3 PHG BE, implizit auch der Titel (Steuerung) vor Art. 10 (Leistungsauftrag) GPHSG SG.

250 § 6 Abs. 2 Bst. a Staatsvertrag FHNW.

251 Art. 46 Abs. 2 Bst. a PHG BE; Art. 10 Abs. 2 GPHSG SG.

252 Art. 46 Abs. 2 Bst. b PHG BE; § 6 Abs. 2 Bst. e Staatsvertrag FHNW; Art. 2 Konkordat HEP-BEJUNE.

253 § 6 Abs. 2 Bst. b und f Staatsvertrag FHNW.

254 § 6 Abs. 2 Bst. b Staatsvertrag FHNW.

255 Art. 46 Abs. 2 Bst. c PHG BE; § 6 Abs. 2 Bst. c und d Staatsvertrag FHNW; Art. 19 Abs. 2 und 3 GHF GR.

256 § 6 Abs. 2 Bst. g und Abs. 5 Staatsvertrag FHNW.

257 Über 4 Jahre läuft der Leistungsauftrag gemäss Art. 10 Abs. 3 GPHSG SG, Art. 19 Abs. 1 GHF GR und Art. 46 Abs. 1 PHG BE; für die FHNW wird ein «mehrjähriger» Leistungsauftrag erteilt (§ 6 Abs. 1 Staatsvertrag FHNW).

Abs. 2 Bst. c GPHSG SG, Art. 21 Abs. 1 Bst. b GHF GR) bzw. durch die Regierungen der Vertragskantone zuhanden der kantonalen Parlamente (§ 6 Abs. 1 i.V.m. § 17 Abs. 1 Bst. b und § 15 Abs. 1 Bst. a Staatsvertrag FHNW; vgl. auch Art. 25 Abs. 1 Konkordat HEP-BEJUNE) beschlossen. Im Kanton Bern kann die Erziehungsdirektion nach Art. 46 Abs. 4 PHG BE für bestimmte Bereiche, insbesondere für die Bereiche Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung, periodisch einen Leistungsauftrag erteilen, welcher denjenigen des Regierungsrates konkretisiert.

Um die Erfüllung des Leistungsauftrags durch die Pädagogischen Hochschulen sicherzustellen, werden diese beaufsichtigt. Der Begriff *Aufsicht* meint die Befugnis einer übergeordneten Stelle, Handlungen nachgeordneter Stellen zu veranlassen, zu beanstanden, zu kontrollieren und nötigenfalls auch zu korrigieren.[258] Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Dienst- und der Organisationsaufsicht. Die *Dienstaufsicht* hat ihre Bedeutung einzig innerhalb des einzelnen Verwaltungsträgers und kommt nur dann zum Tragen, wenn eine hierarchische Organisation des Verwaltungsträgers besteht.[259] Adressat der Dienstaufsicht ist die hierarchisch untergeordnete Verwaltungseinheit bzw. der hierarchisch untergeordnete Verwaltungsfunktionär/die untergeordnete Verwaltungsfunktionärin.[260] Sobald es um die autonomen Verwaltungsbereiche geht, wandelt sich die Aufsicht der übergeordneten Verwaltungseinheiten von der Dienstaufsicht zur Organisationsaufsicht.[261] Die *Organisationsaufsicht* hat ihre Bedeutung im Verhältnis

---

258 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 31.

259 KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 143; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 32; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1576.

260 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 32; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 422. In Bezug auf den Umfang erstreckt sich die Dienstaufsicht über den gesamten Aufgabenbereich der beaufsichtigten Person bzw. Einheit und erfasst auch Angemessenheitsfragen, denn die Dienstaufsicht ist zugleich Fach- wie Rechtsaufsicht (KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 143; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 32). Darin integriert ist die Befugnis, in die Erledigung konkreter Einzelgeschäfte einzugreifen und auch *Dienstbefehle* (eine Anordnung im konkreten Fall [TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 589; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 84]) an nachgeordnete Personen oder Einheiten auszusprechen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 32.).

261 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 425.

des Gemeinwesens zu den Trägern seiner dezentralen Verwaltung.[262] Als Adressat gilt einzig der dezentrale Verwaltungsträger als solcher.[263] Der Umfang der Organisationsaufsicht beschränkt sich auf die Rechtsaufsicht, was bedeutet, dass fachliche Weisungen zu Materien, welche nach der gesetzlichen Ordnung in den Autonomiebereich des beaufsichtigten Verwaltungsträgers fallen, zu vermeiden sind.[264] Es besteht aber immerhin die Möglichkeit für den Sachgesetzgeber, bestimmte Steuerungsmechanismen – z.B. die Festlegung eines Zahlungsrahmens oder eines Leistungsauftrags – vorzusehen.[265]

3. Selbstverwaltung und Autonomie

Autonomie kommt einem Verwaltungsträger zu, wenn diesem eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Besorgung seiner Aufgaben zusteht und diese dem Weisungszugriff der Aufsichtsbehörden entzogen bleibt.[266] Die Autonomie soll dazu dienen, dass der Verwaltungsträger seine Aufgaben sachgerecht zu erfüllen vermag.[267] Die Autonomie kann sich etwa äussern im Recht zur Selbstorganisation, in der Befugnis, unternehmerische Entscheidungen zu treffen, in einem eigenen Personal- und Beschaffungswesen, in der Befugnis, Anstaltsreglemente zu erlassen oder in der Befugnis, Beschwerden gegen ihre Verfügungen durch einen anstaltsinternen Beschwerdedienst beurteilen zu lassen.[268] Das Mass der Auto-

262 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 33.

263 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 33.

264 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 425; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 33.

265 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 33. Zu den Aufsichten vgl. z.B. § 15 Abs. 1 i.V.m. § 17 Abs. 1 Staatsvertrag FHNW; Art. 25 Abs. 1 Konkordat HEP-BEJUNE; Art. 60 Abs. 1 PHG BE i.V.m. Art. 62 Abs. 1 PHG BE; Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 GPHSG SG; Art. 30 i.V.m. Art. 33 Abs. 2 i.V.m. Art. 47 Ziff. 5 KV GR.

266 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1670; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 34, § 7, Rz. 18; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 425.

267 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 35.

268 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rz. 19; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1670.

nomie richtet sich dabei nach den entsprechenden Sachgesetzen und den dort vorgesehenen Steuerungsmitteln, wozu etwa der Leistungsauftrag zählt.[269]

Eine Pädagogische Hochschule hat das «Recht auf Selbstverwaltung im Rahmen dieses Vertrags und des Leistungsauftrags» (§ 1 Abs. 2 Staatsvertrag FHNW), «ist innerhalb der Grenzen von Verfassung und Gesetz autonom» (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 PHG BE), hat das «Recht der Selbstverwaltung» (Art. 1 Abs. 2 GHF GR). Mit diesen Formulierungen werden die Autonomie bzw. das Recht zur Selbstverwaltung der Pädagogischen Hochschule umschrieben. Die entsprechenden Formulierungen führen zum Schluss, dass es sich bei den kantonalen pädagogischen Hochschulen um autonome Anstalten handelt.[270] Eine Weisungsgebundenheit ergibt sich für die pädagogischen Hochschulen nur im Rahmen der vorgesehenen Steuerungsmittel, also etwa im Rahmen des Leistungsauftrags.

IX. Die Lehrmittelverlage

1. Festlegung der Lehrmittel

Bei den Lehrmitteln wird zwischen obligatorischen Lehrmitteln und empfohlenen Lehrmitteln unterschieden. Teilweise gibt es bei den obligatorischen Lehrmitteln eine Auswahl, so dass in diesem Fall von alternativ-obligatorischen Lehrmitteln gesprochen wird. Die Zuständigkeit für die Bezeichnung der Lehrmittel gestaltet sich wie folgt: Im Kanton Graubünden bezeichnet die Regierung die obligatorischen oder empfohlenen Lehrmittel (Art. 35 Abs. 1 SchulG GR). Im Kanton Aargau legt der Regierungsrat die obligatorischen Lehrmittel fest (§ 16 Abs. 3 SchulG AG). Im Kanton St. Gallen bezeichnet der Erziehungsrat die obligatorischen Lehrmittel und kann weitere Lehrmittel empfehlen (Art. 21 Abs. 1 und 2 SchulG SG). Im Kanton Bern kann die Erziehungsdirektion Lehrmittel zur Verwendung obligatorisch erklären, sofern die Ziele und Ideen des Lehrplans oder die Koordination dies erfordern (Art. 14a Abs. 1 SchulG BE). Daneben kann die Erziehungsdirektion nach Art. 14a Abs. 2 SchulG BE Lehrmittel von der Verwendung ausschliessen, wenn diese allgemein anerkannte didaktische oder pädagogische Prinzipien nicht beachten (Bst. a), nicht mit den

---

269 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rz. 34. Zum Leistungsauftrag siehe vorstehend, Teil 1 B.VIII.2.

270 Anders als die Grundschulen, die nur teilautonom sind (dazu vorne, Teil 1 B.III.5.c)).

Ideen und Zielen des Lehrplans übereinstimmen (Bst. b) oder die interkantonale Koordination erheblich erschweren (Bst. c).

2. Lehrmittelverlage

Bei der Frage nach der Beschaffung der Lehrmittel wird regelmässig der Kanton in die Pflicht genommen: «Der Kanton sichert ein ausreichendes Angebot an geeigneten Lehrmitteln für die öffentlichen Volksschulen des Kantons Bern.»[271] «Der Kanton kann die Gemeinden durch geeignete Massnahmen bei der Beschaffung von Lehrmitteln und Lernmedien unterstützen.»[272] Um diese Aufgabe erfüllen zu können, besteht die Möglichkeit, einen Lehrmittelverlag zu führen oder sich an einem solchen zu beteiligen: «Zu diesem Zweck kann er sich insbesondere an einem Verlag beteiligen oder selber einen Verlag führen.»[273] Bei den Lehrmittelverlagen handelt es sich regelmässig um kantonale Institutionen, welche den öffentlich-rechtlichen Vorschriften des kantonalen Rechts und damit auch der Oberaufsicht des Kantons unterstehen.[274] So gibt es z.B. im Kanton Bern einen Lehrmittelverlag, der durch ein entsprechendes Gesetz normiert wird, worin insbesondere die kantonale Beteiligung festgehalten wird.[275] Der Zweck der AG des Berner Lehrmittel- und Medienverlags ist die Entwicklung, Produktion, der Erwerb und Vertrieb von Informationen, Daten und Medien im Schul- und Lernbereich (Art. 2 Abs. 1 BLMVG BE). Der Verlag trägt heute den Namen Schulverlag plus und ist als privatwirtschaftliche AG im Besitz der Kantone Bern und Aargau.[276]

---

271 Art. 14 Abs. 1 SchulG BE.

272 § 16 Abs. 2bis Satz 1 SchulG AG.

273 § 16 Abs. 2bis Satz 2 SchulG AG. Ähnlich die Wendung in Art. 14 Abs. 2 SchulG BE. Kürzer die Formulierung in Art. 35 Abs. 2 SchulG GR: «Der Kanton kann Lehrmittel herausgeben und Beiträge an deren Verbilligung leisten.» Ähnlich wird dies in Art. 99 Abs. 1 Bst. a SchulG SG festgehalten.

274 Vgl. die explizite Formulierung in § 10 Abs. 1 BiG ZH: «Der Kanton führt einen Lehrmittelverlag in der Form einer unselbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt.»

275 Art. 3 Abs. 1 BLMVG BE. Im nachfolgenden Abs. 3 wird aber auch festgeschrieben, dass der Regierungsrat diese Beteiligung teilweise oder vollständig an Dritte verkaufen kann. Dies hat zur Konsequenz, dass das BLMVG BE ausser Kraft gesetzt wird, sobald der Kanton keine Beteiligung an der AG mehr innehat (Art. 16 Abs. 1 BLMVG BE).

276 Vgl. <www.schulverlag.ch => Über uns> (18.12.2020). Auch der Kanton St. Gallen verfügt über einen eigenen Lehrmittelverlag (siehe <www.lehrmittelverlag.ch>

Die Lehrmittelverlage produzieren oder vertreiben die vom Kanton bezeichneten obligatorischen oder empfohlenen Lehrmittel gemäss den entsprechenden Listen der zuständigen Instanzen. Daneben verfügen die Verlage auch über weitere Unterlagen für den Unterricht. Über den Lehrplan sowie die Gesetzgebung in Bezug auf die Bildungsziele wird die Arbeit der Lehrmittelverlage inhaltlich gesteuert, da diese Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für die zu produzierenden Lehrmittel bilden.[277] Für die Erarbeitung der Lehrmittel wird regelmässig eine Zusammenarbeit verschiedener Parteien festgehalten: Im Kanton Zürich etwa wirken der Kanton und die Lehrerschaft bei der Konzeption, der Entwicklung, der Einführung und der Evaluation der Lehrmittel mit (§ 9 Abs. 3 LMVG ZH). Im Kanton Bern gibt es je eine besondere Kommission für Lehrplan- und Lehrmittelfragen für den deutsch- und den französischsprachigen Kantonsteil, welche die Erziehungsdirektion beraten (Art. 14c SchulG BE). Im Kanton St. Gallen ist eine Zusammenarbeit des Lehrmittelverlags mit der Abteilung Schule und Unterricht des Amts für Volksschule sowie der Arbeitsgruppe Lehrmittel vorgesehen.

X. Gesellschaft, Berufswelt, nachfolgende Schulen und Politik

Die Diskussion rund um die Einführung sprachregionaler Lehrpläne wie auch um die Konkordate im Schulwesen zeigte deutlich auf, dass die Schule zu den Bereichen gehört, welchen die Öffentlichkeit grosse Beachtung schenkt. Dies einerseits, da die Grundschulbildung als Ausgangspunkt für die künftige soziale und berufliche Stellung gilt. Andererseits ist das Schulwesen ein Bereich, in dem jede Person eigene Erfahrungen mitbringt, welche ihre Haltung gegenüber der Institution Schule prägen. Auch die Wirtschaft hat ein grosses Interesse am Schulwesen, da sie auf Absolventinnen und Absolventen angewiesen ist, welche für den kommenden Berufsalltag entsprechend vorbereitet sind.

[18.12.2020]). Im Kanton Graubünden wurden im Bereich Lehrmittel des Amtes für Volksschule und Sport verschiedene Dienstleistungen an einen privaten Anbieter ausgelagert. Die Entwicklung und Produktion neuer Lehrmittel obliegt nach wie vor dem Amt für Volksschule und Sport (vgl. <www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/avs/Schulbetrieb/Seiten/Lehrmittel.aspx> [18.12.2020]).

277 Vgl. etwa § 8 ff. LMVG ZH.

Die öffentlichen Diskussionen im Schulbereich haben einen Einfluss auf die Ausgestaltung des Schulwesens. So wurde etwa die revidierte Bildungsverfassung am 21. Mai 2006 im Rahmen einer Volksabstimmung mit 85.6% Ja-Stimmen deutlich angenommen.[278] Demnach ist der staatliche Bildungsauftrag, der auf Verfassungsstufe in Art. 62 Abs. 2 BV verankert wird, erst dann erfüllt, wenn ein angemessener Unterricht angeboten wird, der auf den Berufsalltag vorbereitet. Monieren etwa die Vertretungen einzelner Berufsgattungen die mangelhafte Grundschulausbildung künftiger Berufslernenden, so darf dies nicht ungehört bleiben und es ist in diesem Sinne Sache der beruflichen Institutionen und der Interessensvertretungen der Politik, veränderte Ansprüche entsprechend zu platzieren und in die bildungspolitische Diskussion einzubringen. Gleichzeitig gilt es aber auch, die Schule vor möglichen bildungspolitischen Schnellschüssen zu bewahren. Diesen Verflechtungen ist bei der Ausgestaltung des Schulwesens Beachtung zu schenken und die entsprechenden Interessensgruppierungen sind angemessen einzubeziehen.[279] Die entsprechenden Möglichkeiten zur Mitgestaltung des Schulwesens und die Festlegung dessen Rahmenbedingungen sind in den Kantonen gegeben und durch die Schulgesetzgebung kann allenfalls auch Einfluss auf Schulinhalte genommen werden. Im Kanton Graubünden wird z.B. auf Stufe des Schulgesetzes festgehalten, wann welche Fremdsprache zu erlernen ist[280] und in anderen Kantonen finden sich Bestimmungen zur Verwendung von Mundart und Standardsprache[281]. Solche normativen Bestimmungen bilden die politische Diskussion in den entsprechenden Bereichen ab und können auch kantonale Besonderheiten aufgreifen.

Auch die verschiedenen politischen Vorstösse im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 zeigen die mögliche Einflussnahme im Schulbereich und die zugehörigen Abstimmungsresultate bilden die Debatte und die daraus resultierenden Kompromisse ab. Trotz dieser Einflussmöglichkeiten wird der Begriff der demokratischen Legitimation im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Bil-

278 <www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/index.html> (18.12.2020).

279 Vgl. zum Einbezug der verschiedenen Interessensgruppierungen in das Schulwesen, hinten, Teil 2 D.IV.

280 Art. 30 f. SchulG GR.

281 Vgl. dazu etwa § 12a SchulG AG; Art. 24 Abs. 2 SchulG NW; § 24 SchulG ZH. Im Kanton Aargau wurde § 12a SchulG aufgrund einer kantonalen Initiative in das Schulgesetz eingefügt (Aargauische Volksinitiative «JA für Mundart im Kindergarten» vom 31. Mai 2012, angenommen in der Abstimmung vom 18. Mai 2014 [Amtsblatt des Kantons Aargau 2014, Nr. 22, Beilage]).

dungswesens regelmässig herangezogen und auch des Öfteren eine mangelnde demokratische Legitimation beklagt.[282]

[282] Dazu hinten, Teil 2 D.III und Teil 2 D.IV.

C. Die Normierung des Grundschulbereichs und der Lehrpläne

I. Einleitung

Die Normierung des Grundschulbereichs erstreckt sich auf alle Ebenen: Erste Ausprägungen finden sich im internationalen Bereich (II.). Besondere Bedeutung kommt dem Bundesrecht zu, welches das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen des Bundesstaates im Schulwesen festlegt und erste Rahmenbedingungen für den Grundschulunterricht vorgibt (III.). Die Zusammenarbeit der Kantone spielt eine wesentliche Rolle und hat auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung des kantonalen Schulwesens (IV.). Da die Schulhoheit den Kantonen zukommt, ist das kantonale Recht von zentraler Bedeutung für die konkrete Festlegung des Grundschulwesens und damit auch der Lehrpläne (V.).

II. Im internationalen Recht

Bildung, Forschung und Entwicklung machen nicht vor Landesgrenzen Halt, was dazu führt, dass auch das schweizerische Bildungsrecht durch internationale Einflüsse geprägt wird. Ein Teil dieses Einflusses basiert auf völkerrechtlichen Bestimmungen (1.). Diese beziehen sich i.d.R. auf die inhaltliche Ausgestaltung des Bildungsrechts (Stichwort «ausreichender Schulunterricht») sowie die äusseren Bedingungen des Schulunterrichtes (Stichwort «Obligatorium»). Grundsätzlich sind die meisten Inhalte dieser Normen in der Schweiz auch durch die Bundesverfassung geschützt.

Neben diesen rechtlichen Bestimmungen haben auch die Internationalisierung der Bildungspolitik und damit verbundene Leistungsvergleichsstudien einen Einfluss auf das nationale Bildungswesen, denn diese prägen den nationalen Diskurs um Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Bildungswesens (2.). Eng im Zusammenhang mit solchen Leistungsvergleichsstudien stehen auch die Forschung und Entwicklung im pädagogischen und erzieherischen Bereich (3.). Auch solche internationalen Forschungsergebnisse und Entwicklungen beeinflussen das schweizerische Bildungswesen.

1. Völkerrechtliche Bestimmungen

Verschiedene völkerrechtliche Abkommen haben einen Einfluss auf die Ausgestaltung des schweizerischen Schulwesens. Für den Zweck dieser Arbeit genügt ein summarischer Überblick über die wesentlichsten Normen des Völkerrechts mit Bezug zum Grundschulunterricht:

- Recht auf Bildung (Art. 13 UNO-Pakt I, Art. 28 KRK, ferner Art. 14 GRCh[283], Art. 2 Satz 1 ZP Nr. 1 zur EMRK[284], Art. 17 ESC[285]);
- Qualitative Anforderungen an die Bildung (Art. 29 KRK);

283 «Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung» (Abs. 1). «Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen» (Abs. 2). Die GRCh ist für die Schweiz im Anwendungsbereich der bilateralen Verträge mit der EU namentlich seit dem systematischen Einbezug in die Rechtsprechung des EuGH massgeblich (SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Sozialverfassung, Rz. 63).

284 «Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden.» Der persönliche Anwendungsbereich des Artikels bezieht sich auf alle Personen, welche der Hoheitsgewalt eines Staates unterstehen, damit auch auf Ausländerinnen und Ausländer unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status (POSCHER/RUX/LANGER, Bildung, 67). Der sachliche Anwendungsbereich erstreckt sich auf Grundschul- wie auch Hochschuleinrichtungen (EGMR *Leyla Şahin c. Turquie*, 44774/98 [10.11.2005], EuGRZ 2006, 28 ff., 29). Die Erstreckung auf den Hochschulzugang ist der Grund, warum die Schweiz das Zusatzprotokoll bislang nicht ratifiziert hat. S.a. BREITENMOSER, Der Einfluss des internationalen Rechts auf das föderalistische Bildungsrecht der Schweiz, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 62.

285 «Kindern und Jugendlichen eine unentgeltliche Schulbildung in der Primar- und Sekundarstufe zu gewährleisten sowie den regelmäßigen Schulbesuch zu fördern.» Vgl. zur Europäischen Sozialcharta, zur revidierten Sozialcharta und die Frage der Genehmigung durch die Schweiz: Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 17. November 1995 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative Genehmigung der Europäischen Sozialcharta vom 4. September 1996, BBl 1996 IV 1271 ff., 1272; Bericht des Bundesrates über die revidierte Europäische Sozialcharta vom 2. Juli 2014, In Erfüllung des Postulats APK-S (10.3004) «Vereinbarkeit der revidierten Europäischen Sozialcharta mit der schweizerischen Rechtsordnung» vom 12. Januar 2010, BBl 2014 5611 ff., 5612 ff., insb. 5663 f.; detailliert: PÄRLI KURT/IMHOF EDGAR, Die Vereinbarkeit der schweizerischen Rechtsordnung mit der (revidierten) europäischen Sozialcharta, Jusletter 6. Juli 2009, Rz. 1 ff.

- Recht auf Ruhe und Freizeit (Art. 31 KRK)[286];
- Elternrechte (Art. 13 Ziff. 3 UNO-Pakt I, Art. 18 Ziff. 4 UNO-Pakt II, Art. 5 KRK oder Art. 8 EMRK, ferner Art. 14 Abs. 3 GRCh[287], Art. 2 Satz 2 ZP Nr. 1 zur EMRK[288])[289].

Ein allgemeines Recht auf Bildung wird in Art. 13 Ziff. 1 UNO-Pakt I für jeden[290] und in Art. 28 Ziff. 1 KRK für Kinder[291] verankert.[292] Für den Grundschulunterricht hält Art. 13 Ziff. 2 Bst. a UNO-Pakt I zusätzlich fest, dass dieser «für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss.» Damit soll der physische, ökonomische und diskriminierungsfreie Zugang zum Schulsystem

---

286 SCHMAHL, Komm. KRK, Art. 31, Rz. 2 m.w.H. auf Entscheide des Committee on the Rights of the Child (CRC), welches Verletzungen des Rechts auf Ruhe v.a. feststellt, wenn die Ansprüche an Kinder so hoch werden, dass kaum Zeit für Entspannung verbleibt und psychische Erkrankungen aufgrund von Stress und Druck auftreten.

287 «Die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze sowie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen geachtet, welche ihre Ausübung regeln.»

288 «Der Staat hat bei Ausübung der von ihm auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen.»

289 Auf weiterführende Bemerkungen zu den Elternrechten im internationalen Kontext wird hier verzichtet. Siehe zu dieser Thematik aber vorne, Teil 1 B.VII.1 oder SCHMAHL, Komm. KRK, Art. 5, Rz. 1 ff.

290 Dies umfasst alle Menschen, so auch z.B. in den Vertragsstaaten lebende Ausländerinnen und Ausländer inkl. denen, die kein Aufenthaltsrecht besitzen (POSCHER/RUX/LANGER, Bildung, 34; CREMER, Bildung, 7 f.).

291 Der Begriff *Kind* findet in Art. 1 KRK eine Legaldefinition: «Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.» Damit sind *alle* Kinder gemeint, somit grundsätzlich auch ausländische Kinder, sofern ihre Aufenthaltsdauer von bildungsrechtlicher Relevanz ist (POSCHER/RUX/LANGER, Bildung, 50; CREMER, Bildung, 6 f.). S.a. Fn. 418.

292 Der Wortlaut von Art. 28 Ziff. 1 Satz 1 KRK und Art. 13 Ziff. 1 Satz 1 UNO-Pakt I ist identisch, mit dem Unterschied, dass sich die KRK im persönlichen Geltungsbereich auf Kinder beschränkt. Auch der Bundesrat stellte Art. 28 KRK in Relation mit Art. 13 UNO-Pakt I (vgl. Botschaft Beitritt KRK, 55).

ermöglicht werden.[293] Dieser diskriminierungsfreie Zugang betrifft auch die Geschlechtergleichstellung.[294] Art. 13 UNO-Pakt I geht insoweit über die Ansprüche von Art. 19 BV hinaus, dass er nicht nur den Grundschulunterricht erfasst und nicht nur an Kinder gerichtet ist. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die zwei zentralen Punkte des Rechts auf Bildung aus Art. 13 Ziff. 1 UNO-Pakt I, nämlich die Privatschulfreiheit sowie die Minimalverpflichtung, allen Kindern und Jugendlichen während neun Jahren ein Recht auf unentgeltlichen Unterricht einzuräumen, in der Schweiz anerkannt und durch Art. 19 und 62 Abs. 2 BV in die Verfassung integriert und (grundrechtlich) ausgestaltet sind.[295]

Art. 28 Ziff. 1 Bst. a KRK verankert das Obligatorium des Grundschulunterrichts sowie dessen Unentgeltlichkeit. In der Schweiz sind sowohl das Obligatorium wie auch die Unentgeltlichkeit in Art. 62 Abs. 2 BV enthalten. Die Schweiz erfüllt damit ihre Verpflichtung und übertrifft diese in Bezug auf die Unentgeltlichkeit insoweit Schulmaterial und unter bestimmten Voraussetzungen Zusatz- und Privatunterricht sowie Transportkosten finanziert werden.[296] Das Obligatorium hat den Zweck, das Recht des Kindes auf Bildung vor elterlichem Einfluss, kulturellem Widerstand oder Kinderarbeit zu schützen.[297] Der Begriff *Grundschule* gemäss Art. 28 Ziff. 1 Bst. a KRK erfasst mindestens die Primarschulstufe, da in Ziff. 2 die weiterführenden Schulen organisatorisch geregelt sind.[298]

---

293 POSCHER/RUX/LANGER, Bildung, 36.

294 So sieht das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108) in Art. 10 vor, dass die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen zu treffen haben, damit den Frauen im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann gewährleistet werden.

295 KÜNZLI/EUGSTER/SPRING, Anerkennung, 63. Zur Problematik der Verwirklichung der Chancengerechtigkeit in den Kantonen vgl. KÜNZLI/EUGSTER/SPRING, Anerkennung, 56 ff.

296 FRÜH, Umsetzung KRK, 49, 129, 131; SCHMAHL, Komm. KRK, Art. 28/29, Rz. 6 f. m.w.H.; z.B. VPB 64 (2000) Nr. 1, E. 2 (Entscheid des Bundesrates); VPB 64 (2000) Nr. 56, E. 5 (Entscheid des Bundesrates); BGer 2P.101/2004 (14.10.2004), E. 3.1; PLOTKE, Aspekte, 310 ff.; PLOTKE, Schulrecht, 234 ff.; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 56 ff. Vgl. auch hinten, Teil 1 C.III.2.b)cc).

297 SCHMAHL, Komm. KRK, Art. 28/29, Rz. 7 m.w.H.; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 3; CREMER, Bildung, 7.

298 FRÜH, Umsetzung KRK, 60. Die Anforderungen nach Art. 29 KRK beschränken sich auf das Niveau der schweizerischen Primarschule (Grundkenntnisse in den Elementarfächern Rechnen, Lesen und Schreiben, vgl. FRÜH, Umsetzung KRK, 128). Die Schweiz übertrifft dies hinsichtlich der Dauer des Anspruchs auf Grundschulunter-

Nicht abschliessend geklärt ist, welchen Zeitraum der Bildungsbegriff der KRK umfasst: Dabei geht es insbesondere um die Frage nach der Pflicht der Vertragsstaaten für eine *Vorschulbildung*. Auch zur erforderlichen Dauer der Bildung oder den Altersgrenzen enthält die KRK keine Angaben. Dies bedeutet, dass jeder Vertragsstaat festlegen kann, in welchem Alter die Schulpflicht beginnt und wie lange ein Kind sein Recht auf Bildung geltend machen kann. Eine Schranke setzt die KRK nur durch die Grundsatzbestimmung des Kindeswohls und die Vorgaben gemäss Art. 29 KRK.[299] Immerhin setzt die KRK eine gemeinsame Altersgrenze von 15 Jahren für das Ende der Schulpflicht und den frühest möglichen Beginn einer regelmässigen Erwerbstätigkeit fest.[300]

Gemäss Art. 13 Ziff. 1 UNO-Pakt I muss «die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken.» Zudem muss «die Bildung es jedermann ermöglichen, eine nützliche Rolle in der freien Gesellschaft zu spielen, Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens stützen.»[301]

Art. 29 KRK enthält in Ziff. 1 einen detaillierten Katalog mit inhaltlichen Anforderungen an die Bildung:

> Art. 29 KRK
>
> (1) Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss:
>
> a) Die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen;
>
> b) dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und den in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsätzen zu vermitteln;

---

richt, indem die BV den Grundschulanspruch auf die Sekundarstufe I erweitert und grundsätzlich auch die Vorschulstufe miterfasst (FRÜH, Umsetzung KRK, 128).

299 Vgl. FRÜH, Umsetzung KRK, 56. Zum Kindeswohl vorne, Fn. 221.

300 FRÜH, Umsetzung KRK, 57.

301 Art. 13 Ziff. 1 UNO-Pakt I. Vgl. dazu auch CREMER, Bildung, 8. Er hält fest, dass Bildung bspw. das Hauptinstrument ist, mittels dessen wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Kinder Armut überwinden können.

c) dem Kind Achtung vor seinen Eltern, seiner kulturellen Identität, seiner Sprache und seinen kulturellen Werten, den nationalen Werten des Landes, in dem es lebt, und gegebenenfalls des Landes, aus dem es stammt, sowie vor anderen Kulturen als der eigenen zu vermitteln;

d) das Kind auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft im Geist der Verständigung, des Friedens, der Toleranz, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Freundschaft zwischen allen Völkern und ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen sowie zu Ureinwohnern vorzubereiten;

e) dem Kind Achtung vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln.

Wie aus diesem Artikel hervorgeht, geht die KRK von einem *umfassenden Bildungsbegriff* aus, welcher verschiedene Ebenen aufweist: So ist darunter sowohl der Erwerb von grundlegenden Fähigkeiten wie auch die Weiterentwicklung von geistigen sowie sozialen Fähigkeiten zu verstehen.[302] Zu dem von der KRK erfassten Bildungsbegriff gehören nicht nur die Fähigkeiten im Lesen, Schreiben und Rechnen, sondern auch Lebenskundigkeit sowie die Fähigkeit, Konflikte gewaltfrei zu lösen, überlegte Entscheidungen zu treffen, einen gesunden Lebensstil zu führen, soziale Beziehungen aufzubauen, auch Verantwortungsgefühl, kritisches Denkvermögen, kreative Talente und andere Fähigkeiten zu entwickeln, welche als Hilfe dienen, die Möglichkeiten im Leben zu nutzen.[303] Mit der Festlegung dieser Ziele wird klar, dass der Schule in zweiter Linie auch ein (akzessorischer) Erziehungsauftrag zukommt.[304]

2. Internationale Leistungsvergleichsstudien

Internationale Studien, welche zum Vergleich der Leistung von Schülerinnen und Schüler durchgeführt werden, beeinflussen das schweizerische Bildungswesen. So wird etwa das internationale Abschneiden der schweizerischen Schülerinnen und Schüler mitunter als Grund für die Parlamentarische Initiative Zbinden im Jahre 1997[305] und die spätere Reform der Bildungsverfassung 2006 angesehen.[306] Die durch diese internationalen Vergleiche sichtbar gewordenen Leis-

302 SCHMAHL, Komm. KRK, Art. 28/29, Rz. 2. Vgl. zum Begriff der Bildung im Lehrplan St. Gallen hinten, Teil 2 B.IV.2.a).

303 CRC, General Comment No. 1, CRC/GC/2001/1, 2001, Rz. 9.

304 SCHMAHL, Komm. KRK, Art. 28/29, Rz. 20.

305 Pa.Iv. Zbinden «Bildungsrahmenartikel in der BV» (97.419) vom 30. April 1997.

306 CRIBLEZ, Neue Bildungsverfassung, in: Ders., Bildungsraum, 278 f.

tungsunterschiede erzeugten bei den beteiligten Behörden einen Rechtfertigungsdruck.[307] Dies zeigt, dass aus internationalen Leistungsvergleichsstudien internationale Standards im Bildungsbereich für die beteiligten Staaten erwachsen können.[308] Zu den bekanntesten internationalen Vergleichsstudien gehören TIMSS und PISA. TIMSS bedeutet Trends in Mathematics and Science Study und ist die Fortführung der Third International Mathematics and Science Study, welche 1994/1995 durchgeführt wurde. Diese Studie wird alle vier Jahre durchgeführt und enthält die Bereiche Mathematik und Naturwissenschaften.[309] Im Rahmen der PISA-Studien werden Schülerinnen und Schüler einer bestimmten Altersstufe (nicht auf einer bestimmten schulischen Klassenstufe) in den Bereichen Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften bewertet.[310] PISA-Studien werden alle drei Jahre durchgeführt, erstmals im Jahr 2000.

3. Forschung und Entwicklung im Schulbereich

Mit dem Ziel, das Schulwesen stetig zu verbessern und die Schülerinnen und Schüler auf die Anforderungen, welche das (Berufs-)Leben stellt, vorzubereiten, wird Forschung im Bildungsbereich betrieben. Basierend auf den entsprechenden Forschungsergebnissen werden Schulsysteme angepasst, Lehrpläne optimiert und Lehrmittel entwickelt. Nicht zu unterschätzen ist dabei der Umstand, dass auch die Gesellschaft sich stetig verändert (z.B. durch Migration, Tourismus, Internet) und auch dies notwendige Reformen im Schulwesen nach sich zieht.[311]

---

307 EHRENZELLER, Bildungsföderalismus, 11; EHRENZELLER, Bildungsverfassung, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VIII.6, Rz. 4 f. S.a. WEINERT, Leistungsmessung, 17 ff.

308 Vgl. SPRING, Globalization, 10 f., 62 ff., 93 f., 122.

309 Vgl. zu TIMSS insgesamt <https://timssandpirls.bc.edu/> (18.12.2020).

310 Vgl. zu PISA insgesamt <www.oecd.org/pisa> (18.12.2020). Die neuste PISA-Studie hatte den Kompetenzbereich Lesen als Schwerpunkt. Die Schweizer Schülerinnen und Schüler erreichten dabei eine Leistung, welche dem OECD-Durchschnitt entspricht. Der detaillierte Bericht ist online verfügbar: <www.sbfi.admin.ch => Bildung => Bildungsraum Schweiz => Bildungszusammenarbeit Bund – Kantone => PISA => PISA 2018 Nationaler Bericht> (18.12.2020).

311 Vgl. dazu SPRING, Globalization, 6 f.

Seit der Jahrtausendwende wird die Reformdiskussion im Schulbereich mit den Begriffen «nationale Bildungsstandards»[312] und «Kompetenzen»[313] geführt. Die damit verbundene Diskussion knüpft einerseits an die Wissenschaftlichkeit der 1970er Jahre an und ist andererseits durch die Ausrichtung an überprüfbare Kompetenzen der Output-Orientierung[314] verpflichtet und verspricht zudem eine wirksame Steuerung der Schule durch die Bildungsadministration.[315] Im Zentrum der Diskussion um Bildungsstandards steht die Formulierung neuer Lernziele[316], welche nationale Geltung beanspruchen und nicht mehr als Ziele sondern als Kompetenzen formuliert werden. Diese Reformbestrebungen blieben auch in der Schweiz nicht unbeachtet und führten etwa zu den nationalen Bildungsstandards und zu den sprachregionalen Lehrplänen, die kompetenzorientiert aufgebaut sind und damit diese Entwicklungen im Bildungsbereich aufgreifen. Die länderübergreifende Aufnahme der entsprechenden Entwicklungen im Bildungsbereich führt in besonderem Masse zu einer Standardisierung im Schulbereich.[317]

III. Im Bundesrecht

In der schweizerischen Rechtsordnung kommt die Schulhoheit gemäss Art. 62 Abs. 1 BV den Kantonen zu.[318] Das bedeutet, dass eine grundsätzliche Freiheit zugunsten der Kantone besteht, wie sie die Schule organisieren, aufbauen und finanzieren.[319] Trotz dieser Grundvoraussetzung kommt dem Bundesrecht im Schulwesen eine wesentliche Bedeutung zu: Dieses enthält Bestimmungen zum

---

312 Zum Begriff der nationalen Bildungsstandards hinten, Teil 1 C.IV.3.

313 Zum Begriff der Kompetenzen hinten, Teil 1 C.IV.4.c).

314 Output-Orientierung heisst, dass man sich am Ergebnis orientiert, also festhält, welche Leistungsziele erreicht werden sollen (dazu CRIBLEZ et al., Bildungsstandards, 29; KÜNZLI, Standards statt Lehrpläne, in: Criblez et al., FS Künzli, 90 ff.).

315 CRIBLEZ, Lehrpläne und Bildungsstandards, in: Ders. et al., FS Künzli, 11; die Wichtigkeit der Output-Steuerung betont auch DUBS, Bildungspolitik, 25; EHRENZELLER, Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Ders., Bildungsrecht, Rz. 49 ff.

316 CRIBLEZ, Lehrpläne und Bildungsstandards, in: Ders. et al., FS Künzli, 11.

317 Siehe dazu SPRING, Globalization, 1 f., 5.

318 Dazu vorne, Teil 1 B.III.

319 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 9; WAGNER PFEIFER, Staatlicher Bildungsauftrag, 251; vorne Teil 1 B.III.2.

Bildungsraum Schweiz und legt die Grundvoraussetzungen für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen wie auch zwischen den Kantonen fest (1.). Daneben enthält das Bundesrecht verpflichtende Vorgaben für die Kantone, welche den Grundschulbereich betreffen. Diese beginnen bei der Pflicht zulasten der Kantone, eine Grundschulausbildung zwingend anzubieten und diese gemäss den bundesrechtlichen Minimalvorgaben auszugestalten (2.).

1. Zusammenarbeit im Bildungsraum Schweiz

a) Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen

aa) Gemeinsame Verantwortung für den Bildungsraum Schweiz

Wie bereits erwähnt, kommt die Schulhoheit gemäss Art. 62 Abs. 1 BV den Kantonen zu und diese erstreckt sich auf sämtliche Schulstufen von der Vorstufe bis hin zur Quartärstufe.[320] Diese Souveränität der Kantone im Bildungsbereich gilt soweit, wie die entsprechenden Rechte nicht nach der in Art. 3 BV festgelegten Zuständigkeitsordnung dem Bund übertragen sind. Der Blick in die Verfassung zeigt, dass Schulhoheit der Kantone nicht absolut ist: Die im Rahmen der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 verabschiedete Neuordnung des Bildungsbereichs, die als «Bildungsverfassung» bezeichnet wird und insbesondere die Art. 61a–68 BV umfasst, macht deutlich, dass das Bildungswesen eine Aufgabe ist, welche sowohl den Kantonen wie auch dem Bund übertragen ist. Diese geteilte Verantwortung für das schweizerische Bildungswesen wird mit dem sog. «Bildungsrahmenartikel»[321] Art. 61a BV deutlich:

> Art. 61a BV Bildungsraum Schweiz
>
> [1] Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.
>
> [2] Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher.

---

320 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5504; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 7; MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 62, Rz. 3. Vgl. auch vorne, Teil 1 B.III und Teil 1 B.III.5.a).

321 Der Begriff «Bildungsrahmenartikel» bezieht sich auf den Umstand, dass sich Art. 61a BV auf das gesamte Schul- und Bildungswesen bezieht (EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 61a BV, Rz. 9).

> [3] Sie setzen sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür ein, dass allgemein bildende und berufsbezogene Bildungswege eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden.

Diese Verfassungsbestimmung ist als Ziel- und Programmnorm[322] formuliert und verpflichtet Bund und Kantone im Sinne eines gemeinsamen Handlungsauftrags und einer gemeinsamen Zielvorgabe.[323] Die nachfolgenden Verfassungsnormen zeigen auf, wie die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen verteilt sind: So obliegt den Kantonen der Grundschulunterricht (Art. 62 Abs. 2 BV) und dem Bund die Berufsbildung (Art. 63 Abs. 1 BV). Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes nehmen tendenziell mit höherer Bildungsstufe zu. Diese unterschiedlichen Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der gemeinsamen Verantwortung für den gesamten Bildungsraum Schweiz machen eine Koordinationspflicht für Bund und Kantone unumgänglich und bedingen eine enge Zusammenarbeit.[324] Dazu wurde das BiZG in Kraft gesetzt, welches die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bundesseitig regelt und es ihm etwa ermöglicht, Vereinbarungen abzuschliessen (Art. 1 Abs. 1 BiZG). Gestützt auf das BiZG führen Bund und Kantone einen regelmässigen Dialog über bildungspolitische Fragestellungen und identifizieren bildungspolitische Herausforderungen.[325] Art. 61a Abs. 2 BV hebt die *gemeinsamen Organe* hervor: Aufgrund der Formulierung als Ziel- und Programmnorm vermittelt Art. 61a Abs. 2 BV selbst zwar keine weiterge-

---

322 Stellungnahme BR Bildungsrahmenartikel, 5549. Eine *Programmnorm* weist keine Kompetenzen zu, sondern richtet sich an den Gesetzgeber und ist auch nicht justiziabel (HÖRDEGEN, Grundziele, 139). Programm- oder Zielnormen begründen keine Bundeskompetenzen, wirken sich aber auf die Wahrnehmung der gegebenen Kompetenzen aus (TSCHANNEN, Staatsrecht, §5, Rz. 7). Weiterführend zum Begriff etwa RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 85 ff.

323 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5504, 5518; HÄNNI, BSK BV, Art. 61a, Rz. 13; EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 25; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a, Rz. 1; EHRENZELLER, Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Ders., Bildungsrecht, Rz. 24, 29.

324 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5505; Botschaft BFI 2021–2024, 3697; EHRENZELLER, Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Ders., Bildungsrecht, Rz. 3 ff.; EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 25; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a, Rz. 4; EHRENZELLER, Bildungsföderalismus, 15 ff. Kritisch zu den Kompetenzbestimmungen im Bildungsbereich SCHWEIZER, Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 1, III.7, Rz. 15 f.

325 Botschaft BFI 2021–2024, 3697.

henden Zuständigkeiten zur Bildung gemeinsamer Organe mit Rechtsetzungskompetenzen, weder zwischen Bund und Kantonen noch unter den Kantonen.[326] Gestützt auf diese Norm können jedoch neue gemeinsame Institutionen errichtet werden. Da Art. 48 Abs. 4 BV vorsieht, dass die Kantone interkantonale Organe durch Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen können und sich der Bund gemäss Art. 48 Abs. 2 BV im Rahmen seiner Zuständigkeiten an solchen Vereinbarungen beteiligen kann, sind Zuständigkeitsübertragungen auf solche gemeinsamen Institutionen möglich. Bei der Übertragung rechtsetzender Kompetenzen muss folgendes beachtet werden: Der interkantonale Vertrag muss nach dem gleichen Verfahren, welches für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden sein (Bst. a)[327] und zudem die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmung festlegen (Bst. b).[328] Die interkantonalen Organe werden hauptsächlich mit Verwaltungsaufgaben betraut, welche meist auch die Kompetenz zum Erlass von detaillierten Vollzugsbestimmungen umfassen.[329] Die Delegation hoheitlicher Befugnisse der Kantone an eine gemeinsame Institution wird in der Doktrin als zulässig angesehen, sofern sie nur einzelne Befugnisse und nicht ganze Sachbereiche umfasst und zudem für die Kantone nicht irreversibel ist.[330] Dennoch zeichnen sich die Organe der interkantonalen Zusammenarbeit in staatsrechtlicher Hinsicht durch eine gewisse *Exekutivlastigkeit* und ein regelmässig bemängeltes *Demokratiedefizit* aus.[331]

---

326 EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 61a BV, Rz. 20.

327 Da gewisse Kantone die Delegation an andere Behörden explizit ausschliessen (vgl. etwa Art. 69 Abs. 1 KV BE), muss dies bedeuten, dass diese Kantone solche Vereinbarungen nicht abschliessen können (AUER, Kantone, Rz. 715, AUER/KÄLIN, Gesetz, 13 f.). In einigen Kantonen (BL [§ 36 Abs. 1 KV BL]; GL [Art. 69 Abs. 1 KV GL]; GR [Art. 45 Abs. 1 KV GR]; SO [§ 40 Abs. 1 KV SO]; SZ [§ 51 Abs. 2 KV SZ]; UR [Art. 90 Abs. 1 KV UR]; ZH [Art. 38 KV ZH]) können nur die «weniger wichtigen Rechtssätze» übertragen werden.

328 Vgl. dazu AUER, Kantone, Rz. 844; SCHWEIZER/ABDERHALDEN, St. Galler Kommentar zu Art. 48 BV, Rz. 52; UHLMANN/ZEHNDER, Konkordate, 23 f.; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, BSK BV, Art. 48, Rz. 61 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 25, Rz. 15; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 881; BRUNNER, Möglichkeiten, 135 f.; HÄNNI, Verträge, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, § 28, Rz. 14.

329 HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1294.

330 RECHSTEINER, Volksschule, 651.

331 AUER, Kantone, Rz. 785; WALDMANN, Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 1, III.8, Rz. 17 ff.; EHRENZELLER, Bildungsverfas-

bb) Bildungsmonitoring

Um den in Art. 61a Abs. 1 BV formulierten Auftrag der hohen Qualität des Bildungsraumes Schweiz[332] zu erfüllen, haben der Bund und die Kantone gestützt auf Art. 61a Abs. 2 BV das *Bildungsmonitoring* aufgebaut. Dieses soll sicherstellen, «dass die politischen Behörden und die verantwortlichen Institutionen von Bund und Kantonen bei der Steuerung des schweizerischen Bildungssystems immer auf aktuelle Daten und neueste wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen können.»[333] Für das Bildungsmonitoring ist also die systematische und auf Dauer angelegte Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über ein Bildungssystem und dessen Umfeld von Bedeutung.[334] Das Bildungsmonitoring wird vom Generalsekretariat der EDK zusammen mit dem SBFI als vollziehendem Staatssekretariat gemeinsam mit dem BFS gesteuert.[335] Ein wichtiges Produkt des Bildungsmonitorings ist der Bildungsbericht, der seit 2010 alle vier Jahre herausgegeben wird. Darin werden auf der Grundlage einer regelmässig durchgeführten, gesamtschweizerischen Stichprobe die Lernergebnisse erfasst und bewertet.[336] Die Bewertung dieser Lernergebnisse dient auch der Überprüfung des Erreichens der nationalen Bildungsstandards, welche durch die EDK erlassen wurden.[337] Neben den Ergebnissen aus dieser Überprüfung werden im Bildungsbericht weitere Daten und Informationen aus Statistik, Forschung und Verwaltung zum gesamten Bildungswesen der Schweiz von der Vorschule bis

---

sung, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VIII.6, Rz. 23 ff, 28 ff.; EHRENZELLER, Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Ders., Bildungsrecht, Rz. 24 ff., 32 ff.; BOMATTER, Herausforderung, 1689 f. Zur Kritik an der im Schulbereich wichtigen EDK siehe Fn. 489.

332 Vgl. zum Begriff der Qualität hinten, Teil 1 C.III.2.a).

333 <www.sbfi.admin.ch => Bildung => Bildungsraum Schweiz => Bildungszusammenarbeit Bund – Kantone => Bildungsmonitoring> (18.12.2020).

334 <www.skbf-csre.ch/bildungsbericht/bildungsmonitoring> (18.12.2020).

335 <www.sbfi.admin.ch => Bildung => Bildungsraum Schweiz => Bildungszusammenarbeit Bund – Kantone => Bildungsmonitoring> (18.12.2020).

336 MARADAN/MANGOLD, Projekt HarmoS, 5; HarmoS-Umsetzung, Ziff. 5.4 f.

337 Zu den nationalen Bildungsstandards hinten, Teil 1 C.IV.3. Die ersten Überprüfungen des Erreichens dieser Grundkompetenzen fand im Mai/Juni 2016 für die 3. Sekundarklasse im Bereich Mathematik (siehe Konsortium ÜGK, Mathematik, 7 ff.) und im Mai/Juni 2017 für die 6. Primarklasse im Bereich Sprachen (siehe Konsortium ÜGK, Sprachen, 7 ff.) statt. Die Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen wird u.a. im Organisationsreglement über die Durchführung der Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen vom 8. Mai 2014 (SR-EDK 1.2.3) normiert.

zur Weiterbildung dargestellt. Mit der Herausgabe des Bildungsberichts wird die SKBF beauftragt. Bei der *Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung* (SKBF) handelt es sich um eine gemeinsame Institution der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EDK. Diese wurde bereits 1974 basierend auf Art. 4 Schulkonkordat gegründet. Das Bildungsmonitoring wird auch in Art. 10 HarmoS-Konkordat aufgegriffen, wonach sich die Vereinbarungskantone in Anwendung von Art. 4 Schulkonkordat zusammen mit dem Bund an einem systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitoring über das gesamte schweizerische Bildungssystem beteiligen, wobei die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule regelmässig evaluiert werden.

b) Zusammenarbeit zwischen den Kantonen

aa) Verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen

Eine Zusammenarbeit ist nicht nur zwischen Bund und Kantonen möglich, sondern auch unter den Kantonen. Die Souveränität der Kantone nach Art. 3 BV bedeutet auch, dass diese untereinander Verträge abschliessen können. Mit Art. 48 und 48a BV gibt es dafür eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage.[338] Die Zusammenarbeit kann verschieden ausgestaltet werden: Möglich sind die Formen des Konkordats oder der Verwaltungsvereinbarung. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmungen können die Kantone im Bereich des (Grund-)Schulwesens Vereinbarungen treffen oder auf informellem Weg zusammenarbeiten.[339] Werden interkantonale Vereinbarungen abgeschlossen, stellen die Kantone ihre Zusammenarbeit auf eine rechtlich verbindliche Grundlage, womit eine formalisierte Art der interkantonalen Zusammenarbeit vorliegt.[340] Oftmals bezwecken

---

338 Vgl. zu diesen Verfassungsbestimmungen z.B. SCHWEIZER/ABDERHALDEN, St. Galler Kommentar zu Art. 48 und 48a BV; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, BSK BV, Art. 48; WALDMANN, BSK BV, Art. 48a.

339 Dazu vertieft hinten, Teil 1 C.IV.

340 ABDERHALDEN, Interkantonale Zusammenarbeit, 55; HÄNNI, Verträge, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, § 28, Rz. 3. S.a. AUER, Kantone, Rz. 838 ff. Zu den im Grundschulbereich relevanten interkantonalen Vereinbarungen hinten, Teil 1 C.IV.1 und Teil 1 C.IV.2. Zur Entwicklung und Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit siehe etwa WALDMANN, Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 1, III.8, Rz. 4 ff. Zur Thematik des Demokratiedefizits interkantonaler Vereinbarungen s. BOMATTER, Herausforderung, 1684 ff.

interkantonale Vereinbarungen die Förderung einer gewissen Harmonisierung des kantonalen Rechts in jenen Bereichen, die gemäss Bundesverfassung den Kantonen zustehen.[341] Das interkantonale Recht ist dem Bundesrecht sowie dem Völkerrecht untergeordnet. Der Vorrang des Bundesrechts ergibt sich aus Art. 48 Abs. 3 sowie Art. 49 Abs. 1 BV.[342] Aus der vertraglichen Natur der interkantonalen Vereinbarungen ergibt sich im Weiteren, dass diese dem kantonalen Recht übergeordnet sind.[343] Das gilt auch für das von interkantonalen Organen erlassene «Sekundärrecht».[344] Das Bundesgericht leitet diesen Vorrang des interkantonalen Rechts aus Art. 48 Abs. 5 BV sowie dem aus dem Grundsatz von Treu und Glauben fliessenden Prinzip der Bundestreue nach Art. 44 BV ab: «[L]e droit intercantonal l'emporte hiérarchiquement sur le droit de chacun des cantons qui a ratifié l'instrument intercantonal. Par conséquent, un canton ne peut en principe pas se soustraire à ses obligations intercantonales en invoquant son droit cantonal.»[345] Diese beiden Grundsätze sind in der Lehre unbestritten. Nicht einig ist sich die Lehre hingegen darüber, ob der Vorrang des interkantonalen Rechts auch *gegenüber kantonalem Verfassungsrecht* gilt.[346] In der Praxis scheint sich diese Frage noch nie unmittelbar gestellt zu haben, so dass es diesbezüglich kaum Entscheide gibt.[347]

bb) Zusammenarbeit im Grundschulbereich (Art. 62 Abs. 4 BV)

Besondere Bedeutung erhält die Zusammenarbeit im Rahmen des Grundschulbereichs, da sich hierzu eine explizite verfassungsrechtliche Bestimmung findet: Gemäss Art. 62 Abs. 4 BV sollen die Kantone gewisse strukturelle Eckwerte im

---

341 AUER, Kantone, Rz. 826.

342 Vgl. dazu weiterführend z.B. SCHWEIZER, Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 1, III.7, Rz. 12.

343 BGE 122 I 85 E. 3, 86; 100 Ia 418 E. 4, 423; Botschaft VE 96, 214. Vgl. auch SCHWEIZER/ABDERHALDEN, St. Galler Kommentar zu Art. 48 BV, Rz. 60 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 48, Rz. 16; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, BSK BV, Art. 48, Rz. 66 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1272; JAAG, Kooperativer Föderalismus, 779; UHLMANN/ZEHNDER, Konkordate, 24; AUER, Kantone, Rz. 859 ff.

344 JAAG, Zusammenarbeit, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 14, Rz. 14.

345 BGE 138 I 435 E. 1.3.2, 441. Die Bundestreue wird als rechtliche Verpflichtung betrachtet (dazu EGLI, Bundestreue, Rz. 11 ff., 555 ff.).

346 Für einen Überblick über die Lehrmeinungen vgl. AUER, Kantone, Rz. 866.

347 Vgl. dazu AUER, Kantone, Rz. 867.

Bereich des *Schuleintrittsalters*, der *Schulpflicht*, der *Dauer und Ziele der Bildungsstufen* und von deren *Übergänge* sowie der *Anerkennung von Abschlüssen* harmonisieren. Damit ist keine absolute Gleichstellung in sämtlichen Aspekten des Schulwesens gemeint, sondern eine Harmonisierung in Schlüsselbereichen, deren Regelung eine notwendige, aber auch genügende Basis für die Gesamtsteuerung des schweizerischen Schulsystems im Grundschulbereich bildet.[348] Im Zusammenhang mit Art. 62 Abs. 4 BV entstand das HarmoS-Konkordat, welches zum Ziel hat, die entsprechende verfassungsrechtliche Harmonisierung zu erreichen.[349] Ob Art. 62 Abs. 4 BV eine «Harmonisierungspflicht», eine «Harmonisierungsobliegenheit» oder einen «Harmonisierungsdruck» enthält, ist in der Lehre umstritten.[350] Von Relevanz ist diese Frage insbesondere bei der Beurteilung kantonaler Vorhaben, die etwa darauf abzielen, von Harmonisierungsvorgaben (z.B. gemäss dem HarmoS-Konkordat oder der EDK-Sprachenstrategie) abzuweichen.[351] Im Sinne eines Handlungsauftrags überlässt Art. 62 Abs. 4 BV den Kantonen eine erhebliche Gestaltungsfreiheit bei der Umschreibung dieser Eckwerte sowie der organisatorischen Ausgestaltung des Steuerungssystems. Die Bestimmung enthält auch keine inhaltlichen Vorgaben, womit kein verfassungsrechtlich vorbestimmtes Ausmass der Harmonisierung besteht und verschiedene Formen der Angleichung der kantonalen Schulsysteme möglich bleiben.[352] Diese Ausgestaltung muss sich jedoch an den Bildungszielen orientieren, was gemein-

---

348 Vgl. Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5521 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62, Rz. 13; EDK, HarmoS, 11; EHRENZELLER, Gutachten, 22 f.

349 Zum HarmoS-Konkordat hinten, Teil 1 C.IV.2.

350 Für eine Harmonisierungspflicht sprechen sich aus: EHRENZELLER (St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 51); AMBÜHL (Die Bildungsverfassung von 2006: weitreichend wirksam, weitgehend unverstanden, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 30); HÄNNI (BSK BV, Art. 62, Rz. 43); HEINZER/HANGARTNER (Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz, in: Dies., Gemeinden, 44); Botschaft BFI 2021–2024, 3695; EDK, Bilanz 2019, 5; Lehrplan 21, 20. SCHEFER/RÜEGGER (Koordinationspflicht, 227, 229) verwenden den Begriff Koordinationspflicht; LIENHARD/NUSPLIGER (Fremdspracheninitiativen, 134 ff.) und GROSSENBACHER (Druck, 5, 10) sprechen von Harmonisierungsauftrag. WALDMANN (Bundeskompetenz, 7) und GLASER (Kompetenz, 142 ff.) sprechen von einer Obliegenheit. BIAGGINI (Kommentar BV, Art. 62, Rz. 11a) spricht von einem Handlungsdruck.

351 Dazu BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62, Rz. 11a; EHRENZELLER, Gutachten, 22 f. Vgl. dazu auch Fn. 524.

352 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 52. Dabei ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen Vereinheitlichung und Vielfalt.

same inhaltliche Mindeststandards erfordert.[353] Nur so können ein «Bildungsraum Schweiz» und die damit verbundene Durchlässigkeit nach Art. 61a BV überhaupt ermöglicht werden. Die Umsetzung des Vereinbarten verbleibt den einzelnen Kantonen, ausser es werden interkantonale Organe mit dieser Aufgabe betraut, was im Rahmen von Art. 48 Abs. 4 BV möglich ist.[354] Da Art. 62 Abs. 4 BV nicht ausdrücklich den Abschluss einer förmlichen Vereinbarung verlangt, wird in der Lehre davon ausgegangen, dass auch ein autonomer Konkordatsnachvollzug, wie er von einigen Kantonen in Bezug auf die entsprechenden Regelungen im HarmoS-Konkordat praktiziert wurde, genügt, um die verlangte Koordination zu erreichen.[355]

Sollten die Kantone die vorgegebenen Ziele nicht erreichen, so ist der Bund ermächtigt, die notwendigen Vorschriften zu erlassen.[356] Dabei handelt es sich um eine *subsidiäre* sowie *sachlich beschränkte* (fragmentarische) *Bundeskompetenz*[357], welche als Sonderform einer konkurrierenden Bundeskompetenz betrachtet werden kann, weil die Kantone zuständig bleiben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht.[358] Die Erwähnung dieser Kompetenz soll auch eine präventive Wirkung entfalten und die

353 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 52; HÄNNI, BSK BV, Art. 62, Rz. 43. Bildungsziele sind Handlungsanweisungen an den Gesetzgeber und die Verwaltung, denn diese müssen für deren Umsetzung sorgen (GEBERT, Recht auf Bildung, 326).

354 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 52. Kritisch zur Einsetzung interkantonaler Organe äussert sich BIAGGINI, Rollenfragen, 160 ff. Zum Stand der Umsetzung vgl. EDK, Bilanz 2019.

355 So etwa BIAGGINI, Schulkoordination, 392. Vgl. zur Umsetzung des Konkordats auch EDK, Bilanz 2019.

356 Diese Formulierung findet sich auch in Art. 67a BV (vgl. dazu SCHWEIZER/BERNET, St. Galler Kommentar zu Art. 67a BV, Rz. 28 ff.).

357 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 51, 57; vgl. auch EHRENZELLER/EHRENZELLER, L'amour de la complexité, 57. Man nennt diese Bundeskompetenz auch fragmentarisch, da der Bund nicht ermächtigt wird, eine umfassende Regelung zu treffen, sondern nur bestimmte Eckpunkte zu regeln (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1086). Zum Vorschlag des Verzichts auf den Begriff der fragmentarischen Bundeskompetenz TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20, Rz. 42. Die Kompetenz wird auch als bedingte Gesetzgebungskompetenz bezeichnet (BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62, Rz. 11).

358 Vgl. Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5522; Stellungnahme BR Bildungsrahmenartikel, 5550; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 3 BV, Rz. 20.

Kantone unter einen gewissen Erfolgsdruck setzen.[359] Mit der subsidiären Bundeskompetenz wird ein Mittelweg angestrebt, denn der Autonomie der Kantone im Grundschulbereich kann so genügend Rechnung getragen werden, da die Kompetenzverlagerung auf den Bund nur dann möglich ist, wenn die Kantone keine den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen genügende Rechtsvereinheitlichung erzielen.[360] Durch den Subsidiaritätsgrundsatz in Art. 5a BV ist der Bundesgesetzgeber verpflichtet, das Misslingen oder das Ungenügen der kantonalen Harmonisierung zu begründen, um selber eine Lösung präsentieren zu können.[361] Dabei handelt es sich jedoch nicht nur um eine rechtliche, sondern letztlich um eine politische Beurteilung der Sachlage, denn der Bundesrat und die Bundesversammlung befinden darüber in freier Würdigung.[362] Gegen diesen Entscheid können die Kantone kein Rechtsmittel, sondern nur ein Standesreferendum nach Art. 141 BV ergreifen.[363] Festzuhalten ist, dass der Bundesgesetzgeber an das Harmonisierungsziel und die Vorgaben der Verfassung gebunden ist – das Schulwesen bleibt Sache der Kantone. Der Bund kann also nur die in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche regeln und dort auch nur die «notwendigen Vorschriften» – welche Vorschriften notwendig sind, liegt jedoch im politischen Ermessen des Parlaments.[364] Fristen bis zum Einschreiten des Bundesgesetzgebers werden nicht definiert.[365]

---

359 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5521 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62, Rz. 11; WALDMANN, Bundeskompetenz, 7. Kritisch zu solchen bedingten Kompetenzzuweisungen MADER, Erfahrungen, in: Waldmann/IFF, Föderalismuskonferenz, 107 f. Gemäss SCHWEIZER (Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 1, III.7, Rz. 16) könnten solche subsidiären Bundeskompetenzen auch eine Fehlentscheidung des Bundesstaatsrechts darstellen.

360 BORTER/WALDMANN, Rechtsvereinheitlichung, 365.

361 Die WBK-N spricht von einer erhöhten Begründungspflicht, damit klar ist, dass nur das Nichtzustandekommen der Harmonisierung Grund für die Bundeslösung sein kann (vgl. Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5522).

362 HÄNNI, BSK BV, Art. 62, Rz. 48.

363 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 58; HÄNNI, BSK BV, Art. 62, Rz. 48; EHRENZELLER, HarmoS im Lichte der Bildungsverfassung, in: Auer, HarmoS, 24; JAAG, Kooperativer Föderalismus, 779.

364 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 60. Vgl. zum Begriff des politischen Ermessens SCHINDLER, Verwaltungsermessen, Rz. 476 ff.

365 Gemäss GÄCHTER (Gestaltungsräume, in: Auer, HarmoS, 63) wird es wohl darauf hinauslaufen, dass eine Bundeslösung erst dann entsteht, wenn die Harmonisierungs-

Die Frage, in welchem Verhältnis Art. 62 Abs. 4 zu Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV steht, wird in der Lehre verschieden beantwortet. Während BIAGGINI davon ausgeht, dass jedenfalls im Normalfall zunächst der Weg über Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV einzuschlagen ist, machen sowohl EHRENZELLER wie auch SCHWEIZER/ABDERHALDEN die Wahrnehmung der Bundeskompetenz nicht davon abhängig, dass der Weg der Allgemeinverbindlicherklärung oder der Beteiligungsverpflichtung erfolglos beschritten wurde.[366] Gemäss HÄNNI wird die Meinung BIAGGINIS damit unterstützt, dass der Bundesrat betont habe, dass Art. 62 Abs. 4 BV nicht zu einer Umgehung von Art. 48a BV führen dürfe und nur dann zum Zug kommen solle, wenn sich der Weg über Art. 48a Abs. 1 Bst. b und c BV als nicht erfolgreich zeige.[367] Gemäss BIAGGINI ist zudem unsicher, ob der direkte Weg über die Bundesgesetzgebung nach Art. 62 Abs. 4 BV politisch gangbar sei, bevor die Kantone die Chance hatten, die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung auszuloten.[368] Problematisch bei der Ansicht von BIAGGINI und HÄNNI ist, dass es momentan keine Ausführungsgesetzgebung zu Art. 48a BV im Bereich des Schulwesens ohne Lastenausgleich gibt[369] und eine Allgemeinverbindlichkeit für eine Vereinbarung im Schulbereich momentan gar nicht möglich wäre. Es stellt sich demnach die Frage, ob es sinnvoll ist, wenn der Bund beim Feststellen des Scheiterns erst noch eine Regelung zur Allgemeinverbindlicherklärung[370] festlegen muss, bevor eine Bundeslösung möglich wird.

versuche hoffnungslos gescheitert sind. Beim Schuljahresbeginn war die Zeit nach gut zwei Jahrzehnten erfolgloser kantonaler Harmonisierungsbemühungen reif geworden (BIAGGINI, Schulkoordination, 384) – dort aber erfolgte dies aufgrund einer Volksinitiative, welche die Koordination forderte.

366 BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62, Rz. 13; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 61; SCHWEIZER/ABDERHALDEN, St. Galler Kommentar zu Art. 48a BV, Rz. 15.

367 Stellungnahme BR Bildungsrahmenartikel, 5550; HÄNNI, BSK BV, Art. 62, Rz. 49.

368 BIAGGINI, Schulkoordination, 392.

369 Art. 48a BV ist nicht unmittelbar anwendbar (vgl. SCHWEIZER/ABDERHALDEN, St. Galler Kommentar zu Art. 48a BV, Rz. 28).

370 Zur Kritik an der Allgemeinverbindlicherklärung s. STEINLIN SIMON, Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten – Beurteilung der Kritik an diesem Instrument, LeGes 1/2011, 35 ff.

cc) Stand der Zusammenarbeit im Grundschulbereich

Art. 62 Abs. 4 BV sieht die Harmonisierung des Grundschulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergänge sowie der Anerkennung von Abschlüssen vor.[371] Der Stand dieser Harmonisierung zeigt sich wie folgt:

- *Schuleintrittsalter:* Bereits das Schulkonkordat enthielt eine Regelung zum Schuleintrittsalter. Gemäss Art. 2 Bst. a Schulkonkordat wurde das Schuleintrittsalter auf das vollendete 6. Altersjahr mit Stichtag 30. Juni[372] festgelegt. Das HarmoS-Konkordat erweitert die obligatorische Schulpflicht um zwei Jahre und regelt in Art. 5, dass die Kinder mit dem vollendeten vierten Altersjahr (Stichtag: 31. Juli) eingeschult werden. Die Erweiterung der Schulpflicht erhebt den Kindergarten zum obligatorischen Bestandteil der Schulzeit. Für diejenigen Kantone, welche dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, gilt die Regelung gemäss Art. 5 HarmoS-Konkordat, für die übrigen Kantone hat Art. 2 Bst. a Schulkonkordat nach wie vor Gültigkeit. In 21 Kantonen wurde der Stichtag auf den 31. Juli festgelegt.[373] Das Alter der Kinder hängt davon ab, ob der Kindergarten für die Dauer von zwei Jahren obligatorisch ist.[374]
- *Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen:* Zwecks Anerkennung von Abschlüssen haben die Kantone bereits am 18. Februar 1993 eine interkantonale Vereinbarung mit entsprechendem Inhalt verabschiedet.[375] Diese Vereinbarung wurde somit bereits vor der entsprechenden Formulierung in Art. 62 Abs. 4 BV in Kraft gesetzt und an ihr sind seit 1997 alle Kantone beteiligt,

---

371 Dazu vorne, Teil 1 C.III.1.b)bb).

372 Abweichungen im kantonalen Recht bis zu vier Monaten vor und nach diesem Datum sind zulässig (Art. 2 Bst. a Satz 3 Schulkonkordat).

373 Abweichende Stichtage: AI (1. Juli, Art. 17 Abs. 1 SchulG AI), AR (30. April, Art. 48 Abs. 1 SchulG AR), GR (31. Dezember, Art. 12 Abs. 1 SchulG GR), NW (Ende Februar, Art. 33 Abs. 2 SchulG NW), ZG (Ende Februar, § 6 Abs. 1 SchulG ZG).

374 In sieben Kantonen gibt es kein 2-jähriges Besuchsobligatorium für den Kindergarten. In den Kantonen AI (Art. 17 Abs. 1 SchulG AI), AR (Art. 8 Abs. 3 SchulG AR), LU (§ 11 Abs. 1 Bst. a SchulG LU), NW (Art. 33 Abs. 2 SchulG NW), OW (Art. 12 Abs. 1 SchulV OW) und ZG (§ 5 Abs. 2 SchulG ZG) ist der Besuch eines Kindergartenjahres obligatorisch, im Kanton Graubünden ist der Besuch insgesamt freiwillig (Art. 7 Abs. 3 SchulG GR).

375 Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, SR EDK 4.1.1.

weswegen weitere Vorkehrungen diesbezüglich zur Erfüllung von Art. 62 Abs. 4 BV nicht notwendig sind.

- *Schulpflicht, Dauer und Übergänge der Bildungsstufen:* In Bezug auf die Dauer und die Übergänge der Bildungsstufen enthält das Schulkonkordat keine besonderen Bestimmungen. Es wird lediglich festgehalten, dass die Schulpflicht insgesamt neun Jahre bei 38 Schulwochen (Art. 2 Bst. b Schulkonkordat) beträgt und die ordentliche Ausbildungszeit vom Eintritt in die Schulpflicht bis zur Maturitätsprüfung mindestens zwölf und höchstens dreizehn Jahre dauert (Art. 2 Bst. c Schulkonkordat). Gemäss Art. 6 Abs. 1 und 2 HarmoS-Konkordat dauert die Primarstufe (inkl. Kindergarten) acht Jahre und die daran anschliessende Sekundarstufe i.d.R. drei Jahre (eine Abweichung ist hier für den Kanton Tessin vorgesehen). In Bezug auf die Anzahl Schulwochen regelt das HarmoS-Konkordat nichts. Daraus ergibt sich für die HarmoS-Kantone eine Schulpflicht von elf Jahren und für die übrigen Kantone eine von neun Jahren. Die Anzahl Schulwochen ist bei 38 anzusetzen – dies gilt sowohl für die HarmoS-Kantone wie auch die anderen Kantone.

  In zwei Dritteln der Kantone wurde die Dauer der Primarstufe auf die in Art. 6 Abs. 1 HarmoS-Konkordat vorgesehenen acht Jahre festgelegt, währenddem bei einem Drittel der Kantone die Ausgestaltung der ersten zwei Jahre der Primarstufe variiert.[376] Die Dauer der Sekundarstufe I ist inzwischen in allen Kantonen auf drei Jahre festgelegt, eine Ausnahme besteht für den Kanton Tessin und im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist der Besuch des letzten Jahres der Sekundarstufe I freiwillig.[377]

- *Ziele:* Das HarmoS-Konkordat sieht für die Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen einerseits die nationalen Bildungsstandards[378] (Art. 7 Har-

---

376 Da das HarmoS-Konkordat den Besuch von zwei Jahren Kindergarten bzw. Eingangsstufe für obligatorisch erklärt, ergeben sich die Abweichungen insbesondere wegen der Frage des Kindergartenobligatoriums in den Kantonen (vgl. Fn. 374 sowie EDK, Bilanz 2019, 11).

377 EDK, Bilanz 2019, 12; vgl. auch SKBF, Bildungsbericht 2018, 36 f.

378 Dazu hinten, Teil 1 C.IV.3. Zur Überprüfung der Erreichung der nationalen Bildungsstandards siehe EDK, Bilanz 2019, 16 ff.; Konsortium ÜGK, Mathematik, 7 ff. sowie Konsortium ÜGK, Sprachen, 7 ff. Die Überprüfung der Grundkompetenzen im Bereich Sprachen in der dritten Oberstufe, welche für das Frühjahr 2020 geplant waren, mussten aufgrund der Corona-Pandemie verschoben werden (vgl. EDK Plenarbeschluss vom 1. April 2020, Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen; Verzicht auf die Durchführung der Erhebung 2020 und Erarbeitung eines neuen Zeit-

moS-Konkordat) und andererseits sprachregionale Lehrpläne[379] (Art. 8 HarmoS-Konkordat) vor. Um auch die Nicht-Konkordatskantone in die Erarbeitung der Bildungsstandards sowie der Lehrpläne einzubeziehen, werden die nationalen Bildungsstandards unter der Verantwortung der EDK entwickelt (Art. 7 Abs. 3 HarmoS-Konkordat) und von der Plenarversammlung der EDK verabschiedet (Art. 7 Abs. 4 HarmoS-Konkordat). Für die Harmonisierung der Lehrpläne sieht Art. 8 Abs. 1 HarmoS-Konkordat die Zusammenarbeit auf sprachregionaler Ebene vor, welche zu den drei sprachregionalen Lehrplänen Lehrplan 21, PER und Piano di studio geführt hat.[380]

In Bezug auf die Ausbildung in Fremdsprachen hat die EDK eine Sprachenstrategie verabschiedet.[381] Inzwischen werden in 24 Kantonen die entsprechenden strukturellen Vorgaben umgesetzt.[382] Eine Ausnahmeregelung besteht für den Kanton Tessin, der drei Fremdsprachen in der obligatorischen Schule unterrichtet. Die Sprachenstrategie nicht umgesetzt haben die Kantone Appenzell Innerrhoden und Uri, in denen auf der Primarstufe nur eine Fremdsprache unterrichtet wird.[383]

Diese Übersicht verdeutlicht, dass die Kantone über weite Strecken gewillt sind, die Harmonisierung nach Art. 62 Abs. 4 BV anzustreben und diese in vielen Bereichen auch fortgeschritten (z.B. Zielharmonisierung mittels sprachregionaler Lehrpläne, welche in allen Kantonen inzwischen beschlossen wurden) oder erreicht ist. Da keine komplette Gleichstellung für sämtliche Aspekte des Schulwesens durch Art. 62 Abs. 4 BV verlangt wird, sondern eine Harmonisierung, welche verschiedene Formen der Angleichung der kantonalen Schulsysteme zulässt, kann davon ausgegangen werden, dass eine Bundeslösung vorerst nicht zum Thema wird.[384]

---

plans für die Erhebungen 2020 und 2022, <www.edk.ch => Die EDK => Offizielle Texte => Beschlüsse der EDK> [18.12.2020]). Vgl. auch vorne, Fn. 337.

379 Zu diesem Begriff hinten, Teil 1 C.IV.4.a). Vgl. auch D-EDK, Grundlagenbericht, 4 ff.

380 Siehe zur Entstehung und Einführung dieser drei Lehrpläne hinten, Teil 1 C.IV.4.

381 EDK-Sprachenstrategie.

382 EDK, Bilanz 2019, 21 f.; SKBF, Bildungsbericht 2018, 39 f.

383 EDK, Bilanz 2019, 21 f.; SKBF, Bildungsbericht 2018, 40.

384 Diese Haltung bestätigt der Bundesrat im Rahmen der Botschaft BFI 2021–2024, 3695 m.w.H.; ebenso AMBÜHL, Die Bildungsverfassung von 2006: weitreichend

2. Bundesrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung des Schulwesens

a) Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes (Art. 61a Abs. 1 BV)

Gemäss Art. 61a Abs. 1 BV sorgen Bund und Kantone für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Dieser zeichnet sich demnach durch zwei Merkmale aus: Qualität und Durchlässigkeit. Der Begriff «Qualität des Bildungsraumes» wird in der Verfassung nicht weiter konkretisiert. Es handelt sich dabei jedoch um die *Qualität des Bildungssystems* und nicht um die Qualität der einzelnen Schulen.[385] Die hohe Qualität ist umfassend gemeint und zwar sowohl in organisatorischer wie auch in inhaltlicher Hinsicht für jede Bildungsstufe, jeden Bildungsgang etc.[386] Gemäss DUBS meint Qualität «die bewertete Beschaffenheit eines Bildungssystems […] gemessen an den in einem politischen Aushandlungsprozess gefundenen Zielvorstellungen und Ansprüchen aller am Bildungswesen interessierten Anspruchsgruppen und Personen.»[387] Die Konkretisierung des Qualitätsbegriffs wird den jeweiligen Entscheidinstanzen von Kantonen und Bund überlassen. Ihnen ist die Aufgabe übertragen, nach Bildungsbereichen und Bildungsstufen differenzierte Qualitätssicherungssysteme[388] und Bildungsstandards[389] zu entwickeln, welche es erlauben, die Qualität des Bildungsraums als Ganzes und seiner Teile zu beurteilen.[390]

---

wirksam, weitgehend unverstanden, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 31.

385 EHRENZELLER, Bildungsverfassung, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VIII.6, Rz. 13; EHRENZELLER, Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Ders., Bildungsrecht, Rz. 11; EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 61a BV, Rz. 11.

386 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5519; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a, Rz. 3; Botschaft BFI 2021–2024, 3692.

387 DUBS, Führung, 365.

388 Vgl. zum Bildungsmonitoring vorne, Teil 1 C.III.1.a)bb).

389 Vgl. zu den Bildungsstandards hinten, Teil 1 C.IV.3.

390 EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 61a BV, Rz. 11; EHRENZELLER, Gutachten, 21.

Da die Schweiz über ein duales Bildungssystem (Berufslehre oder allgemeinbildender Bildungsweg) verfügt, ist die *Durchlässigkeit* besonders wichtig.[391] Dieses Oberziel bezieht sich auf den schweizerischen Bildungsraum und das Bildungssystem als Ganzes und auf dessen Teile.[392] Mit Art. 61a BV setzt sich die schweizerische Bildungspolitik das Ziel, ein Bildungssystem zu schaffen, welches flexible und unterschiedliche Bildungswege für die lebenslange und individuelle Entfaltung der Fähigkeiten der zu bildenden Persönlichkeiten eröffnet und sich auch an den sich wandelnden Bedürfnissen von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat orientiert.[393] Da das Bildungswesen durch die kantonale Schulhoheit und damit durch den Bildungsföderalismus geprägt ist, wird die grundsätzliche Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen kantonalen Schul- und Bildungssystemen erschwert, womit die Durchlässigkeit eines gewissen Grades an Harmonisierung des schweizerischen Bildungssystems (insbesondere auch der Bildungsziele und Schulstrukturen) bedarf.[394]

b) Grundschulunterricht (Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV)

Der Grundschulunterricht[395] wird in zwei Artikeln der Verfassung thematisiert: In Art. 19 BV wird der individualrechtliche Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht statuiert. Dabei handelt es sich um ein soziales Grundrecht[396],

---

391 Zum Begriff der Durchlässigkeit vgl. auch HÖRDEGEN, Chancengleichheit, 396 ff.; EHRENZELLER, Bildungsverfassung, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VIII.6, Rz. 14.

392 EHRENZELLER, Gutachten, 21.

393 EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 61a BV, Rz. 14; Botschaft BFI 2021–2024, 3698.

394 HÖRDEGEN, Grundziele, 131. Um die Durchlässigkeit zu gewährleisten, sieht die Verfassung für gewisse Bereiche in Art. 62 Abs. 4 BV eine Harmonisierung vor (vgl. dazu vorne, Teil 1 C.III.1.b)bb)). Zum Bildungsföderalismus siehe auch EHRENZELLER, Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Ders., Bildungsrecht, Rz. 24 ff.

395 Zum Begriff der Grundschule vorne, Teil 1 B.III.5.a).

396 *Soziale Grundrechte* sind verfassungsrechtliche Gewährleistungen bestimmter staatlicher Leistungen und Schutzvorkehren in Form individualrechtlicher Verbürgungen (MÜLLER JÖRG PAUL, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, 2. Aufl., Basel 1981, 172). Sie sind in dem Sinne justiziabel, dass sie direkt vor Gericht geltend gemacht werden können, ohne dass es einer Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedarf (MAHON, Droits fondamentaux, Rz. 195). Vgl. ausführlich zum Begriff der sozialen Grundrechte SCHWEIZER, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Sozialverfas-

welches Anspruch auf staatliche Leistung begründet.[397] Daneben enthält Art. 62 Abs. 2 BV den verpflichtenden Auftrag an die Kantone, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen. Art. 62 BV bildet das notwendige Pendant zur Gewährleistung des justiziablen[398] Anspruchs aus Art. 19 BV.[399] Ob ein generelles weiteres Recht auf Bildung besteht, ist umstritten.[400] Mit den in Art. 62 Abs. 2 BV genannten Anforderungen an den Grundschulunterricht, nämlich dass dieser allen Kindern offensteht, obligatorisch und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist sowie unter staatlicher Leitung bzw. Aufsicht steht, soll eine grundlegende Kohärenz der verschiedenen kantonalen Bildungssysteme gesichert und ein für die ganze Schweiz geltender Minimalstandard für die Ausbildung definiert werden.[401]

aa) Ausreichender Grundschulunterricht

Der ausreichende Grundschulunterricht besteht aus zwei Komponenten: Dem Begriff «Unterricht» und dem Begriff «ausreichend». Der Begriff *Unterricht*

---

sung, Rz. 42 ff.; vgl. auch AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rz. 1535; KAUFMANN, Soziale Grundrechte, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 41, Rz. 1 ff.

397 Botschaft VE 96, 278; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 19, Rz. 3; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 36, Rz. 6; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 17; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 3439.

398 Vgl. etwa BGE 129 I 12 E. 5.4, 18; Botschaft VE 96, 278. *Justiziabel* ist eine Bestimmung, wenn sie inhaltlich hinreichend klar und bestimmt ist, so dass sie im Einzelfall Grundlage für einen Entscheid bilden kann (KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 2, Rz. 24).

399 Vgl. dazu EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 16; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 8.

400 Ein grundsätzliches Recht auf Bildung attestieren etwa BIGLER-EGGENBERGER/SCHWEIZER (St. Galler Kommentar zu Art. 41 BV, Rz. 69 ff., insb. Rz. 71) sowie einige Kantone (z.B. Art. 14 Abs. 1 KV ZH [dazu JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 715, 4003 f.]; Art. 29 Abs. 2 KV BE [dazu AUBERT M., Bildungsrecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 9]). Das Bundesgericht schliesst ein solches allgemeines Recht auf Bildung bislang aus (BGE 114 Ia 216 E. 5b, 220; 103 Ia 389), ebenso spricht die Nicht-Ratifizierung des ZP Nr. 1 zur EMRK aufgrund dessen Art. 2 gegen die Annahme eines allgemeinen Rechts auf Bildung (vgl. zum ZP Nr. 1 auch Fn. 284 und BGE 146 I 20 E. 5.3, 28 f. u. E. 5.5, 29). Vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 925b.

401 PLOTKE, Grundschulunterricht, 556 ff.; KAUFMANN, Soziale Grundrechte, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 41, Rz. 37.

wird umschrieben als das «planmässige Ausstatten des Menschen mit Kenntnissen, die ihn die dem menschlichen Handeln offenstehenden Möglichkeiten erfassen lassen und ihm die Wahl im konkreten Einzelfall erleichtern sollen»[402], meint also die «*regelmässige, planmässige*, mithin auf einem bestimmten Konzept beruhende und *gezielte Vermittlung festgelegter Lerninhalte* (Wissen, Fähigkeiten, Kenntnisse).»[403] Dieser Unterricht (auf der Grundschulstufe) muss «ausreichend» sein: Dieser Begriff wird verfassungsrechtlich nicht definiert, was bedeutet, dass die Kantone bei der Ausgestaltung des Grundschulunterrichts über einen weiten Spielraum verfügen.[404] Trotz dieser Ausgestaltungsfreiheit enthält der Begriff *ausreichend* zwei Komponenten, welche von den Kantonen zu beachten sind: Einerseits bezieht er sich auf die Qualität des Grundschulunterrichts. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts muss die Grundschule den Einzelnen[405] angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorbereiten, wobei dieser Anspruch verletzt wird, «wenn die Ausbildung des Kindes in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist bzw. wenn es Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten.»[406] Der Grundschulunterricht

---

402 LORETAN, Bund und Schule, 33.

403 REICH, Homeschooling, 595, Hervorhebungen im Original. Ähnlich PLOTKE, Schulrecht, 627.

404 Dieser Spielraum ist Teil der kantonalen Schulhoheit, vgl. dazu vorne, Teil 1 B.III. Auch unter der BV 1874 war unklar, was unter genügendem Unterricht zu verstehen ist (Art. 27 BV 1874; vgl. dazu die Ausführungen von BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 33 ff.; BURCKHARDT, Kommentar, 203 f.).

405 Das heisst, dass neben dem «allgemeinen Standard» auch die «besonderen Bedürfnisse» der berechtigten Kinder und Jugendlichen zu berücksichtigen sind (vgl. dazu KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 39, 43 ff.; HÖRDEGEN, Chancengleichheit, 44 ff.). Allerdings ist nur ein ausreichender Unterricht geschuldet, nicht aber ein idealer oder optimaler (dazu RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 3476; WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 12; BGer 2P.216/2002 [05.02.2003], E. 5.4; 2C_187/2007 [16.08.2007], E. 2.4.2). Zu den Spezialfällen von hochbegabten Kindern oder Kindern mit Behinderung vgl. WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 14 ff., 17.

406 BGE 129 I 12 E. 4.2, 17; 129 I 35 E. 7.3, 38 f.; bestätigt bspw. in BGE 144 I 1 E. 2.2, 4; 138 I 162 E. 3.1, 164 oder BGer 1C_267/2016 (03.05.2017), E. 6.1. BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 30, 33; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 15, 27; ECKSTEIN, Schule und Elternrecht, 143; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 38, Rz. 16 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 783; HÖRDEGEN, Grundziele, 127 f. Dennoch hat die staatliche Bil-

muss zudem so gestaltet sein, dass er als Vorbildung genügt, damit die Jugendlichen anschliessend in eine Mittelschule übertreten oder eine Berufslehre absolvieren können.[407] Dabei ist zu beachten, dass sich der Schulstoff stets an die veränderten Anforderungen in der Gesellschaft im Allgemeinen sowie in der späteren Berufsausbildung und der Berufswahl im Besonderen anzupassen hat.[408] In Bezug auf die moderne Pädagogik ist es heute insbesondere von Bedeutung, die Kinder zu Autonomie, Mündigkeit, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung zu erziehen.[409] Der Standard ist somit also abhängig vom Charakter der gegenwärtigen Gesellschaft, von deren Entwicklungsstand sowie von deren Bedürfnis nach staatlicher Vermittlung kultureller Inhalte und Techniken zur Lebensbewältigung.[410] Der Unterricht dient also unmittelbar der Persönlichkeitsentfaltung.[411] Der genügende Unterricht setzt im Weiteren voraus, dass dieser durch zureichend qualifizierte Lehrpersonen erteilt wird.[412] Die zweite Komponente des Begriffs ausreichend bezieht sich auf die *Dauer des Grundschulunterrichts*, welche von der Verfassung ebenfalls nicht geregelt wird. Aus dem Begriff aus-

dungspolitik nicht die Aufgabe des Chancenausgleichs, sondern muss nur vorhandene Anlagen fördern (ECKSTEIN, Schule und Elternrecht, 141).

407 WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 11.

408 WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 11. Die veränderten Anforderungen zeigen sich etwa im Stellenwert des Englischen als Fremdsprache, da sich dieses zur «language of global business» (vgl. SPRING, Globalization, 2) entwickelt hat, oder im Bereich Medien und Informatik und der damit verbundenen Integration von computerunterstützten Lernsituationen (vgl. dazu Lehrplan SG, 495 ff.; Botschaft BFI 2021–2024, 3730).

409 ANGEHRN, Herausforderungen, 134.

410 KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 39. Die heutigen Anforderungen werden im Rahmen kompetenzorientierter Lehrpläne formuliert, siehe dazu hinten, Teil 2 B.

411 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 260.

412 BGer 2C_738/2010 (24.05.2011), E. 3.5.4; BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 33. WEINERT, Leistungsmessung, 23. Vgl. dazu auch MEYER STÜSSI GISELA, Die Qualität der Bildung führt über die Qualität der Lehrkräfte, in: Künzli Rudolf/Maag Merki Katharina, «Zukunft Bildung Schweiz», Akten der Fachtagung vom 21. April 2010, Bern 2010, 163 ff.; DUBS, Bildungspolitik, 231 ff., 239 ff. Da es sich vorliegend um eine rechtswissenschaftliche Dissertation handelt, wird auf die Frage, was eine gute Lehrperson ausmacht, nicht weiter eingegangen.

reichend lässt sich jedoch eine Mindestdauer des Unterrichts ableiten.[413] Das Schulkonkordat legt in Art. 2 Bst. b eine Mindestdauer von 9 Jahren bei 38 Schulwochen fest. Dies wurde vom Bundesgericht als genügend erachtet.[414] Gemäss Art. 6 Abs. 1 und 2 HarmoS-Konkordat dauert die Primarstufe (inklusive Vorschule) 8 Jahre und die Sekundarstufe i.d.R. 3 Jahre. In Bezug auf die Anzahl der Schulwochen wird im HarmoS-Konkordat nichts geregelt.

bb) Zugang für alle Kinder

Der Zugang zur Grundschule ist für «alle» «Kinder» offen. Diese Vorgabe dient dem chancengerechten Zugang zur Bildung:[415] Der Begriff *Kinder* erfasst alle Kinder und Jugendlichen, welche in den Anwendungsbereich des Grundschulunterrichtes fallen, wobei die Kantone die entsprechenden Altersgrenzen festlegen.[416] Die Beschränkung auf Kinder bedeutet gleichzeitig, dass sich Erwachsene nicht auf einen Grundschulanspruch berufen können und zwar auch dann nicht, wenn sie nie eine Grundschulbildung erhalten oder die erworbenen Kenntnisse verloren haben.[417] Die Umschreibung *alle* bedeutet gemäss der herrschenden

---

413 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 15; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 40; BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 33; siehe auch PLOTKE, Bildung und Schule, 66.

414 BGE 129 I 12 E. 4.1 ff., 16 ff.

415 KIENER, Bildung, Forschung und Kultur in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, § 57, Rz. 2. S.a. Art. 28 Ziff. 1 KRK, wonach das Recht auf Bildung auf der Grundlage der Chancengleichheit verwirklicht werden soll (dazu auch FRÜH, Umsetzung KRK, 54 ff.). Das Bundesgericht hielt aber fest, dass das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung eines geordneten Schulbetriebes höher gewichtet werden muss als das Individualinteresse eines Schülers/einer Schülerin, der/die den Unterricht stört, am Schulbesuch (BGE 129 I 12 E. 6.4, 20; 129 I 35 E. 9.1, 43 f.). Vgl. auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 19, Rz. 14; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 36 f.

416 KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 29; vgl. auch REICH, Schutz, 383 f. Vgl. für den Fall eines Kindes, das erst in fortgeschrittenem Alter in die Schweiz zugezogen ist BGer 2C_892/2018 (06.05.2019). Zur damit verbundenen Segregationsgefahr s.a. OETER, Erstvotum zum Referat von Stefan Breitenmoser, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 113 ff.

417 KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 30; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 19, Rz. 6. Der nachträgliche (Wieder-)Erwerb elementarer Kenntnisse und Fähigkeiten in Lesen, Schreiben, Alltagsmathematik und in der Anwendung von (neuen) Informations- und Kommunikationstechnologien des Alltags (sog. «Grundkompetenzen Erwachsener») und der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben gehört

Auffassung, dass der Anspruch den Kindern und Jugendlichen unabhängig ihrer Nationalität zukommt.[418] Unerheblich ist dabei auch, ob sie sich legal oder illegal in der Schweiz aufhalten.[419] Ziel ist es also, dass jeder bildungsfähige[420] heranwachsende Mensch mit dem Stoff der Grundschule vertraut gemacht wird.[421]

cc) Obligatorium und Unentgeltlichkeit

Der Grundschulunterricht ist «obligatorisch». Das bedeutet, dass alle unter den Anwendungsbereich des Grundschulbereichs fallenden Kinder und Jugendlichen den entsprechenden Schulunterricht zu besuchen haben. Dieses *Schulobligatorium* gilt auch für bildungsschwache oder behinderte Kinder im Rahmen ihrer Bildungsfähigkeit sowie für Hochbegabte.[422] Durch das Obligatorium werden neben den Kindern unmittelbar auch die Erziehungsberechtigten verpflichtet,

---

zur Weiterbildung und wird in Art. 13 WeBiG gesetzlich verankert (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 15. Mai 2013, BBl 2013 3729 ff., 3732, 3757 ff., 3778).

418 KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 28; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 19, Rz. 6; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 3466; MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 62, Rz. 9; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 785 f.; KAUFMANN, Soziale Grundrechte, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 41, Rz. 41; WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 19; HÄNNI, BSK BV, Art. 62, Rz. 18 f. Vgl. auch Art. 22 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30) und Art. 22 des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40).

419 KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 28; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 38, Rz. 9 f.

420 Das Kriterium der Bildungsfähigkeit erlaubt, fallweise zu entscheiden, in welchem Masse ein Kind Primarunterricht erhalten kann: Bildungsunfähige Kinder werden vom Schulbesuch vollständig befreit, für Kinder, die in der geistigen oder körperlichen Entwicklung zurückgeblieben sind, kann der Beginn der obligatorischen Schulzeit hinausgeschoben werden und der Schulaustritt kann wegen mangelnden Fähigkeiten, Krankheit oder körperlicher Schwächlichkeit vorverlegt werden (BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 47 m.w.H.). Für behinderte Kinder besteht mit Art. 62 Abs. 3 BV eine Sonderregelung (dazu EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 36 ff.).

421 Dazu EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 18; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 38, Rz. 7 ff. Zur Problematik des Erreichens der Jugendlichen aus bildungsfernen und unteren sozialen Schichten vgl. LINDER WOLF, Ein Jubiläum und ein langer Schatten, NZZ vom 03.01.2015.

422 VPB 56 (1992) Nr. 38, E. 2 (Entscheid des Bundesrates); PLOTKE, Schulrecht, 168.

denn sie dürfen ihren Kindern den Grundschulunterricht nicht verbieten.[423] Durch die Schulpflicht wird die Pflicht der Erziehungsberechtigten gegenüber ihren Kindern öffentlich-rechtlich abgestützt[424] und die Kantone müssen das Schulobligatorium durchsetzen[425]. Das Obligatorium dient ebenfalls der Wahrung der Chancengerechtigkeit[426] und liegt im allgemeinen Interesse eines funktionstüchtigen demokratisch-rechtstaatlichen Gemeinwesens[427].

Die «Unentgeltlichkeit» ist das notwendige Gegenstück des Schulobligatoriums.[428] Dieser Grundsatz gilt jedoch nur an den öffentlichen Schulen.[429] Wie beim Schulobligatorium liegt auch bei der *Unentgeltlichkeit* der Hauptzweck bei der Verwirklichung der Chancengerechtigkeit sowie der sozialen Integration.[430] Es stellt sich unter dem Gesichtspunkt der Unentgeltlichkeit die Frage, ob sich dieser Anspruch auch auf die notwendigen Lehrmittel und Schulmaterialien erstreckt. Der Bundesverfassung ist zu dieser Thematik nichts zu entnehmen. Gemäss der überwiegenden Lehre sowie der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss sich die Unentgeltlichkeit auch auf die im Unterricht verwendeten Lerngrundlagen und weiteren notwendigen Schulmaterialien beziehen.[431] Die meisten kantonalen Schulgesetze verankern die unentgeltliche (leihweise) Abgabe der

---

423 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 25. Das Obligatorium wurde ursprünglich eingeführt, um Kinder vor allzu materialistisch denkenden Eltern und ausbeuterischen Unternehmen zu schützen (MASCELLO, Privatschulfreiheit, 155).

424 MASCELLO, Privatschulfreiheit, 156.

425 BGE 119 Ia 178 E. 7d, 192. Aus diesem Grund halten einige Kantone das Schulobligatorium bereits in ihrer Verfassung fest, so z.B. Art. 34 KV UR oder Art. 14 Abs. 1 KV NW.

426 Statt vieler BGE 135 I 79 E. 7.1, 87.

427 BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62, Rz. 6.

428 MASCELLO, Privatschulfreiheit, 161. Dies wurde bereits unter der BV 1874 so betrachtet, vgl. BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 53.

429 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 32.

430 DUBS, Bildungspolitik, 113 ff., 143 ff.; FRÜH, Umsetzung KRK, 94; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rz. 1568.

431 BGE 144 I 1 E. 2.2, 4 f. In der Lehre etwa MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, Rz. 792; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 19, Rz. 9; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 35; EPINEY/WALDMANN, Soziale Grundrechte, Rz. 41; KAUFMANN, Soziale Grundrechte, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 41, Rz. 46; anders BURCKHARDT, Kommentar, 203 zur BV 1874 und PLOTKE (Schulrecht, 182), der davon ausgeht, dass die Gratisabgabe von Lehrmitteln und Verbrauchsmaterialien nicht erfasst wird.

notwendigen Lehrmittel und Schulmaterialien in ihren Schulgesetzen.[432] Soweit eine Pflicht zur Teilnahme an Exkursionen, Lagern oder weiteren Veranstaltungen besteht, zählen diese zum ordentlichen Schulunterricht, was bedeutet, dass den Eltern nur diejenigen Kosten verrechnet werden dürfen, die sie durch die Abwesenheit der Kinder einsparen, was sich auf die Verpflegung beschränkt, da die Eltern die Unterkunft für die Kinder auch bei deren Abwesenheit weiterhin bereithalten müssen.[433] Sofern notwendig, gehört zur Unentgeltlichkeit des Unterrichts auch die Übernahme der Transportkosten für die Absolvierung des Schulwegs.[434]

dd) Staatliche Leitung oder Aufsicht

Der Grundschulunterricht muss gemäss Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV unter «staatlicher Leitung» oder «Aufsicht» stehen. Diese Vorgabe diente historisch gesehen vor allem der Abwehr kirchlicher Einflüsse.[435] *Staatliche Leitung* heisst, dass die Grundschule als Teil der öffentlichen Verwaltung von staatlichen Organen gestaltet, betrieben, finanziert sowie durchgeführt wird.[436] In diesem Fall liegen *öffentliche Schulen* vor, welche unter der Leitung eines öffentlichen Gemeinwesens (Bund, Kanton, Bezirk oder Gemeinde) und nicht unter der Leitung eines

---

432 Z.B. § 16 Abs. 1 SchulG AG; Art. 13 Abs. 2 SchulG BE; Art. 22 Abs. 1 SchulG SG; § 9 Abs. 1 Bst. c BiG BL.

433 BGE 144 I E. 3.1.3, 7 f. u. E. 3.2.3, 10; für Berechnungsbeispiele vgl. BGer 2C_433/2011 (01.06.2012), E. 5.2.

434 Vgl. dazu FRÜH, Umsetzung KRK, 117; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionel suisse II, Rz. 1569; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 19, Rz. 10; KAUFMANN, Soziale Grundrechte, in: Biaggini et al., Staatsrecht, § 41, Rz. 47; BGE 133 I 156 E. 3.1, 158 f.; KGer BL, 810 14 245 (11.02.2015). Zur Frage nach dem zumutbaren Schulweg s.a. HORVÁTH SÁNDOR, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, ZBl 2007, 633 ff.; PLOTKE, Aspekte, 608 f.; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 52 ff. In einigen Kantonen wird der Anspruch auf Übernahme der Transportkosten bei unzumutbaren oder besonders gefährlichen oder langen Schulwegen explizit in den kantonalen Schulgesetzen festgehalten (z.B. Art. 36a Abs. 1 SchulG LU; Art. 5 Abs. 2 SchulG NW).

435 BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62, Rz. 6; MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 62, Rz. 10; RECHSTEINER, Volksschule, 656 ff.; HÄNNI, BSK BV, Art. 62, Rz. 27; BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 37.

436 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 30; HÄNNI, BSK BV, Art. 62, Rz. 28; BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 36.

Privaten stehen.[437] *Staatliche Aufsicht* bedeutet, dass es kein bundesrechtliches Grundschulmonopol des Staates gibt, sondern auch Privatschulen zugelassen sind.[438] Diese müssen jedoch von staatlichen Behörden überwacht werden und der Staat muss kontrollieren, ob die Vorgaben aus Art. 62 Abs. 2 BV eingehalten werden.[439] Durch die staatliche Leitung bzw. Aufsicht soll sichergestellt werden, dass der Grundschulunterricht seine zentralen Funktionen auch tatsächlich erfüllen und die Qualität des Unterrichtes sichergestellt werden kann.[440] Auch die Gleichheit der Bildungschancen soll damit gewährleistet werden. [441]

c) Musikalische Bildung (Art. 67a BV) und Sport (Art. 68 BV)

Zwei Verfassungsbestimmungen enthalten Vorschriften, welche einen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Grundschulunterrichtes haben: Gemäss Art. 67a Abs. 2 BV setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Das bedeutet, dass die Kantone einerseits verpflichtet sind, das Fach Musik als Teil des obligatorischen Unterrichts zu führen und sie andererseits auch für einen hochwertigen Musikunterricht besorgt sein müssen. Der Begriff «hochwertig» wird von der Verfassung nicht konkretisiert, damit soll aber etwa erreicht werden, dass das Fach von entsprechend ausgebildetem Lehrpersonal unterrichtet wird und der Unterricht auch qualitativen Anforderungen (wie in anderen Unterrichtsfächern) entspricht.[442] Da es sich bei Art. 67a Abs. 2 Satz 1 BV um eine Zielnorm[443] handelt, ist diese nicht direkt anwendbar, sondern richtet sich an den Gesetzgeber, der dieser Bestimmung im Rahmen der kantonalen Bestimmungen zum Schul-

---

437 VEB 29 (1959/60) Nr. 51.

438 Botschaft VE 96, 277; MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 62, Rz. 6; BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 39 ff.; WAGNER PFEIFER, Staatlicher Bildungsauftrag, 259 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 794 ff.; KÜNZLI/EUGSTER/SPRING, Anerkennung, 53; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 38, Rz. 29 ff. Zum Thema des *Homeschoolings* vgl. REICH, Homeschooling, 567 ff. und BGer 2C_738/2010 (24.05.2011).

439 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 31.

440 MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 793; HÖRDEGEN, Grundziele, 134.

441 BAUSBACK/SCHUIRER, Bildung als Verfassungsvoraussetzung, in: Häberle, Jahrbuch, 45 ff.

442 SCHWEIZER/BERNET, St. Galler Kommentar zu Art. 67a BV, Rz. 26.

443 Vgl. zu diesem Begriff vorne, Fn. 322.

recht sowie den Lehrplänen Rechnung zu tragen hat.[444] Bei der Umsetzung kommt den Kantonen ein erheblicher Spielraum zu, da die Verpflichtung offen formuliert ist und keine inhaltlichen Vorgaben enthält.[445]

Die Bestimmung in Art. 68 Abs. 3 BV geht weiter als Art. 67a BV, denn sie gewährt dem Bund einen Eingriff in die kantonale Schulhoheit, indem er den Sportunterricht an Schulen für obligatorisch erklären kann.[446] Der Bund hat von seinem Eingriffsrecht Gebrauch gemacht und in Art. 12 Abs. 4 SpoFöG geregelt, dass in der obligatorischen Schule mindestens drei Sportlektionen pro Woche verpflichtend vorgeschrieben sind.[447] Art. 50 SpoFöV hält fest, dass die Kantone dafür sorgen müssen, dass ein stufenspezifischer Lehrplan für den Sport zur Verfügung steht. Das BASPO ist für die Ausarbeitung inhaltlicher Empfehlungen, die in diese Lehrpläne einfliessen, zuständig.

d) Konfessionell-neutraler Grundschulunterricht (Art. 15 BV)

Der Grundsatz der religiösen Neutralität des Grundschulunterrichts an öffentlichen Schulen war in der BV 1874 explizit in Art. 27 Abs. 3 festgehalten.[448] Heute wird dieser Anspruch als Bestandteil von Art. 62 Abs. 2 und Art. 15 BV verstanden.[449] Art. 15 Abs. 1 BV gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit

---

444 SCHWEIZER/BERNET, St. Galler Kommentar zu Art. 67a BV, Rz. 23, 27. Dazu sollen die Kantone für den Musikunterricht an der obligatorischen Schule ebenfalls nationale Bildungsstandards erlassen (BRIEL/WAESPI/ZIMMERMANN, Kulturrecht des Bundes, in: Ehrenzeller, Bildungsrecht, Rz. 32; vgl. zum Begriff der nationalen Bildungsstandards hinten, Teil 1 C.IV.3).

445 HÄNNI, BSK BV, Art. 67a, Rz. 8; SCHWEIZER/BERNET, St. Galler Kommentar zu Art. 67a BV, Rz. 28. Zur Harmonisierung der Ziele im Rahmen einer Koordination unter den Kantonen vgl. vorne, Teil 1 C.III.1.b).

446 ZEN-RUFFINEN, St. Galler Kommentar zu Art. 68 BV, Rz. 29. Vgl. weiterführend auch EHRENZELLER, Bewegung in der Schule, Der obligatorische Schulsport im Lichte von Art. 68 BV, in: Caroni et al., FS Richli, 680 ff.; sowie BIAGGINI, Zur Tragweite der Schulsport-Klausel, Art. 68 Abs. 3 nach der Revision der Bildungsartikel, in: Caroni et al., FS Richli, 695 ff.

447 Für eine Übersicht zur Diskussion darüber, ob das Inkrafttreten der Verfassungsbestimmungen des Bildungsbereichs vom 21. Mai 2006 etwas an den Kompetenzen des Bundes geändert hat vgl. ZEN-RUFFINEN, St. Galler Kommentar zu Art. 68 BV, Rz. 30 ff.

448 Dazu z.B. BURCKHARDT, Kommentar, 200 ff.

449 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 1; PLOTKE, Schulrecht, 97.

und dessen Abs. 4 hält fest, dass niemand gezwungen werden darf, religiösem Unterricht zu folgen. Dies bedeutet, dass es ermöglicht werden muss, die öffentlichen Schulen ohne Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit besuchen zu können.[450]

Auch der Unterricht selber muss religiös neutral gestaltet sein, was sich auch in den verwendeten Lehrmitteln niederschlagen muss.[451] In vielen kantonalen Schulgesetzen wird festgehalten, dass sich die öffentlichen Schulen auf christliche Grundsätze stützen.[452] Dies wird dahingehend interpretiert, dass die abendländische Kultur stark vom christlichen Gedankengut geprägt sei und die Schule daher ethische Prinzipien und menschliche Haltungen zu vermitteln versuche.[453] Zu betonen ist, dass die Glaubens- und Gewissensfreiheit keinen Anspruch darauf vermittelt, nicht mit Überzeugungen, Theorien oder Ansichten konfrontiert zu werden, welche den eigenen widersprechen.[454] Ein Schulfach Ethik und Religionen, das in neutraler Weise Wissen über die verschiedenen Religionen und Weltanschauungen vermittelt, ist daher zulässig und erscheint angesichts der heute religiös diversen Gemeinschaft als wichtig und notwendig.[455] Konfessioneller Religionsunterricht als obligatorisches Schulfach hingegen ist nicht mög-

---

450 BGE 125 I 347 E. 4b–e, 356 ff. Daher ist das Anbringen eines Kruzifixes im Schulzimmer nicht möglich (BGE 116 Ia 252; weiterführend dazu KARLEN PETER, Religiöse Symbole in öffentlichen Räumen, Zum Kruzifix-Entscheid des Bundesgerichts vom 29. Juni 1988, ZBl 1989, 12 ff.) und muslimischen Lehrerinnen ist es in Kantonen mit laizistischem Hintergrund nicht erlaubt, während des Unterrichts ein Kopftuch zu tragen (BGE 123 I 296). Vgl. auch BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 68 ff. Hingegen ist es muslimischen Schülerinnen grundsätzlich erlaubt, die Schule mit einem Kopftuch zu besuchen (vgl. dazu BGE 142 I 49).

451 CAVELTI/KLEY, St. Galler Kommentar zu Art. 15 BV, Rz. 14.

452 Z.B. § 5 Abs. 2 Bst. b SchulG LU; Ingress SchulG AG; Art. 2 SchulG GR; Art. 2 SchulG BE; Art. 3 SchulG SG.

453 VPB 51 (1987) Nr. 7, E. 4 (Entscheid des Bundesrates). Vgl. dazu aber auch ENGI, Religiöse Neutralität, 269 ff. Vgl. auch TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 321. Kritisch zu solchen Bestimmungen HAFNER, Religionsverfassung, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VIII.11, Rz. 13 und insb. Fn. 28.

454 REICH, Homeschooling, 600; BGE 135 I 79 E. 7.2, 91 f.; BGer 2C_724/2011 (11.04.2012), zu diesem Entscheid auch HANGARTNER YVO, Bundesgericht, II. Öffentlich-rechtliche Abteilung, 11.4.2012, A., B., C., D., E., F. und G. c. Schulinspektorat Tafers, Direktion für Erziehung, Kultur und Sport des Kantons Freiburg und Kantonsgericht Freiburg (2C_724/2011), AJP 2013, 587 ff.

455 ENGI, Religionsunterricht, 597 f.

lich.[456] Ein freiwilliges Angebot im Rahmen des Stundenplans wird dadurch jedoch nicht ausgeschlossen.[457]

In Berufung auf Art. 15 BV werden vielfach Dispensationsgesuche gestellt.[458] Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt Dispensationen für einen religiösen Feiertag (z.B. den Sabbat) regelmässig zu.[459] Beziehen sich Dispensationen jedoch auf einen ganzen Fachbereich (z.B. Sexualkundeunterricht) oder auf Teile eines Schulfachs (z.B. Schwimmunterricht), so gewichtet das Bundesgericht in seiner aktuellen Rechtsprechung die öffentlichen Interessen am allgemeinen Schulbesuch und der damit verbundenen Integrations- und Sozialisierungsfunktion der Schule hoch und lehnt eine generelle Unterrichtsbefreiung von einzelnen Fächern aus religiösen Gründen ab.[460]

e) Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen (Art. 11, Art. 41 Abs. 1 Bst. f und g sowie Art. 67 BV)

Einige Normen der BV befassen sich mit der Förderung von Kindern und Jugendlichen[461]. Folgende Aspekte werden dabei aufgegriffen:

- Förderung der Entwicklung (Art. 11 Abs. 1, Art. 67 BV);
- Förderung der Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV);

---

456 EGMR *Grzeleak c. Pologne*, 7710/02 (15.06.2010), Ziff. 49 ff.; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 312. Vgl. dazu auch ENGI, Religiöse Neutralität, 276 ff.; ENGI, Religionsunterricht, 595.

457 CAVELTI/KLEY, St. Galler Kommentar zu Art. 15 BV, Rz. 15; ENGI, Religionsunterricht, 594.

458 Vgl. dazu auch vorne, Teil 1 B.VII.2.

459 Z.B. BGE 117 Ia 311 E. 5, 319 ff.; 134 I 114 E. 6.2, 120 f. m.w.H.

460 Z.B. BGer 2C_666/2011 (07.03.2012), E. 2.3. Dies wurde vom EGMR geschützt (EGMR *Osmanoğlu et Kobacabaş c. Suisse*, 29086/12 [10.01.2017]). Vgl. die differenziertere Rechtsprechung des Staatsgerichtshof Liechtenstein (StGH 2012/130 zum Schwimmunterricht und StGH 2014/39 zum Sexualkundeunterricht) sowie die Kritik an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei BERNET, Kindeswohl, 33 ff.

461 Mit der Wendung «Kinder und Jugendliche» werden Minderjährige i.S.v. Art. 14 ZGB erfasst, welche das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben (dazu FANKHAUSER, BSK ZGB, Art. 14, Rz. 5 ff.). Der Doppelausdruck soll verdeutlichen, dass die Förderung altersgerecht zu erfolgen hat (REUSSER/LÜSCHER, St. Galler Kommentar zu Art. 11 BV, Rz. 13).

- Unterstützung der sozialen, kulturellen und politischen Integration (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV);
- Förderung der Bildung, Aus- und Weiterbildung (Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV).

Die meisten in diesen Bestimmungen genannten Aspekte einer Mindestförderung im Bildungsbereich werden durch Art. 19 BV gewährleistet.[462] Dennoch sind die Programmnormen Art. 11[463], 67 und 41 Abs. 1 Bst. f und g BV und damit auch die Kinder- und Jugendförderung als Querschnittsaufgabe[464] bei der Gesetzgebung im Bildungsbereich besonders zu beachten.[465] So soll durch Art. 11 Abs. 1 BV insbesondere das Ziel der Chancengerechtigkeit und die Gleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen gewährleistet werden.[466] Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV verlangt vom Staat, dass er ein diversifiziertes, den besonderen persönlichen Umständen aller Personen angepasstes Bildungsangebot fördert.[467] Eine persönlichkeitsadäquate Bildung ist die grundlegende Voraussetzung dafür, dass die

---

462 TSCHENTSCHER, BSK BV, Art. 11, Rz. 15. REICH (Schutz, 380) bezeichnet Art. 11 Abs. 1 BV als gegenüber Art. 19 BV nachgeordnet. Offen ist, ob Art. 11 BV so verstanden werden kann, dass er den Anspruch auf Grundschulunterricht, der ja durch Art. 19 BV speziell gewährleistet ist, zu einem individuellen Anspruch von Minderjährigen auf Bildung erweitert (in diesem Sinne WYTTENBACH, Konflikte, 321 f.; zweifelnd RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 1351; offengelassen bei REUSSER/LÜSCHER, St. Galler Kommentar zu Art. 11 BV, Rz. 23). So könnte bspw. bei hochbegabten Kindern allenfalls ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf eine besser geeignete öffentliche Schule dann zur Diskussion stehen, wenn sich aus psychologischen oder pädagogischen Gründen eine besondere Förderung für die Entwicklung des Kindes als unabdingbar erweist (BGer 2P.150/2003 [16.09.2003], E. 4.3; zurückhaltend BGer 2P.216/2002 [05.02.2003], E. 5.4).

463 Vgl. zum Begriff des Kindeswohls, vorne, Fn. 221.

464 GERBER JENNI, St. Galler Kommentar zu Art. 67 BV, Rz. 6, 9; TSCHENTSCHER, BSK BV, Art. 67, Rz. 3; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 67, Rz. 2.

465 WYTTENBACH, Konflikte, 311 f. Aus diesem Grund enthalten die kantonalen Schulgesetze Bestimmungen zur Sonderpädagogik, vgl. hinten, Teil 1 C.V.1.b).

466 BGE 126 II 377 E. 5b, 389. So hat das Kind etwa ein Recht darauf, dass seine Bildungschancen gewahrt werden und nicht aufgrund seiner Herkunft, Religion, Muttersprache, Gesundheit oder seines Geschlechts geschmälert werden (WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 13). Zudem hat das Kind ein Anrecht auf Gleichbehandlung gegenüber seinen Mitschülerinnen und Mitschülern. Diese Punkte sind etwa bei der Behandlung eines schulischen Dispensationsgesuchs zu prüfen (vgl. dazu BERNET, Kindeswohl, 35 ff. m.w.H.).

467 GÄCHTER/WERDER, BSK BV, Art. 41, Rz. 58.

verfassungsrechtlich geschützten Freiheiten und die politischen Rechte wahrgenommen werden können.[468]

IV. Im interkantonalen Recht

Die Zusammenarbeit der Kantone findet mit den Art. 3, 48 und 48a BV eine verfassungsrechtliche Grundlage und ist in allen Bereichen möglich, in denen die Kantone Aufgaben übernehmen. Insbesondere die formalisierte Zusammenarbeit ist für das Schulwesen von Bedeutung: Im Grundschulbereich wurde dafür bereits 1970 das Schulkonkordat abgeschlossen, welches heute noch zu den wichtigsten interkantonalen Vereinbarungen des Schulwesens zählt (1.). Heute gibt es insgesamt mehr als zehn interkantonale Vereinbarungen, welche im Bildungsbereich von Bedeutung sind.[469] Nach wie vor ist der Beitritt zu einem Konkordat de iure freiwillig, de facto können sich die Kantone heute den Koordinations- und Harmonisierungsprozessen jedoch kaum mehr entziehen.[470] Gerade im Bildungsbereich ist eine Zusammenarbeit zwischen den Kantonen – wie auch zwischen dem Bund und den Kantonen – aufgrund der gemeinsamen Verantwortung für den Bildungsraum Schweiz nach Art. 61a BV von besonderer Bedeutung. Bei der Zusammenarbeit der Kantone im Grundschulbereich kommt der EDK eine wichtige Rolle als Koordinationsorgan zu.[471] Im Grundschulbereich sehen zudem Art. 62 Abs. 4 für bestimmte Eckwerte des Schulwesens und Art. 67a Abs. 2 Satz 2 BV für die Ziele des Musikunterrichts eine Harmonisierung vor, welche durch die Kantone auf dem Koordinationsweg zu erreichen ist.[472] Daneben steht

---

468 BIGLER-EGGENBERGER/SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 41 BV, Rz. 68. Ob sich Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV als eigentliches *Sozialrecht* und damit auch als *justiziables* Menschenrecht interpretieren lässt, ist umstritten. Während sich BIGLER-EGGENBERGER/SCHWEIZER (St. Galler Kommentar zu Art. 41 BV, Rz. 69) dafür aussprechen, wurde dies vom Bundesgericht bislang nicht bestätigt und auch von einem Grossteil der Lehre angezweifelt (BGE 129 I 12 E. 4.3, 17, ebenso GÄCHTER/WERDER, BSK BV, Art. 41, Rz. 57 und wohl auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 41, Rz. 3; vgl. aber auch EPINEY/WALDMANN, Soziale Grundrechte, Rz. 60).

469 Für einen Überblick über diese Konkordate vgl. <www.edk.ch => Die EDK => Offizielle Texte => Konkordate im Überblick> (18.12.2020).

470 CRIBLEZ, Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum, in: Ders., Bildungsraum, 28; JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 508; vgl. aber auch AUER, Kantone, Rz. 780.

471 Zur EDK im Detail vorne, Teil 1 B.II.

472 Vgl. dazu vorne, Teil 1 C.III.1.b)bb) und Teil 1 C.III.2.c).

es den Kantonen natürlich frei, eine weitergehende Harmonisierung des Schulwesens anzustreben (z.B. in Bezug auf die Lehrpläne und Lehrmittel).[473] Im Zuge dieser Bestrebungen wurden das HarmoS-Konkordat (3.), nationale Bildungsstandards (4.) und sprachregionale Lehrpläne (5.) geschaffen.

1. Das Schulkonkordat von 1970

a) Entstehungsgeschichte

Bereits lange vor der Reform der Bildungsverfassung wurde mit dem Schulkonkordat eine interkantonale Vereinbarung abgeschlossen, welche zur Koordination im Grundschulwesen beitragen sollte. Dieses Konkordat entstand unter dem Druck der wachsenden Bildungsnachfrage sowie dem Ruf nach stärkerer Zentralisierung der Bildungspolitik und wurde am wurde am 29. Oktober 1970 an der Jahresversammlung der EDK verabschiedet.[474] Es war die Folge der intensiveren Zusammenarbeit der Kantone im Bildungsbereich und führte erstmals zu verpflichtenden Formen:[475] Das Schulkonkordat ist eine Mischung aus rechtsgeschäftlicher und mittelbar rechtsetzender Vereinbarung ohne gesetzesvertretende Normen.[476]

Das Konkordat wurde per 1. Juni 1971 in Kraft gesetzt, nachdem das erforderliche Quorum von zehn Kantonen erreicht war und die Genehmigung des Bundesrates vorlag.[477] Der anfängliche Koordinationseuphorismus mündete bereits im Sommer 1972 in eine Koordinationskrise, da die Umstellung des Schuljahresbeginns vom Frühjahr auf den Spätsommer in den kantonalen Volksabstimmungen

---

473 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 51.

474 ARNET, Schulkonkordat, 9; Bericht Schulkoordination, 1001, 1009 f.

475 Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Schulkonkordats ARNET, Schulkonkordat, 13 ff.; BOEGLI, Concordats, 34 ff.

476 Dazu ARNET, Schulkonkordat, 66, Rz. 5; TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Rz. 32; BOEGLI, Concordats, 37. Zur Typologie von rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen siehe HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1282 ff.; UHLMANN/ZEHNDER, Konkordate, 12 ff.; AUER, Kantone, Rz. 835 ff.; ABDERHALDEN, Interkantonale Zusammenarbeit, 65 f.

477 Die Genehmigung des Bundesrates erfolgte am 14. Dezember 1970. Vgl. auch Bericht Schulkoordination, 1002.

in den Kantonen Bern und Zürich scheiterte.[478] Es zeigte sich, dass das Schulkonkordat nicht den gewünschten Harmonisierungseffekt bringen konnte, da der Geltungsbereich sachlich beschränkt war und diverse föderalistische Widerstände bestanden.[479] Zudem konnten die Erwartungen, welche in Art. 3 des Konkordats gesetzt worden waren, mit dem Instrument der Empfehlung[480] nicht erfüllt werden, da sich die Kantone von Fall zu Fall auf die Empfehlungen einliessen oder aber ihre eigenen Wege gingen.[481] 1985 wurde schliesslich eine eidgenössische Lösung für die Frage des Schuljahresbeginns getroffen, um das Schulkonkordat zu neuem Leben zu erwecken.[482] Die Schwierigkeiten, welche ein Wohnsitzwechsel schultechnisch mit sich brachte, wurden in einer Gesellschaft, welche von den Menschen stets mehr Mobilität fordert, als nicht mehr tragbar erachtet und auch der Grundsatz der Chancengleichheit im Bildungswesen erschien mit dieser neuen Ordnung gerechter.[483] Es wurde also ein neuer Abs. 3bis zu Art. 27 BV 1874 eingefügt: «Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September.»[484] Das Konkordat erhielt dadurch neuen Auftrieb und 19 Jahre nach der Verabschiedung waren bis auf den Kanton Tessin alle Kantone dem Schulkonkordat beigetreten.[485]

---

478 ARNET, Schulkonkordat, 24 f.; BIAGGINI, Schulkoordination, 382 ff. Die Kantone Zürich und Bern lösten damit einen Schock aus, der das Konkordat für mehr als ein Jahrzehnt an seiner vollen Entfaltung hinderte (ARNET, Schulkonkordat, 24 f.). Zu diesem Zeitpunkt hielten sich die Kantone mit Frühlings- und jene mit Herbstschulbeginn etwa die Waage (Botschaft Koordination Schuljahresbeginn, 764 f.). Für die zunehmende (Binnen-)Mobilität der Schweizerischen Bevölkerung stellte dies ein veritables Mobilitätshindernis dar (BIAGGINI, Schulkoordination, 382, ARNET, Schulkonkordat, 24 f.; CRIBLEZ, Harmonisierung, in: Auer, HarmoS, 8).

479 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 46; BIAGGINI, Schulkoordination, 383.

480 Zur Empfehlung siehe auch hinten, Teil 1 C.IV.1.d).

481 CRIBLEZ, Harmonisierung, in: Auer, HarmoS, 9.

482 Vgl. dazu auch Botschaft Koordination Schuljahresbeginn, 761 ff.; CRIBLEZ, Harmonisierung, in: Auer, HarmoS, 9; CRIBLEZ, Bildungsföderalismus und Schulkoordination, in: Ders., Bildungsraum, 265 ff.

483 BORGHI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 27, Rz. 24 ff.

484 Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 22. September 1985 (Einheitlicher Schuljahresbeginn; Neues Ehe- und Erbrecht; Innovationen und Arbeitsplätze) vom 28. Oktober 1985, BBl 1985 II 1433 ff.

485 Der Kanton Aargau trat als 25. und bislang letzter Kanton am 1. Januar 1990 dem Konkordat bei. Die Hauptgründe für den Kanton Tessin, dem Konkordat nicht beizu-

b) Eckwerte des Schulwesens nach dem Schulkonkordat

Das Schulkonkordat sieht in Art. 2 die Verpflichtung der Konkordatskantone vor, ihre Schulgesetzgebung in einigen Bereichen anzugleichen. Diese umfassen das *Schuleintrittsalter* (vollendetes 6. Altersjahr mit Stichtag 30. Juni), die *Dauer der Schulpflicht* (9 Jahre), die Zahl der jährlichen *Schulwochen* (38 Schulwochen), die *Dauer der Ausbildung* bis zur gymnasialen Maturität (mindestens 12, maximal 13 Jahre) und den *Schuljahresbeginn* (Mitte August bis Mitte Oktober). Diese Verpflichtungen gehören zum Kern der Konkordatsidee.[486] Aus Respekt vor der Autonomie der Kantone wurde die Form von mittelbar rechtsetzenden Verpflichtungen gewählt.[487] Ein Teil dieser Eckwerte wurde durch das HarmoS-Konkordat aktualisiert (z.B. Stichtag für die Einschulung), andere Inhalte des Schulkonkordats werden durch das HarmoS-Konkordat nicht geregelt (z.B. die Anzahl Schulwochen), so dass diese auch für diejenigen Kantone weiterhin gelten, die sowohl dem Schulkonkordat wie auch dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind.

c) Das Schulkonkordat als Grundlage für die EDK

Gemäss Art. 1 Schulkonkordat bilden die Konkordatskantone eine interkantonale öffentlich-rechtliche Einrichtung zur Förderung des Schulwesens[488] und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts. Das Schulkonkordat dient somit als *formell-rechtliche Grundlage für die EDK*, womit diese als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit juristischer Rechtspersönlichkeit gefestigt wird.[489] Durch das Schulkonkordat wurde die bis dahin als Verein bestehende

---

treten, sind die in Art. 2 Bst. b Schulkonkordat festgelegte Anzahl von mindestens 38 Schulwochen pro Jahr sowie der Einschulungstermin (ARNET, Schulkonkordat, 43, 71, Rz. 23, 73; GIACCARDI, La scuola ticinese, in: EDK, FS Egger, 29 ff.).

486 ARNET, Schulkonkordat, 70, Rz. 18.

487 ARNET, Schulkonkordat, 70, Rz. 19.

488 Vgl. zum Begriff des Schulwesens vorne, Teil 1 B.III.3.

489 EHRENZELLER, Bildungsföderalismus, 22; RECHSTEINER, Volksschule, 645 ff.; BOEGLI, Concordats, 37; BIAGGINI, Rollenfragen, 163. Vgl. zur EDK vorne, Teil 1 B.II. PLOTKE und TIEFENTHAL bemängeln, dass die EDK seit ihrer Gründung nie formell durch einen interkantonalen Vertrag gesetzgeberischen Charakters eingesetzt wurde und ihr somit nach wie vor ein gewisses Legitimationsdefizit – wie auch ein gewisses Demokratiedefizit (da durch sie ein Machtverlust der Kantonsparlamente resultiert) – innewohne, da sie nur jeweils im Einzelfall aufgrund interkantonaler Vereinbarungen

und auf einer Verwaltungsvereinbarung beruhende[490] EDK auf eine konkordatäre Grundlage gestellt.[491] Auch die vier Regionalkonferenzen, welche bereits vor dem Schulkonkordat bestanden, wurden durch Art. 6 Schulkonkordat auf eine rechtliche Grundlage gestellt.[492] Mit dem Schulkonkordat erhält die EDK zudem einen permanenten Vollzugs- und Harmonisierungsauftrag.[493] Dieser wird in Art. 5 Schulkonkordat formuliert, wonach die Konkordatskantone die Durchführung der in Art. 2–4 Schulkonkordat festgelegten Aufgaben der EDK übertragen.

d) Das Schulkonkordat als Basis für die Empfehlungen der EDK

Die EDK wird in Art. 3 Schulkonkordat ermächtigt, *Empfehlungen* zur Durchsetzung der Ziele der Bildungsförderung und der Bildungskoordination zu erlassen (z.B. im Bereich von Rahmenlehrplänen[494], gemeinsamen Lehrmitteln etc.). Empfehlungen können im ganzen Aufgabenbereich des Konkordats erlassen werden, der Katalog in Art. 3 Bst. a–g Schulkonkordat ist nicht abschliessend.[495]

---

zum Handeln legitimiert werde (PLOTKE, Schulrecht, 113; TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Rz. 38 f.; vgl. zur Thematik des Demokratiedefizits auch BOMATTER, Herausforderung, 1686 ff.). Die h.L. vertritt den Standpunkt, dass die EDK als Konkordatsbehörde auf einer genügenden staatsvertraglichen Grundlage beruht und zwar dem Schulkonkordat (vgl. EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 10; AMBÜHL, Die Bildungsverfassung von 2006: weitreichend wirksam, weitgehend unverstanden, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 39). Da die EDK für den Grundschulbereich durch das Schulkonkordat über ein staatsvertragliches Mandat der Kantone, das sie zum Handeln legitimiert, verfügt, spielt es im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle, ob ihr im Kern noch immer ein Mangel an demokratischer Legitimation anhaftet.

490 Vgl. ARNET, Schulkonkordat, 94, Rz. 94.

491 Bericht Pa.Iv. Bildungsrahmenartikel, 5495; VEB 29 (1959/60) Nr. 52, 103 ff. (Gutachten des Sekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern mit Verweis auf einen früheren Entscheid des Bundesrats); EHRENZELLER, Kooperativer Föderalismus und Demokratie, in: Waldmann/IFF, Föderalismuskonferenz, 78; EHRENZELLER, Bildungsföderalismus, 22; BIAGGINI, Schulkoordination, 383; BOCHSLER/SCIARINI, Standbeine, 26; EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 10; ARNET, Instrumentarium der EDK, in: EDK, FS Egger, 229.

492 Vgl. Fn. 15.

493 EHRENZELLER, Bildungsföderalismus, 22; RECHSTEINER, Volksschule, 645; BIAGGINI, Schulkoordination, 838.

494 Vgl. dazu ARNET, Schulkonkordat, 80 ff.

495 ARNET, Schulkonkordat, 79, Rz. 48.

Sie betreffen das Schulwesen und die Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts. Sie sollen der Durchsetzung der in Art. 1 Schulkonkordat festgelegten Ziele der Bildungsförderung und der Bildungskoordination dienen.[496] Als Instrument der Selbstkoordination der Kantone stecken die Empfehlungen gemeinsame Ziele ab und stellen den Kantonen gemeinsam erarbeitete Resultate zur Verfügung.[497] Die Empfehlungen der EDK richten sich ausdrücklich an alle Kantone, also auch an allfällige Nichtkonkordatskantone.[498] Sie kommen mit einer Zweidrittels-Mehrheit der Plenarversammlung zustande (Art. 9 Abs. 3 EDK-Statut). Den Empfehlungen der EDK kommt kein rechtsverbindlicher Charakter zu, sie haben jedoch einen Harmonisierungseffekt, da sie in der Regel einer mehrjährigen Konsensarbeit entstammen, an der sich die Kantone beteiligen.[499] Gemäss ARNET kommt diesen Empfehlungen eine «Zwischenstellung zwischen Rechtsnorm und blosser Zusammenarbeitsverpflichtung» zu.[500] Die Kantone sind gehalten, die Empfehlungen zur Kenntnis zu nehmen und deren Umsetzung zu prüfen.[501] Gemäss Bundesrat haben diese Empfehlungen eine gewisse politische Verbindlichkeit, insbesondere dann, wenn sie gestützt auf Beratungen mit dem Bund ergangen sind und den Vollzug der Bundespolitik betreffen. Entsprechend geschieht auch die Kontrolle der Umsetzung dieser Empfehlungen auf dem politischen Weg, denn die EDK hat kein Recht zu Sanktions- oder Ersatzmassnahmen und die Empfehlungen schaffen keine auf dem Rechtsweg durchsetzbaren Verpflichtungen.[502]

---

496 ARNET, Schulkonkordat, 77, Rz. 41.

497 ARNET, Schulkonkordat, 77, Rz. 43.

498 ARNET, Schulkonkordat, 79, Rz. 47; BOCHSLER/SCIARINI, Standbeine, 26; ARNET, Instrumentarium der EDK, in: EDK, FS Egger, 229. Als Beispiel seien die Ersten Empfehlungen zur Bildung und Erziehung der vier- bis achtjährigen Kinder in der Schweiz vom 31. August 2000 genannt. In diesen Empfehlungen geht es um die Einführung der Basisstufe. Abrufbar sind die Empfehlungen auf <www.edk.ch => Die EDK => Offizielle Texte => Empfehlungen> (18.12.2020).

499 Vgl. ARNET, Schulkonkordat, 76 ff., Rz. 40 ff.; KÜNZLI, Kantonale Lehrplanpolitik, in: Criblez et al., FS Künzli, 62; vgl. auch <www.edk.ch/dyn/11671.php> (18.12.2020).

500 ARNET, Schulkonkordat, 76 f., Rz. 40 ff.

501 TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Rz. 33; ARNET, Schulkonkordat, 77, Rz. 43.

502 Dies ergeht aus der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Zwygart «Konferenzen kantonaler Direktoren» (99.3511) vom 7. Oktober 1999. Gemäss ARNET (Schulkonkordat, 77 Fn. 113) ist die Antwort des Bundesrats unvollständig, da dieser in seiner Antwort einen höheren Verpflichtungsgrad der Empfehlungen erfinde für

2. Das HarmoS-Konkordat von 2007

a) Entstehungsgeschichte

Im Zusammenhang mit der Reform der Bildungsverfassung entstand das HarmoS-Konkordat. Es wurde am 14. Juni 2007 verabschiedet, um eine Ergänzung und Aktualisierung des Schulkonkordates zu erreichen.[503] Das Konkordat basiert auf den strategischen Leitlinien der EDK, welche die Ziele einer Bildungskooperation Schweiz und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen festlegen, um ein landesweit einheitliches Qualitätsniveau der Grundschulbildung zu erreichen.[504]

Beim HarmoS-Konkordat handelt es sich um eine mittelbar rechtsetzende Vereinbarung.[505] Es wurde zum Zweck der Harmonisierung nach Art. 62 Abs. 4 BV und der Wahrnehmung der Verantwortung für den Bildungsraum Schweiz nach Art. 61a BV erarbeitet. Mit der Erarbeitung des Konkordates soll auch die Zentralisierung des Schulwesens, sprich die Wahrnehmung der subsidiären Kompetenz durch den Bund nach Art. 62 Abs. 4 BV, verhindert werden.[506] Mit dem Konkordat werden vier Ziele verfolgt: Harmonisierung der Lehrinhalte, Stärkung einer koordinierten Steuerung der obligatorischen Schule, Evaluation des Bildungssystems auf gesamtschweizerischer Ebene sowie die Qualitätsentwicklung des Bildungssystems.[507] Materiell entspricht das Konkordat daher weitgehend den Vorgaben der Bundesverfassung,[508] in den Bereichen Kindergarten (Art. 5 HarmoS-Konkordat) sowie Tagesbetreuung (Art. 11 HarmoS-Konkordat) geht es jedoch weiter.[509] Dies war einer der Hauptgründe, weswegen das Konkordat in diversen Kantonen scheiterte. Im Februar 2009 war nach dem Ja des Kantons

---

den Fall, dass es um den Vollzug von Bundesangelegenheiten geht, statt dass er auf die rechtlichen Grundlagen abstelle, auf denen solche Empfehlungen basieren.

503 Vgl. dazu AMBÜHL, Konkordatsprozess, 32 ff.

504 AMBÜHL, Konkordatsprozess, 32 ff.

505 EDK, HarmoS, 10; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 25, Rz. 10; GÄCHTER, Gestaltungsspielräume, in: Auer, HarmoS, 74; AUER, Kantone, Rz. 836.

506 EHRENZELLER, HarmoS im Lichte der Bildungsverfassung, in: Auer, HarmoS, 24.

507 Dazu MARADAN/MANGOLD, Projekt HarmoS, 4.

508 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 47.

509 Vgl. zur Kritik am HarmoS-Konkordat in Bezug auf die über die BV hinausgehenden Vorgaben z.B. GÄCHTER, Gestaltungsspielräume, in: Auer, HarmoS, 76 f.

Tessin das notwendige Quorum von zehn Kantonen erreicht.[510] Bis heute sind dem Konkordat 15 Kantone beigetreten, 7 Kantone haben den Beitritt abgelehnt.[511] In vier Kantonen (AG, AI, OW, SZ) wurde bis heute nicht endgültig über das Konkordat abgestimmt.

Mit dem Beitritt zur Vereinbarung verpflichteten sich die Vereinbarungskantone gemäss Art. 12 HarmoS-Konkordat, spätestens sechs Jahre nach Inkrafttreten des Konkordats die strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule i.S. der Art. 5 und 6 HarmoS-Konkordat umzusetzen und die Bildungsstandards i.S.v. Art. 7 HarmoS-Konkordat anzuwenden. Da die Vereinbarung per 1. August 2009 in Kraft gesetzt wurde, dauerte die Umsetzungsfrist bis zum 31. Juli 2015.[512]

b) Eckwerte des Schulwesens nach dem HarmoS-Konkordat

Gemäss Art. 5 Abs. 1 HarmoS-Konkordat findet die *Einschulung* bei Vollendung des 4. Altersjahres statt, wobei der 31. Juli als Stichtag gilt.[513] Die Vorverlegung des Schuleintrittsalters durch das HarmoS-Konkordat um zwei Jahre im Vergleich zu Art. 2 Bst. a Schulkonkordat hat zur Folge, dass der Kindergarten in den Ausbildungsverlauf integriert und damit obligatorisch wird.[514] Durch die offene Formulierung steht es den Kantonen frei, den Kindergarten zu belassen oder eine Eingangsstufe einzuführen.[515] Die Umsetzung der früheren obligatorischen Einschulung soll die Chancengerechtigkeit erhöhen.[516]

---

510 <www.edk.ch => Arbeiten => HarmoS => Beitrittsverfahren> (25.05.2020).

511 Vgl. die Beitrittsliste der EDK, <www.edk.ch => Arbeiten => HarmoS => Beitrittsverfahren und Inkrafttreten => Liste (Beitrittskantone mit Datum des Beitritts)> (18.12.2020).

512 Zum Stand der Umsetzung siehe EDK, Bilanz 2019.

513 Im Gegensatz zum Schulkonkordat ist die Festlegung des Stichtags nach dem HarmoS-Konkordat für die Kantone nicht mehr flexibel und kann zeitlich nicht nach vorne oder hinten verschoben werden.

514 EDK, HarmoS, 18. Das Kindergartenobligatorium war in den Kantonen Graubünden und Luzern ein Grund, dem Konkordat nicht beizutreten: Der Kanton Luzern hat nur ein Obligatorium für ein Kindergartenjahr (§ 11 Abs. 1 Bst. a SchulG LU), im Kanton Graubünden ist der Besuch des Kindesgartens insgesamt freiwillig (Art. 7 Abs. 3 SchulG GR).

515 EDK, HarmoS, 18.

516 Vgl. HarmoS-Umsetzung, Ziff. 4.1.

Die *Dauer der Schulstufen* wird in Art. 6 Abs. 1 und 2 HarmoS-Konkordat wie folgt festgelegt: Acht Jahre Primarstufe (inklusive Vorschule bzw. Eingangsstufe) und drei Jahre Sekundarstufe I.[517] Art. 6 Abs. 5 HarmoS-Konkordat hält aber fest, dass das Durchlaufen der Schulstufen im Einzelfall von der individuellen Entwicklung der Schülerin bzw. des Schülers abhängt. Das bedeutet, dass beispielsweise das Wiederholen oder das Überspringen einer Klassenstufe gemäss den kantonalen Regelungen möglich ist.

c) Grundbildung und Sprachenunterricht nach dem HarmoS-Konkordat

Bedeutsame Bestimmungen des HarmoS-Konkordats beziehen sich auf die Grundbildung und den Sprachenunterricht. Diese dienen der Konkretisierung des Begriffs des ausreichenden Grundschulunterrichts nach Art. 62 Abs. 2 BV auf konkordatärer Grundlage und legen den Grundstein für die Harmonisierung der Ziele der obligatorischen Schule nach Art. 62 Abs. 4 BV und auch für die Entwicklung sprachregionaler Lehrpläne, welche in Art. 8 HarmoS-Konkordat vorgesehen sind.

> Art. 3 HarmoS-Konkordat Grundbildung
>
> [1] In der obligatorischen Schule erwerben und entwickeln alle Schülerinnen und Schüler grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen sowie kulturelle Identität, welche es ihnen erlauben, lebenslang zu lernen und ihren Platz in Gesellschaft und Berufsleben zu finden.
>
> [2] Während der obligatorischen Schule erwirbt jede Schülerin und jeder Schüler die Grundbildung, welche den Zugang zur Berufsbildung oder zu allgemeinbildenden Schulen auf der Sekundarstufe II ermöglicht, insbesondere in den folgenden Bereichen:
>
> a. Sprachen: eine umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache (mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung) und grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache,
>
> b. Mathematik und Naturwissenschaften: eine Grundbildung, welche zur Anwendung von grundlegenden mathematischen Konzepten und Verfahren sowie zu Einsichten in naturwissenschaftliche und technische Zusammenhänge befähigt,

[517] Für den Kanton Tessin gibt es in Art. 6 Abs. 3 HarmoS-Konkordat eine Sonderregelung: Gemäss dieser kann die durch Art. 6 Abs. 1 und 2 HarmoS-Konkordat festgelegte Aufteilung der Schulstufen zwischen Primar- und Sekundarstufe I im Kanton Tessin um ein Jahr variieren.

c. Sozial- und Geisteswissenschaften: eine Grundbildung, welche dazu befähigt, die grundlegenden Zusammenhänge des sozialen und politischen Umfeldes sowie von Mensch und Umwelt zu kennen und zu verstehen,

d. Musik, Kunst und Gestaltung: eine auch praktische Grundbildung in verschiedenen künstlerischen und gestalterischen Bereichen, ausgerichtet auf die Förderung von Kreativität, manuellem Geschick und ästhetischem Sinn sowie auf die Vermittlung von Kenntnissen in Kunst und Kultur,

e. Bewegung und Gesundheit: eine Bewegungs- und Gesundheitserziehung ausgerichtet auf die Entwicklung von motorischen Fähigkeiten und körperlicher Leistungsfähigkeit sowie auf die Förderung des physischen und psychischen Wohlbefindens.

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

Der Begriff *Grundbildung* umfasst nach dem HarmoS-Konkordat Kenntnisse und Kompetenzen[518]. Durch die Verwendung des Begriffs «insbesondere» wird verdeutlicht, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung von Fachbereichen handelt, sondern die Kantone und Schulen bei Bedarf weitere Bildungsinhalte hinzufügen können.[519]

Der Sprachenunterricht wird bereits in Art. 3 Abs. 2 Bst. a HarmoS-Konkordat als Teil der Grundbildung erwähnt. In Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat erfährt dieser Präzisierungen, welche sich an die EDK-Sprachenstrategie aus dem Jahr 2004[520] anlehnen:[521]

Art. 4 HarmoS-Konkordat Sprachenunterricht

[1] Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6 festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremd-

518 Vgl. zum Begriff Kompetenzen hinten, Teil 1 C.IV.4.c). Diese Kenntnisse und Kompetenzen werden im Rahmen der sprachregionalen Lehrpläne detailliert beschrieben. Vgl. dazu hinten, Teil 2 B.IV.1.

519 EDK, HarmoS, 14.

520 Bei dieser Strategie handelt es sich gemäss Bundesgericht nicht um einen für die Kantone rechtsverbindlichen Akt, auch wenn sich die meisten Kantone, die dem Konkordat nicht beigetreten sind, daran orientieren (BGer 1C_267/2016 [03.05.2017], E. 7.2.).

521 Zu den Hintergründen vgl. EDK, HarmoS, 15 f.

> sprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landesprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.

Gemäss Art. 4 Abs. 3 HarmoS-Konkordat wird die Reihenfolge der zu unterrichtenden Fremdsprache regional koordiniert. Diese Regelung genügt dem Auftrag nach Art. 62 Abs. 4 BV, der eine Harmonisierung, nicht aber eine Vereinheitlichung fordert, denn die Festsetzung der Reihenfolge der Fremdsprachen ist eine Umsetzungsfrage.[522]

Die Fremdsprachenthematik ist in diversen Kantonen zum Gegenstand politischer Vorstösse geworden. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob auf der Primarstufe bereits zwei Fremdsprachen unterrichtet werden sollen, wie dies die EDK-Sprachenstrategie vorsieht,[523] oder ob es genügt, per Ende der Grundschule in zwei Fremdsprachen über die gleichen Kompetenzen zu verfügen.[524]

3. Nationale Bildungsstandards

Wie bereits erwähnt, prägen die Begriffe «nationale Bildungsstandards» und «Kompetenzen»[525] die Reformdiskussion im Schulbereich.[526] Der Begriff der Bildungsstandards gewann dabei als Leitbegriff über Lern- und Bildungsziele

---

522 EHRENZELLER, HarmoS im Lichte der Bildungsverfassung, in: Auer, HarmoS, 29.

523 Vgl. EDK-Sprachenstrategie, Ziff. 3.7.1. Diese wurde durch die Stellungnahme der EDK vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht bestätigt (<https://edudoc.educa.ch/static/web/aktuell/medienmitt/sprachenunterricht_stellungnahme_d.pdf> [18.12.2020]).

524 Eine vertiefte Abhandlung dieser Frage ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht möglich. Es sei aber immerhin auf folgende Quellen verwiesen: BORGHI/PREVITALI, Droit suisse des langues, in: Ehrenzeller, Bildungsrecht, Rz. 197 ff.; EHRENZELLER, Gutachten, 1 ff.; GLASER, Kompetenz, 139 ff.; LIENHARD/NUSPLIGER, Fremdspracheninitiativen, 115 ff.; WALDMANN, Bundeskompetenz, 1 ff.; BIAGGINI GIOVANNI, Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Urteil B 2014/216 vom 28. April 2015, ZBl 2015, 589 ff.; SCHEFER/RÜEGGER, Koordinationspflicht, 226 ff.; BGE 143 I 361 (zur Fremdspracheninitiative im Kanton Graubünden).

525 Zum Begriff der Kompetenzen im Detail hinten, Teil 1 C.IV.4.c).

526 Dazu vorne, Teil 1 C.II.3.

internationale Bedeutung.[527] Im Zentrum der Diskussion steht die Formulierung von Lernzielen, welche nationale Geltung beanspruchen und nicht als Ziele sondern als Kompetenzen formuliert werden: Gemäss KLIEME et al. formulieren *nationale Bildungsstandards* «verbindliche Anforderungen an das Lehren und Lernen in der Schule. Sie stellen damit innerhalb der Gesamtheit der Anstrengungen zur Sicherung und Steigerung der Qualität schulischer Arbeit ein zentrales Gelenkstück dar. Bildungsstandards benennen präzise, verständlich und fokussiert die wesentlichen Ziele der pädagogischen Arbeit, ausgedrückt als erwünschte Lernergebnisse der Schülerinnen und Schüler. Damit konkretisieren sie den Bildungsauftrag, den Schulen zu erfüllen haben.»[528] Das Ziel dieser nationalen Bildungsstandards ist es, einen Beitrag zur gesamtschweizerischen Harmonisierung der Bildungsziele der obligatorischen Schule und zur Sicherung der Qualität im Bildungswesen zu leisten.[529] Aus diesem Grund richten sie sich in erster Linie an die Entwickler und Entwicklerinnen von Lehrplänen, Lehrmitteln sowie Evaluationsinstrumenten und fliessen so als Zielvorgaben in die Lehrpläne ein:[530] Sie sind Vorgaben für die Steuerung von Bildungssystemen und sie konkretisieren den pädagogischen Auftrag der Schule, indem sie vorgeben, welche Kompetenzen die Schülerinnen und Schüler bis zu einer bestimmten Jahrgangsstufe mindestens erworben haben sollen.[531] Als Orientierungsmarken sollen sie die wesentlichen Ziele für Lehren und Lernen im Unterricht beschreiben. Die Kompetenzen sollen dabei so konkret beschrieben werden, dass sie in Aufgabenstellungen umgesetzt und prinzipiell mit Hilfe von Testverfahren erfasst werden können.[532] Von den Bildungsstandards wird erwartet, dass sie einerseits für die Schülerinnen und Schüler und andererseits auch für die Lehrkräfte und die Er-

527 Lehrplan 21, 24.

528 KLIEME et al., Expertise, 9.

529 EDK, HarmoS, 76; Lehrplan 21, 24.

530 EDK, HarmoS, 76. So z.B. im Lehrplan 21, in welchem die nationalen Bildungsstandards als sog. Grundansprüche enthalten sind (siehe dazu hinten, Teil 2 B.IV.1). Gesamthaft pro Fachbereich ergeben sich aus diesen Grundansprüchen die Grundkompetenzen.

531 DUBS, Bildungspolitik, 57; MARADAN/MANGOLD, Projekt HarmoS, 4. Zur Kritik an Bildungsstandards siehe z.B. CRIBLEZ et al., Bildungsstandards, 149 ff.

532 KLIEME et al., Expertise, 9. Dem dient die Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen, welche im Rahmen des Bildungsmonitorings gemacht werden, siehe dazu vorne, Teil 1 C.III.1.a)bb) und v.a. die dortige Fn. 337.

ziehungsberechtigten die wünschenswerte Transparenz hinsichtlich der erwarteten Fachleistungen ermöglichen.[533]

Die Grundlage für die schweizerischen nationalen Bildungsstandards bildet Art. 7 HarmoS-Konkordat. Bei diesen wird gemäss Art. 7 Abs. 2 HarmoS-Konkordat unterschieden zwischen Leistungsstandards, die pro Fachbereich auf einem Referenzrahmen mit Kompetenzniveaus basieren (Bst. a) und Standards, welche Bildungsinhalte oder Bedingungen für die Umsetzung im Unterricht umschreiben (Bst. b). Die Leistungsstandards legen dabei die Stufen des Könnens, des Wissens und der Leistung bezogen auf das Lernziel eines bestimmten Schulfachs fest.[534] Die darin genannten Mindestkompetenzen bezeichnen die Bildungsziele, welche von allen Schülerinnen und Schülern hinsichtlich Wissen und Kompetenzen verbindlich zu erreichen sind (Grundkompetenzen).[535]

Die Entwicklung und Validierung der nationalen Bildungsstandards obliegt der Verantwortung der EDK (Art. 7 Abs. 3 HarmoS-Konkordat). In der Zeit von 2005 bis 2011 wurden Bildungsstandards für die vier Fachbereiche Schulsprache, Fremdsprache, Mathematik und Naturwissenschaft erarbeitet und am 16. Juni 2011 für die obligatorische Schule freigegeben.[536] Um Beachtung in allen Kantonen zu finden, wurden die nationalen Bildungsstandards von der EDK und nicht nur von den HarmoS-Kantonen erarbeitet.[537]

533 MARADAN/MANGOLD, Projekt HarmoS, 5.

534 MARADAN/MANGOLD, Projekt HarmoS, 4.

535 MARADAN/MANGOLD, Projekt HarmoS, 4 f., EDK, HarmoS, 78.

536 Die Standards sind abrufbar unter <www.edk.ch => Arbeiten => HarmoS => Nationale Bildungsziele> (18.12.2020).

537 Vgl. zur Bedeutung auch <www.edk.ch => Arbeiten => HarmoS => Nationale Bildungsziele> (18.12.2020).

4. Sprachregionale Lehrpläne

a) Der Begriff des sprachregionalen Lehrplans

Da die Schulhoheit gemäss Art. 62 Abs. 1 BV[538] in die Kompetenz der Kantone fällt und diese daher für die Ausgestaltung des Schulwesens zuständig sind,[539] waren rein innerkantonale Lehrpläne lange Zeit die Regel. Nur teilweise wurde kantonsübergreifend mit gleichen Lehrplänen oder identischen Lehrplanteilen gearbeitet.[540] Seit dem Erlass der revidierten Bildungsverfassung im Jahre 2006 sieht Art. 62 Abs. 4 BV die Harmonisierung bestimmter Eckwerte des Grundschulunterrichts vor. Ein Ansatz zur Erfüllung dieser Aufgabe ist der Erlass kantonsübergreifender, sprachregionaler Lehrpläne. Diese Herangehensweise wird in Art. 8 Abs. 1 HarmoS-Konkordat[541] aufgegriffen: «Die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel erfolgen auf sprachregionaler Ebene.» Im Rahmen des Vollzugs dieser Bestimmung arbeiten die Kantone auf sprachregionaler Ebene zusammen, wobei sie hierfür erforderliche Einrichtungen schaffen können (Art. 8 Abs. 3 HarmoS-Konkordat). Das Ziel dieser Herangehensweise ist es, die gesamtschweizerische Koordination der obligatorischen Schule über die Harmonisierung ihrer Ziele, welche auf der Basis von Kompetenzmodellen mittels Standards vorgegeben werden, zu erreichen.[542]

---

538 Diese Regelung bestand bereits bei Einführung der geltenden Bundesverfassung im Jahre 2000. Eine vergleichbare Bestimmung fand sich bereits in Art. 27 Abs. 2 BV 1874.

539 Vgl. dazu vorne, Teil 1 B.III.3.

540 So etwa bei der Übernahme des Lehrplans von 1970 für die Primarschule des Kantons Schwyz durch weitere Innerschweizer Kantone, siehe dazu EGGER, Lehrplankoordination, in: EDK, Schulkoordination, 24; FÄH, Die EDK aus dem Blickwinkel der Innerschweizer EDK, in: Badertscher, EDK, 152 ff. Auch in der Westschweiz gab es Koordinationsprojekte für einen einheitlichen Lehrplan für die Primarschule, welche auch von CIIP getragen wurden (dazu EGGER/BLANC, Koordination in der Westschweiz, in: EDK, Schulkoordination, 19 ff.; BOILLAT, Le regard de la Conférence romande et tessinoise, in: Badertscher, EDK, 148 ff. sowie die kritische Würdigung dazu von ROLLER, Kritische Würdigung, in: EDK, Schulkoordination, 21 ff.).

541 Zum HarmoS-Konkordat vorne, Teil 1 C.IV.2.

542 EDK, HarmoS, 24; zum Begriff «Kompetenzmodell» vgl. auch CRIBLEZ et al., Bildungsstandards, 36 f. Zu den Kompetenzen und Bildungsstandards siehe hinten, Teil 1 C.IV.4.c) (Kompetenzen) bzw. vorne Teil 1 C.IV.3 (Bildungsstandards).

Aus dieser Übersicht ergibt sich, dass sich ein sprachregionaler Lehrplan[543] dadurch auszeichnet, dass er nicht an Kantonsgrenzen gebunden ist, sondern sich sein Einzugsgebiet auf eine komplette Sprachregion erstreckt und damit die Harmonisierung der Ziele der obligatorischen Schule nach Art. 62 Abs. 4 BV innerhalb der Sprachregion sicherstellt.[544] So soll insbesondere der mit einem Wohnortwechsel verbundene Schulwechsel innerhalb der gleichen Sprachregion erleichtert werden. Um sicherzustellen, dass alle zu einer Sprachregion gehörenden Kantone mit dem Lehrplan einverstanden sind, ist es nicht zielführend, diesen durch einen einzelnen Kanton erarbeiten zu lassen und in anderen Kantonen einzusetzen. Ein weiteres Begriffsmerkmal des sprachregionalen Lehrplans ist daher, dass dieser auf dem Weg der interkantonalen Zusammenarbeit entsteht.

b) Die Sprachregionen und ihre Lehrplaninstitutionen

Zur Erarbeitung der sprachregionalen Lehrpläne wurde das Gebiet der schweizerischen Eidgenossenschaft in drei Sprachregionen eingeteilt, wobei an die Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch angeknüpft wird. Die deutschsprachige Sprachregion besteht aus den 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis, Zug und Zürich. Die französischsprachige Sprachregion besteht aus den sieben Kantonen Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis. Die italienischsprachige Sprachregion erstreckt sich einzig auf den Kanton Tessin.[545] Entsprechend der drei Sprachregionen gibt es drei sprachregionale Lehrpläne, welche von drei verschiedenen Institutionen erarbeitet wurden: Der Lehrplan 21 wurde von der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) erarbeitet. Der Plan d'études romand (PER) wurde durch die Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) erarbeitet. Der Piano di studio della sculoa dell'obbligo ticinese (Piano di studio) wurde vom

---

543 Zum Begriff des kantonalen Lehrplans hinten, Teil 1 C.V.2.a) und zum generellen Begriff des Lehrplans vorne, Einleitung A.

544 Die sprachregionalen Lehrpläne sollen gestützt auf national geltende Bildungsstandards und durch die Festlegung struktureller Eckwerte eine Harmonisierung der Volksschule herbeiführen und die bildungspolitischen Vorgaben der Bundesverfassung umsetzen (BGer 1C_665/2015 [05.10.2016], E. 2.3, E. 3.5.3).

545 Vgl. <www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/avs/Schulbetrieb/lehrplan/lehrplan21/Seiten/Umsetzungsphase-2016-2021.aspx> (18.12.2020).

Staatsrat des Kantons Tessin erlassen. Der Kanton Graubünden ist auch für seine italienisch- und romanischsprachigen Schulen einzig an der deutschsprachigen Sprachregion beteiligt und verwendet eine Übersetzung des entsprechenden deutschsprachigen Lehrplans.

c) Kompetenzorientierung

Die sprachregionalen Lehrpläne wurden vor dem Hintergrund der aktuellen Reformdiskussionen im Bildungsbereich erarbeitet.[546] Dies führt dazu, dass sie kompetenzorientiert aufgebaut sind. Diese Kompetenzorientierung führte insbesondere in der deutschsprachigen Schweiz zu Diskussionen. Aus diesem Grund hält der Lehrplan 21 etwa fest, dass Wissen als Kompetenz in einem breiten Sinne als direkt nutzbares Verfügungswissen, als Reflexionswissen und als Orientierungswissen verstanden werde.[547] Das zeige, dass die Kompetenzorientierung «keine Abkehr von einer tief verstandenen fachlichen Wissens- und Kulturbildung, sondern im Gegenteil deren Verstärkung und Festigung durch ein auf Verständnis, Wissensnutzung und Können hin orientiertes Bildungsverständnis» bedeute.[548] Die Kompetenzorientierung sei als erweiterte Form der Bildungs- und Lernzielorientierung zu betrachten, die neben fachlichen auch prozessorientierte Ziele und Strategien umfasse.[549] Auch das Vorwort des Lehrplans des Kantons St. Gallen, welcher auf dem Modell des Lehrplans 21 beruht, betont, dass der Lehrplan auf Bewährtem und Vertrautem aufbaue, aber zugleich in die Zukunft weise.[550] So könne der Lehrplan die Basis für einen Unterricht legen, welcher die dynamische Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen einbeziehe und mit aktivierenden Aufgaben das Nachdenken über das eigene Lernen sowie ein lebenslanges Interesse an Neuem fördere. Damit werde die nachkommende Generation motiviert und kompetent, im Erwachsenenleben nicht nur die Herausforderungen zu bestehen, sondern auch Chancen zu packen.[551]

Der Begriff «Kompetenz» geht auf die Definition von WEINERT zurück. Unter *Kompetenz* versteht man demnach «die bei Individuen verfügbaren oder durch

---

546 Dazu vorne, Teil 1 C.II.3.

547 Lehrplan 21, 24.

548 Lehrplan 21, 24.

549 Lehrplan 21, 24.

550 Lehrplan SG, Vorwort.

551 Lehrplan SG, Vorwort.

sie erlernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen, sowie die damit verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können».[552] Kompetenz ist also die Verbindung von Wissen und Können. Mit der Kompetenzorientierung wird der Blick darauf gerichtet, welches Wissen und welche Fertigkeiten und Fähigkeiten in welcher Qualität Schüler und Schülerinnen in den Fachbereichen erwerben sollen. Eine Schülerin bzw. ein Schüler ist demnach in einem Fachbereich kompetent, wenn sie bzw. er z.B.:[553]

- Auf vorhandenes Wissen zurückgreift oder sich notwendiges Wissen beschafft;
- über fachbedeutsame Fertigkeiten und Fähigkeiten zur Problemlösung und zur Bewältigung von Aufgaben verfügt;
- Lerngelegenheiten aktiv und selbstmotiviert nutzt und dabei methodisch vorgeht und auch Lernstrategien einsetzt.

Bei den Kompetenzen wird unterschieden zwischen fachlichen und überfachlichen Kompetenzen. Die *fachlichen Kompetenzen* beziehen sich auf die Fachbereiche und Module und werden auch dort dargestellt.[554] Als Beispiel sei hier ein Auszug aus der Mathematik zum Kompetenzbereich «Zahl und Variable, Operieren und Benennen» angefügt: «Die Schülerinnen und Schüler verstehen und verwenden arithmetische Begriffe und Symbole. Sie lesen und schreiben Zahlen. Die Schülerinnen und Schüler…

- verstehen und verwenden die Begriffe Addition, Subtraktion, Multiplikation, Division, Rest, Zahlenstrahl, Quadratzahl, Hunderter, Tausender, Stellenwerte.
- können natürliche Zahlen bis 1'000 lesen und schreiben.»[555]

---

552 WEINERT, Leistungsmessung, 27 f.; vgl. auch CRIBLEZ et al., Bildungsstandards, 35 f.; D-EDK, Grundlagenbericht, 14 ff.

553 Lehrplan 21, 25.

554 Vgl. zum Kompetenzaufbau im Bereich der Fachbereichs- und Modullehrpläne hinten, Teil 2 B.IV.1.

555 Lehrplan 21, 216. Für Beispiele aus der Mathematik im PER vgl. <www.plandetudes.ch/web/guest/mathematiques> und im Piano di studio <https://scuolalab.edu.ti.ch/temieprogetti/pds => Discipline di insegnamento => Area matematica> (18.12.2020).

Bei den *überfachlichen Kompetenzen* unterscheidet der Lehrplan zwischen personalen Kompetenzen (Selbstreflexion, Selbstständigkeit und Eigenständigkeit), sozialen Kompetenzen (Dialog- und Kooperationsfähigkeit, Konfliktfähigkeit und Umgang mit Vielfalt) und methodischen Kompetenzen (Sprachfähigkeit, Informationen nutzen und Aufgaben/Probleme lösen).[556] Die überfachlichen Kompetenzen (v.a. die personalen und sozialen) werden zu einem grossen Teil vom familiären und weiteren sozialen Umfeld der Kinder und Jugendlichen bestimmt und im schulischen Kontext weiterentwickelt.[557] Dies etwa im alltäglichen schulischen Zusammenleben oder im Rahmen der gestellten Aufgaben, bei denen unterschiedliche personale, soziale und methodische Kompetenzen gefördert werden.[558] Der Lehrplan setzt in den einzelnen Fachbereichen und Modulen verschiedene Schwerpunkte bei der Bearbeitung der sozialen, personalen und methodischen Kompetenzen.[559] Diese werden im Rahmen der Fachbereichs- und Modullehrpläne dargestellt, indem sie in den Kompetenzaufbauten aufgegriffen und mit dem fachlichen Lernen verknüpft werden.[560] Beispielhaft sei hier der verkürzte Kompetenzkatalog des Lehrplans für die «Selbstreflexion: Eigene Ressourcen kennen und nutzen» dargestellt: «Die Schülerinnen und Schüler…

- können eigene Gefühle wahrnehmen und situationsangemessen ausdrücken.
- können Stärken und Schwächen ihres Lern- und Sozialverhaltens einschätzen.
- können auf ihre Stärken zurückgreifen und diese gezielt einsetzen.

---

556 Lehrplan 21, 31 ff. Auch ältere Lehrpläne bezogen bereits überfachliche Kompetenzen in die schulische Ausbildung mit ein. Im Lehrplan des Kantons Aargau sollen im Rahmen der Persönlichkeitsbildung bei den Schülerinnen und Schüler etwa die Fähigkeit, die eigene Person und die eigenen Gefühle zu akzeptieren oder die Fähigkeit, die sich stellenden Lebensaufgaben mit Mut und Zuversicht anzugehen und zu bewältigen oder die Fähigkeit, Verantwortung für das eigene Handeln zu übernehmen, sich für das als gut Erkannte einzusetzen und sich dem negativ Beurteilten zu widersetzen, gefördert werden (Lehrplan AG, Leitideen 2).

557 Lehrplan 21, 31.

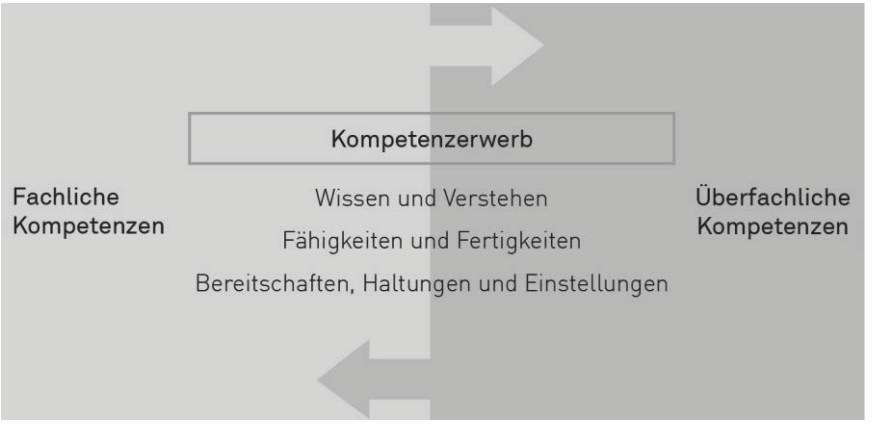
558 Lehrplan 21, 31.

559 Lehrplan 21, 31.

560 Lehrplan 21, 31.

- können Fehler analysieren und über alternative Lösungen nachdenken.
- können aus Selbst- und Fremdeinschätzung gewonnene Schlüsse umsetzen.»[561]

Fachliche und überfachliche Kompetenzen hängen zusammen und stehen miteinander im Wechselspiel: «Eine vertiefte Auseinandersetzung mit Fachinhalten bedeutet […] ein Lernen, das über den spezifischen Fachinhalt hinausgeht, so wie umgekehrt jedes anspruchsvolle fachspezifische Lernen auf überfachliche Kompetenzen des Lernenden angewiesen ist.»[562] Die Ausbildung in den überfachlichen Kompetenzen findet daher parallel zum Erwerb der fachlichen Kompetenzen statt.[563] Die Schülerinnen und Schüler erwerben in allen Fachbereichen und Modulen über die ganze Schulzeit hinweg «personale, soziale und methodische Fähigkeiten, die für eine erfolgreiche Bewältigung unterschiedlicher Aufgaben in verschiedenen Lebensbereichen zentral sind.»[564] Das Zusammenspiel beider Kompetenzarten wird durch folgende Grafik veranschaulicht:[565]



561 Lehrplan 21, 32.

562 Lehrplan 21, 25.

563 Lehrplan 21, 22.

564 Lehrplan 21, 22.

565 Lehrplan 21, 26.

d) Lehrplan 21

aa) D-EDK

Für die Erarbeitung von Lehrplänen sieht Art. 8 Abs. 1 HarmoS-Konkordat eine Zusammenarbeit auf sprachregionaler Ebene vor. Da die Regionalkonferenzen nach Art. 6 Schulkonkordat nicht deckungsgleich mit den Sprachregionen sind, schien eine Ausarbeitung des deutschsprachigen Lehrplans in den Regionalkonferenzen nicht zielführend. Um einen sprachregionalen Lehrplan auszuarbeiten, der die gesamte Sprachregion abbildet und auch diejenigen Kantone mit einbezieht, welche nicht am HarmoS-Konkordat beteiligt sind, und so eine reelle Chance auf effektive Einführung in den Kantonen hat, wurde durch Zusammenschluss der drei Regionalkonferenzen BKZ, EDK-OST und NW EDK die D-EDK ins Leben gerufen. Mit der D-EDK-Vereinbarung konnte eine Basis für die sprachregionale Zusammenarbeit aller 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone der deutschsprachigen Sprachregion geschaffen werden. In dieser D-EDK-Vereinbarung wurden die Förderung der Koordination und Harmonisierung des Bildungswesens im Bereich der obligatorischen Volksschule auf sprachregionaler Ebene als zentrale Aufgaben der D-EDK definiert.[566] Zu den Schwerpunkten gehört nach Ziff. 2 Abs. 2 Bst. a D-EDK-Vereinbarung die sprachregionale Lehrplankoordination und die Erarbeitung sowie Entwicklung eines sprachregionalen Lehrplans (Bst. a). Ein solcher wurde in der Folge erarbeitet und den Kantonen zur Einführung freigegeben.[567] Nachdem der Kanton Aargau als letzter der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone am 27. Juni 2018 einen Lehrplan auf der Grundlage des Lehrplans 21 erlassen hatte, wurde am 26. Oktober 2018 beschlossen, die D-EDK per 31. Dezember 2018 aufzulösen, da deren Aufgabe erfüllt war.[568] Der Fokus der Bildungszusammenarbeit liegt damit seit 2019 wieder verstärkt bei den Regionen und damit den Regionalkonferenzen der EDK. Um die Interessen der Koordination im deutschsprachigen Sprachraum weiterhin wahrzunehmen, sind die drei Regionalkonferenzen übereingekommen, gewisse sprachregionale Tätigkeiten weiterhin gemeinsam abzustimmen. Dies erfolgt im Rahmen sporadischer gemeinsamer Sitzungen der Regionalkonferenzen und über

---

566 Ziff. 2 D-EDK-Vereinbarung.

567 Dazu nachfolgend, Teil 1 C.IV.4.d)bb).

568 Im Fürstentum Liechtenstein wurde der Lehrplan, der auf dem Lehrplan 21 basiert, dann am 18. Dezember 2018 beschlossen.

die Zusammenarbeit der kantonalen Volksschulämter in der Deutschschweizer Volksschulämter-Konferenz (DVK).[569]

bb) Die Entwicklung des Lehrplans 21

Anlässlich der Plenarversammlung der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone im März 2006 wurde das Projekt «sprachregionaler Lehrplan» in Angriff genommen. Dazu wurde am 18. März 2010 die Projektvereinbarung Lehrplan 21 verabschiedet. Dabei handelt es sich um das grösste Harmonisierungsvorhaben der letzten Jahrzehnte.[570] Diese Projektvereinbarung ist als Verwaltungsvereinbarung ausgestaltet.[571] Sie beschränkt sich auf die Regelung der Modalitäten eines konkreten Einzelfalls, nämlich die Erarbeitung des Lehrplans 21.[572] Diese Vereinbarung war notwendig, um auch die nicht am HarmoS-Konkordat beteiligten Kantone entsprechend einbeziehen zu können. Da die Harmonisierung der Ziele mit Art. 62 Abs. 4 BV bereits eine verfassungsrechtliche Grundlage hat, genügt die rechtsgeschäftlich ausgestaltete Projektvereinbarung Lehrplan 21 auch für die nicht am HarmoS-Konkordat beteiligten Kantone als Grundlage für die Erarbeitung des sprachregionalen Lehrplans.[573] Mit der Durchführung des Projekts wurde gemäss Ziff. 2 Abs. 3 Projektvereinbarung Lehrplan 21 die Geschäftsstelle der D-EDK betraut. Die Beschlussfassung über die relevanten Eckpunkte (z.B. Genehmigung des Projektmandats Lehrplan 21, Grobstruktur des Lehrplans, Freigabe der definitiven Lehrplanvorgabe zur Einführung in den Kantonen) obliegt der Konferenz der am Projekt beteiligten Kantone. Ziff. 6 Abs. 2 Projektvereinbarung Lehrplan 21 setzt für die Durchführung des Projekts voraus, dass die Vereinbarung von denjenigen deutsch- und mehrsprachigen Kantonen, welche am HarmoS-Konkordat beteiligt sind, unterschrieben wird sowie die insgesamt an der Vereinbarung beteiligten Kantone mindestens zwei Drittel der Deutschschweizer Bevölkerung repräsentieren. An der Konferenz der Projekt-

---

569 Vgl. im Detail die Medienmitteilung vom 29. Oktober 2018 <www.regionalkonferenzen.ch/medienmitteilungen> (18.12.2020).

570 HEINZER/HANGARTNER, Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz, in: Dies., Gemeinden, 45.

571 GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 515.

572 GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 515.

573 Da die Harmonisierung eben bereits auf Verfassungsstufe eine Basis findet, schadet es nicht, dass die Projektvereinbarung Lehrplan 21 aufgrund ihres rechtsgeschäftlichen Charakters nicht als Rechtsgrundlage im engeren Sinne (so GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 515) gilt.

kantone vom 17. Juni 2010 wurde festgestellt, dass 19 Kantone (darunter alle Kantone, welche bis dahin dem HarmoS-Konkordat beigetreten waren) die Vereinbarung unterzeichnet hatten[574] und der Beginn des Erarbeitungsprojekts auf den 1. Oktober 2010 beschlossen werden konnte.[575]

In der Folge wurde der Lehrplan gestützt auf die verbindlichen Vorgaben aus dem Grundlagenbericht[576] erarbeitet und am 28. Juni 2013 der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Konsultation dauerte bis zum 31. Dezember 2013. In dieser Zeit hatte die gesamte Öffentlichkeit die Möglichkeit, den Lehrplan 21 einzusehen sowie Stellungnahmen abzugeben. Gestützt auf die eingegangenen Rückmeldungen wurde am 27. März 2014 die Auswertung der Konsultation herausgegeben: Auf rund 230 Seiten wurden die Rückmeldungen in den verschiedenen Bereichen (Überfachliche Kompetenzen, Fächerübergreifende Themen, Fachbereiche) ausgewertet. Als Kritik am Lehrplan 21 wurde beispielsweise genannt, dass dieser zu umfangreich sei und zu viele Kompetenzen umfasse.[577] Weitere Kritikpunkte zielten etwa auf den Sexualkundeunterricht sowie die Aufnahme von Gleichstellung und Gender als Thema.[578]

Am 9. April 2014 fällte die Plenarversammlung der D-EDK gestützt auf die Auswertung der Konsultation einstimmig den Entscheid zur Überarbeitung des Lehrplans 21. Gestützt auf den Auswertungsbericht kam die Plenarversammlung zum Schluss, dass sich keine grundlegenden Änderungen am Konzept des Lehrplans 21 aufdrängen.[579] Zu den zentralen Überarbeitungsaufträgen gehörten die Kürzung des Gesamtumfangs des Lehrplans um 20%, die Verminderung des Detaillierungsgrades zur Stärkung der Professionalität der Lehrpersonen sowie

---

574 Die Kantone Uri und Basel-Landschaft folgten etwas später und zwar am 2. September bzw. am 19. Oktober 2010. Damit hatten alle 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone die Vereinbarung unterzeichnet. Da der Kanton Basel-Landschaft den Beitritt zum HarmoS-Konkordat erst am 26. September 2010 beschloss, gehörte er nicht zu den Kantonen, welche die Vereinbarung notwendigerweise unterzeichnen mussten, damit der Beginn des Erarbeitungsprojekts beschlossen werden konnte.

575 Vgl. Projektvereinbarung Lehrplan 21, 5. Zum Ablauf insgesamt siehe auch <www.lehrplan21.ch/erarbeitung> (18.12.2020).

576 In diesem wird gezeigt, wie der Lehrplan 21 konzeptionell aufgebaut wird und wie er erarbeitet werden soll; vgl. dazu D-EDK, Grundlagenbericht, passim.

577 D-EDK, Auswertung, 15 f.

578 D-EDK, Auswertung, 29 f.

579 D-EDK, Überarbeitung, 3.

eine Senkung des Anforderungsniveaus auf das Niveau der nationalen Bildungsstandards.[580]

Gestützt auf diese inhaltlichen Überarbeitungsaufträge wurde der Lehrplan überarbeitet und im Herbst 2014 vorgelegt. Anlässlich der Plenarversammlung vom 31. Oktober 2014 wurde der Lehrplan 21 akzeptiert und zur Einführung in den Kantonen freigegeben.

cc) Die Umsetzung des Lehrplans 21 in den Kantonen

Nach der Freigabe des Lehrplans 21 durch die Plenarversammlung waren die Kantone am Zug, denn die Einführung geschieht gemäss den kantonalen Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten. Konkret heisst dies, dass der Lehrplan 21 nicht unmittelbar in den Kantonen angewendet wird, sondern zuerst in das kantonale Recht überführt werden muss. Dies ist notwendig, da der D-EDK keine Rechtsetzungskompetenzen übertragen wurden. Dies geschieht mittels Erarbeitung eines kantonalen Lehrplans, der auf den Inhalten des Lehrplans 21 als Vorlage basiert. Dieses Vorgehen führt dazu, dass die Einführung dieser Lehrpläne, die auf der Vorlage des Lehrplans 21 basieren, in den Kantonen nicht gleichzeitig stattfindet und kantonale Abweichungen[581] von der Vorlage möglich sind. Einige Kantone begannen mit der Einführung des entsprechenden kantonalen Lehrplans bereits im Schuljahr 2015/2016. Im Kanton Aargau, welcher die Einführung des Lehrplans 21, als letzter beschlossen hat, beginnt die Einführung auf Schuljahr 2020/2021 und endet im Schuljahr 2022/2023.[582]

dd) Rechtsnatur des Lehrplans 21

Aufgrund des Umstands, dass der Lehrplan 21 gemäss den kantonalen Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten umgesetzt werden muss, ist klar, dass diesem keine unmittelbare Verbindlichkeit für die Kantone zukommt. Zwar ist die kantonale Regierung ermächtigt, im Rahmen ihrer allgemeinen Verordnungskompetenz interkantonale Vereinbarungen allein abzuschliessen,[583] die Projektvereinba-

---

580 Vgl. dazu im Detail D-EDK, Überarbeitung, insb. 8–10.

581 Vgl. dazu die entsprechenden Hinweise in den Fussnoten bei der Darstellung des Lehrplans des Kantons St. Gallen, hinten Teil 2 B.

582 Für eine Übersicht über die Einführung: <www.lehrplan21.ch/kantone> (18.12.2020).

583 Vgl. z.B. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 KV ZH; Art. 88 Abs. 4 Satz 2 KV BE; Art. 70 Abs. 2 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 KV NE.

rung Lehrplan 21 sowie das zugehörige Projektmandat beziehen sich jedoch nur auf die Erarbeitung des Lehrplans 21, mit dem Beschluss über dessen Freigabe zur Einführung in den Kantonen findet das Projekt gemäss Ziff. 3.4 des Projektmandats Lehrplan 21 seinen Abschluss.[584] Der Lehrplan 21 als Produkt der Verwaltungsvereinbarung ist somit nicht Teil der Verwaltungsvereinbarung und kann nicht als eigenständige Verwaltungsvereinbarung betrachtet werden. Da der Lehrplan explizit zur Einführung und Umsetzung in den Kantonen freigegeben wurde, wird auch deutlich, dass eine unmittelbare Verbindlichkeit nicht beabsichtigt wurde.[585]

Die Lehrpläne, welche in den Kantonen basierend auf der Vorlage des Lehrplans 21 eingeführt werden, sind als kantonale Lehrpläne zu bezeichnen und deren Rechtsnatur ändert sich gegenüber bisherigen kantonalen Lehrplänen nicht.[586] Der Lehrplan 21 hingegen dient als Vorlage für die kantonalen Lehrpläne und ist bezüglich der Rechtsnatur anders zu beurteilen. Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen qualifizierte den Lehrplan 21 als Empfehlung[587] gemäss Art. 3 Schulkonkordat: Das Schulkonkordat übertrage gemäss Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Ingress und Bst. a Schulkonkordat die Ausarbeitung von Empfehlungen für Lehrpläne den Erziehungsdirektionen. Da die Ausarbeitung des sprachregionalen Lehrplans für die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone durch das HarmoS-Konkordat auf die sprachregional organisierten Regierungskonferenzen übertragen werde, basiere der Lehrplan 21 auf dem Konkordat über die Schulkoordination.[588] Demnach würde der Lehrplan 21 als Empfehlung nach Art. 3 Schulkonkordat eine «Zwischenstellung zwischen Rechtsnorm und Zusammenarbeitsverpflichtung»[589] einnehmen und die Kantone

---

584 Inwieweit die Kantone verpflichtet sind, diesen Beschluss über die Einführung des Lehrplans 21 umzusetzen, ist unklar und konkrete Sanktionen bei einer allfälligen Nichteinführung sind denn auch nicht vorgesehen. Vgl. dazu vorne, Fn. 17.

585 Vgl. auch BGer 1C_6665/2015 (05.10.2016), E. 2.2; GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 518. Unmittelbare Verbindlichkeit könnte dem Lehrplan 21 zukommen, wenn dieser Bestandteil eines rechtsgeschäftlichen Konkordats zwischen den 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen wäre. Ein solches Konkordat gibt es allerdings nicht – im Unterschied zur Westschweiz, wo mit der CSR eine solche interkantonale Vereinbarung abgeschlossen wurde (vgl. dazu hinten, Teil 1 C.IV.4.e)bb)).

586 Zur Rechtsnatur kantonaler Lehrpläne siehe hinten, Teil 3 D.

587 Zur Empfehlung nach Art. 3 Schulkonkordat siehe vorne, Teil 1 C.IV.1.d).

588 Vgl. VGer SG, B 2014/216 (28.04.2015), E. 4.1 und 4.2.2.

589 ARNET, Schulkonkordat, 76 f., Rz. 40 ff.

seien gehalten, diesen zu Kenntnis zu nehmen und seine Umsetzung zu prüfen.[590] GLASER/FUHRER ordnen den Lehrplan 21 dem soft law zu.[591] Der Begriff soft law wurde vor allem im internationalen Recht entwickelt und kennzeichnet sich dadurch, dass es sich um Normen handelt, welchen keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit zukommt.[592] Das bedeutet, dass diese Normen nicht mit Rechtsmitteln durchgesetzt werden können, aber trotzdem tatsächliche oder rechtliche Auswirkungen haben oder eine besondere Rechtsnähe aufweisen.[593] Insofern kommt ihnen eine höhere Verpflichtung zu als einer blossen politischen Deklaration.[594] Sie können insbesondere Druck unter den vereinbarenden Parteien zur Einhaltung oder zur Umsetzung der entsprechenden Normen erzeugen («Name and Shame») und es wird auch ein gewisses Vertrauen[595] in die Zustimmung zu solchen Normen gesetzt.[596] Auf diese Art kann soft law auch zu einer nachhaltigen Vereinheitlichung führen.[597] Diese Normen werden von internationalen oder staatlichen Organisationen erlassen, ohne das für rechtsverbindliche Normen vorgeschriebene Verfahren zu durchlaufen.[598] Soft law bezweckt – wie auch die Rechtsetzung – Verhaltenssteuerung und Rechtssicherheit und hat insbesondere bei grossem Ermessensspielraum einen bedeutenden Einfluss.[599] Es kann dazu dienen, künftiges Recht vorzubereiten oder zu verhindern oder geltendes Recht zu konkretisieren.[600] Es kann auch eine Alternative zur Rechtsetzung sein, sofern

590 ARNET, Schulkonkordat, 77, Rz. 41.

591 GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 518.

592 BGE 141 I 9 E. 5.3.4, 19; 136 IV 97 E. 6.2.2, 112 f.; BVGE 2010/7, E. 3.6.2, 99 f.; MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 13; THÜRER, Soft Law, 429; THURNHERR, Soft Law, Rz. 3 ff. m.w.H., zu den Begriffsmerkmalen von Soft Law insb. Rz. 6. Detailliert zum soft law auch FLÜCKIGER ALEXANDRE, (Re)faire la loi, Bern 2019, 271 ff.

593 THÜRER, Soft Law, 429; MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 13; NAEF, Katzenklappe, 1110; GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 518 m.w.H.; BGE 140 I 125 E. 3.2, 133; 141 I 141 E. 6.3.3, 146.

594 MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 15 m.w.H.

595 Vgl. zum völkerrechtlichen Vertrauensprinzip z.B. BVGE B-2460/2015 (05.11.2015), E. 3.1, 3.2, 3.4. Vgl. dazu auch THÜRER, Soft Law, 445 f.

596 NAEF, Katzenklappe, 1111; vgl. auch THURNHERR, Soft Law, Rz. 38.

597 OETER, Erstvotum zum Referat von Stefan Breitenmoser, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 103.

598 MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 13.

599 MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 14; THURNHERR, Soft Law, Rz. 7; vgl. auch THÜRER, Soft Law, 446 ff.

600 FLÜCKIGER, Actes étatiques, 207 ff.

soft law in einem Bereich genügen kann.[601] Als Beispiel auf internationaler Ebene sei etwa die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Menschenrechtserklärung[602] genannt. Im nationalen öffentlichen Recht findet sich soft law etwa in behördlichen Empfehlungen, Informationen oder Warnungen, wobei diese zum Teil auch Verwaltungsverordnungen darstellen.[603] Ein im Rahmen von soft law einsetzbares Instrument ist der Mustererlass. Dieses Instrument wird beispielsweise bei fehlender Kompetenz der zentralstaatlichen Ebene eingeführt.[604] Der Mustererlass ermöglicht auch eine Rechtsharmonisierung oder Rechtsvereinheitlichung zwischen den Kantonen mittels inhaltlich koordinierter Rechtsetzungsverfahren, wobei dem Demokratieprinzip insoweit Rechnung getragen werden kann, als die Kantonsparlamente die Entscheidungsgewalt über den Erlasstext behalten.[605] Durch die Zustimmung zu soft law wird die Handlungsfreiheit des Parlaments unter Umständen beschränkt, wenn die Exekutive Normen zustimmt, die keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit anstreben, sich aber auf Bereiche beziehen, in denen das Parlament bei Rechtsverbindlichkeit der Normen mitwirken würde.[606] Die Exekutive besitzt keinen Freipass, über den Umweg von soft law grundlegende politische und rechtliche Bindungswirkungen zu erzeugen.[607]

Sowohl Empfehlungen nach dem Schulkonkordat wie Bestimmungen des soft laws sind nicht rechtsverbindlich, entfalten aber zumindest eine gewisse politische Verbindlichkeit, gerade dann, wenn sie in einem gemeinsamen Gremium

601 MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 15.

602 Diese ist abrufbar unter <www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/index.html> (18.12.2020).

603 FLÜCKIGER, Actes étatiques, 191 ff., 206 ff.; MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 13; THURNHERR, Soft Law, Rz. 4.

604 GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 518.

605 BORTER/WALDMANN, Rechtsvereinheitlichung, 368.

606 Vgl. zu dieser Problematik auf Bundesebene NAEF, Katzenklappe, 1115 ff. Vgl. zudem in Bezug auf den Exekutivföderalismus auch EHRENZELLER, Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Ders., Bildungsrecht, Rz. 24 ff. In Bezug auf den Lehrplan sind Befürchtungen zu Beschränkungen der Handlungsfähigkeit der kantonalen Parlamente unbegründet, denn in allen 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen wird der Lehrplan ohnehin durch ein Organ der Exekutive erlassen, vgl. dazu hinten, Teil 2 D.II.

607 NAEF, Katzenklappe, 1120 m.H. auf EHRENZELLER BERNHARD, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel 1993, 535.

wie der D-EDK ausgearbeitet wurden. Ob sich der Lehrplan 21 tatsächlich, wie vom Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen dargelegt, auf Art. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. a Schulkonkordat stützen lässt, ist m.E. zweifelhaft, da es sich beim Lehrplan 21 erstens nicht um einen Rahmenlehrplan handelt und dieser zweitens in einer sprachregionalen Konferenz und nicht in der EDK ausgearbeitet wurde. Zudem kann die Bestimmung des HarmoS-Konkordates, wonach die Ausarbeitung sprachregionaler Lehrpläne auf die sprachregional organisierten Regierungskonferenzen übertragen wird, nicht als rechtsverbindliche Grundlage für diejenigen Kantone angesehen werden, die dem Konkordat eben gerade nicht beigetreten sind. Da der Lehrplan 21 aber Inhalte für den Grundschulunterricht enthält, von einer interkantonalen Organisation (D-EDK) erlassen wurde, ohne das für rechtsverbindliche Normen vorgeschriebene Verfahren zu durchlaufen und eine Verhaltenssteuerung und damit Rechtssicherheit bezweckt*, kann der Lehrplan 21 unter den Begriff des soft laws subsumiert werden*.[608] Es handelt sich also um ein «überaus detailliertes ‹Modellgesetz› für die Rechtsetzung durch die Kantone.»[609] Der Lehrplan 21 soll die Rechtsetzung in den Kantonen vorbereiten und in seiner Form als Mustererlass die Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen nach Art. 62 Abs. 4 BV ermöglichen.[610] So dient der Lehrplan 21 auch dazu, künftiges Bundesrecht im Rahmen von Art. 62 Abs. 4 BV zu verhindern. Als soft law ist er für die Kantone nicht unmittelbar rechtsverbindlich, soll aber durch die breite Abstützung während seiner Erarbeitung im Rahmen der D-EDK verpflichtender sein als eine blosse politische Deklaration. Insbesondere für die am HarmoS-Konkordat beteiligten Kantone ist ein entsprechender Druck vorhanden, den Lehrplan im Kanton einzuführen, um das Konkordat diesbezüglich nicht zu einer inhaltslosen Hülle verkommen zu lassen. Der Lehrplan ist dabei von den Kantonen nach dem Grundsatz «comply or explain» umzusetzen.

e) Plan d'études romand

aa) Die Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP)

Für die Erarbeitung von Lehrplänen sieht Art. 8 Abs. 1 HarmoS-Konkordat eine Zusammenarbeit auf sprachregionaler Ebene vor. Die sieben Kantone der französ-

608 So auch GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 518.

609 GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 518.

610 GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 518.

sischsprachigen Sprachregion sind alle in der Regionalkonferenz Westschweiz und Tessin nach Art. 6 Schulkonkordat vertreten. Aufgrund der Deckung der Regionalkonferenz mit der Sprachregion ist die CIIP für die sprachregionale Umsetzung des HarmoS-Konkordats sowie die entsprechende Harmonisierung der Lehrpläne (gemäss Art. 8 HarmoS-Konkordat) eine geeignete Institution, so dass in der französischsprachigen Schweiz kein Bedarf für die Schaffung einer weiteren Institution analog der D-EDK bestand. Als Regionalkonferenz ist die CIIP eine interkantonale Institution des öffentlichen Rechts und sie hat ihren Sitz in Neuenburg.[611] Zu den im Statuts CIIP festgelegten Aufgaben gehört insbesondere die Förderung der Zusammenarbeit der beteiligten Kantone in den Bereichen Bildung und Kultur.[612] Zu den Schwerpunkten dieser Aufgaben gehören die Einführung des Westschweizerischen Bildungsraums sowie die Stärkung desselben in Anwendung des HarmoS-Konkordats. Der Kanton Tessin ist in der CIIP auch vertreten, da er aber in Bezug auf sprachregionale Koordinationsbemühungen einen Sonderfall darstellt, ist er als eigene Sprachregion anerkannt.[613]

bb) Die Convention scolaire romande (CSR)

Da alle sieben Kantone der französischsprachigen Sprachregion dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, gilt Art. 8 HarmoS-Konkordat für alle als Grundlage für die Erarbeitung des sprachregionalen Lehrplans. Um die CIIP mit der Erarbeitung des sprachregionalen Lehrplans zu betrauen, wurde am 21. Juni 2007 die Convention scolaire romande (CSR) verabschiedet. In dieser interkantonalen Vereinbarung werden die Rahmenbedingungen des HarmoS-Konkordats für die Westschweiz konkretisiert. Dieser Vereinbarung sind alle französisch- und mehrsprachigen Kantone (BE, FR, GE, JU, NE, VD, VS) beigetreten und sie wurde per 1. August 2009 in Kraft gesetzt. Durch die CSR wird der CIIP die Rolle des Exekutivorgans für die Koordination im Bildungsbereich anvertraut und festgehalten, dass sie den sprachregionalen Lehrplan erlässt: «Die CIIP erlässt einen Lehrplan für die französischsprachige Schweiz» (Art. 7 CSR). In Art. 8 CSR wird der Inhalt des Lehrplans definiert:

611 Art. 1 Abs. 1 und 4 Statuts CIIP.

612 Art. 1 Abs. 1 und 2 Statuts CIIP.

613 Vgl. hinten, Teil 1 C.IV.4.f).

> Art. 8 CSR Inhalt des Lehrplans für die französischsprachige Schweiz
>
> [1] Der Lehrplan für die französischsprachige Schweiz definiert:
>
> a) die Lernziele für jede Stufe und jeden Zyklus;
>
> b) die entsprechenden Fachbereichsanteile der jeweiligen Zyklen und der Sekundarstufe I, wobei jedem Kanton ein Spielraum von maximal 15% der gesamten Unterrichtsdauer eines Zyklus überlassen wird.
>
> [2] Der Rahmenlehrplan für die französischsprachige Schweiz ist entwickelbar. Er gründet auf den in Artikel 7 der Schweizer Vereinbarung festgelegten Ausbildungsstandards.

Konkret wurde gestützt auf die CSR der Plan d'études romand als sprachregionaler Lehrplan erarbeitet. Zur weiteren Konkretisierung erliess die CIIP am 25. November 2011 das Reglement d'application de la convention scolaire romande. In Bezug auf den sprachregionalen Lehrplan hält Art. 5 Abs. 1 dieses Reglements fest, dass der PER «définit, notamment sur la base des standards nationaux, les objectifs d'enseignement et les attentes fondamentales pour chaque degré et pour chaque cycle de la scolarité obligatoire.»

cc) Die Einführung des Plan d'études romand in den Kantonen

Der PER wurde im Mai 2010 fertiggestellt und anschliessend in den Kantonen eingeführt. Die Einführung des PER in den entsprechenden Kantonen wurde per Schuljahr 2014/2015 abgeschlossen.[614]

dd) Rechtsnatur des Plan d'études romand

Da der PER auf einem entsprechenden Konkordat beruht und in den beteiligten Kantonen unmittelbare Verbindlichkeit beansprucht, indem der CIIP die diesbezügliche Rolle des Exekutivorgans zuerkannt wird, kommt diesem Lehrplan im Kanton die gleiche Stellung zu wie ein innerkantonaler Lehrplan.[615] Das Gleiche gilt für die zusätzlichen Lehrplanteile, welche gestützt auf Art. 8 Abs. 1 CSR durch die Kantone noch erlassen werden.

---

614 <www.ciip.ch => Plans d'études romands> (18.12.2020); EDK, Bilanz 2019, 19.

615 Zur Rechtnatur kantonaler Lehrpläne siehe hinten, Teil 3 D.

f) Piano di studio

aa) Die Entwicklung des Piano di studio

Für die Erarbeitung von Lehrplänen sieht Art. 8 Abs. 1 HarmoS-Konkordat eine Zusammenarbeit auf sprachregionaler Ebene vor. Die italienischsprachige Sprachregion erstreckt sich einzig auf den Kanton Tessin, da der Kanton Graubünden auch für die italienischsprachigen Schulen einzig der deutschsprachigen Sprachregion angehört.[616]

Der Kanton Tessin ist dem HarmoS-Konkordat beigetreten und gehört auch der Regionalkonferenz CIIP nach Art. 6 Schulkonkordat an. Da der Kanton Tessin in Bezug auf die sprachregionalen Koordinationsbemühungen einen Sonderfall darstellt, hat er sich in der Folge nicht an der CSR beteiligt, sondern mit dem Piano di studio einen eigenen Lehrplan erarbeitet. Als Grundlage für die Erarbeitung dieses Lehrplans wurde aber die «Déclaration relative aux finalités et objectifs de l'école publique»[617] herangezogen. Da sich die italienischsprachige Sprachregion auf den Kanton Tessin beschränkt, wurde die Ausarbeitung des Lehrplans nicht einer interkantonalen Institution übertragen, sondern der Staatsrat des Kantons Tessin damit beauftragt, welcher ohnehin für den Erlass von Lehrplänen zuständig ist (Art. 12 SchulG TI).

bb) Die Einführung des Piano di studio im Kanton Tessin

Die Erarbeitung des Piano di studio wurde im September 2015 abgeschlossen. Mit einer Übergangsfrist von drei Jahren begann die Einführung des Lehrplans fortlaufend ab dem Schuljahr 2015/2016.[618]

cc) Rechtsnatur des Piano di studio

Der Piano di studio hat im Rahmen seines Erlasses die gleichen Schritte durchlaufen wie ein üblicher Tessiner kantonaler Lehrplan, auch wenn die Déclaration relative aux finalités et objectifs de l'école publique mit in die Erarbeitung ein-

---

616 Dazu vorne, Teil 1 C.IV.4.b).

617 Abrufbar unter: <www.ciip.ch => La CIIP => Documents officiels => Déclarations politiques => Déclaration relative aux finalités et objectifs de l'école publique> (18.12.2020).

618 EDK, Bilanz 2019, 19.

bezogen wurde. Der sprachregionale Piano di studio nimmt daher im Kanton Tessin auch die gleiche Stellung ein wie ein kantonaler Lehrplan.[619]

V. Im kantonalen Recht

Obwohl das Völkerrecht oder das Bundesrecht gewisse Mindestansprüche für den Grundschulunterricht formulieren und Teile des Grundschulunterrichts auch durch interkantonale Vereinbarungen verbindliche Regelungen erfahren, kommt der kantonalen Schulhoheit und damit der kantonalen Rechtsetzung im Grundschulbereich eine grosse Bedeutung zu (1.). In den kantonalen Bestimmungen zum Schulwesen wird für die Konkretisierung der Inhalte des Grundschulunterrichts der Lehrplan als Instrument des Bildungsrechts eingeführt (2.).

1. Rechtsetzung im Grundschulbereich

a) Ausgestaltung der Schulhoheit in den Kantonsverfassungen

Der hohe Stellenwert der in Art. 62 Abs. 1 gewährleisteten Schulhoheit zeigt sich bei einem Blick in die Kantonsverfassungen: Sämtliche Kantonsverfassungen enthalten eine oder mehrere Bestimmungen zum Schulwesen.[620] Diesen kommt aber nur insoweit selbstständige Bedeutung zu, als sie über die in der Verfassung und in den völkerrechtlichen Konventionen bereits gewährleisteten Rechte hinausgehen.[621] Solche weitergehende Leistungsansprüche vermitteln etwa die Kantone Bern, Genf, Jura und Zürich: Art. 29 Abs. 2 KV BE dehnt den Anspruch der Unentgeltlichkeit auf alle Schulen innerhalb der obligatorischen Schulzeit aus und erfasst somit auch die Gymnasialstufe.[622] Art. 24 Abs. 2 KV GE gewährleistet jeder Person den Anspruch auf eine unentgeltliche öffentliche Schulbildung und geht insoweit über die Bundesverfassung hinaus, als diese einen solchen Anspruch auf Kinder und Jugendliche beschränkt. In Art. 24 Abs. 1 KV GE wie auch in Art. 40 Abs. 1 KV JU wird ein Recht auf Ausbildung garantiert, was

619 Zur Rechtsnatur kantonaler Lehrpläne hinten, Teil 3 D.

620 Z.B. § 25–35 KV AG; Art. 30 KV BE; Art. 89 KV GR; Art. 2 KV SG; § 4 KV ZG.

621 HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 233; HÖRDEGEN, Grundziele, 138.

622 Vgl. dazu WYTTENBACH, BSK BV, Art. 19, Rz. 2.

ebenfalls einem erweiterten Anspruch zur Bundesverfassung entspricht, da sich diese nur auf die Grundschulausbildung bezieht. Art. 14 Abs. 1 KV ZH gewährleistet ein allgemeines Recht auf Bildung, womit der Anspruch auf Bildung über den Anspruch auf Grundschulbildung hinausgeht sich auf den Besuch der Mittel- und Hochschulen erstreckt, sofern die intellektuellen und persönlichen Voraussetzungen für den Zugang vorliegen.[623]

b) Grundsätzliches zur kantonalen Schulrechtsetzung

Gestützt auf die entsprechenden kantonalen Verfassungsbestimmungen wird auf Gesetzes- und Verordnungsebene das Schulwesen normiert. Auch wenn die einzelnen kantonalen Erlasse bezüglich Anzahl[624] und Detaillierungsgrad[625] erhebliche Unterschiede aufweisen, so sind die Inhalte weitgehend deckungsgleich. Folgende Inhalte zum Grundschulbereich finden sich in allen kantonalen Erlassen:

- *Allgemeine Bestimmungen:* Diese beziehen sich auf den Geltungsbereich des Schulgesetzes, enthalten Begriffsdefinitionen sowie Grundsätze des Bildungswesens und formulieren den obligatorischen und unentgeltlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag.[626]
- *Schulträger:* Diese Bestimmungen legen fest, wer Schulträger ist (Gemeinden oder Schulgemeinden) und welche Stellung der Schule zukommt.[627]
- *Schulorganisation und Unterricht:* In diesen Bestimmungen wird die Gliederung des Bildungswesens festgelegt. Dazu gehören Bestimmungen wie Bezeichnung der Schulstufen, deren Ziele und Aufgaben, Schuljahresbeginn, Anzahl Schulwochen und Schulferien pro Jahr, Dauer der Lektionen,

---

623 Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 715, 4003 f.

624 So gibt es in den meisten Kantonen ein umfassendes Schulgesetz, währenddem einzelne Kantone über ein allgemeines Bildungsgesetz und daneben Gesetze oder Verordnungen für die einzelnen Schulstufen oder Lehrpersonenbelange verfügen.

625 So hat z.B. die SchulV JU 286 Artikel, die SchulV OW hingegen nur deren 27.

626 Vgl. bspw. Art. 1–3 SchulG SG; § 1–8 SchulG AG; Art. 1 f. SchulG GR; Art. 1 f. SchulG NE.

627 Z.B. Art. 4–12 SchulG SG; § 52–87a SchulG AG; Art. 3–5 SchulG GR; Art. 34 SchulG BE.

Klassengrösse und Unterrichtzeit, aber auch die Festlegung, dass es einen Lehrplan und obligatorische bzw. empfohlene Lehrmittel gibt.[628]

- *Sonderpädagogik:* Hier geht es um Massnahmen für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf, etwa bei Schulschwierigkeiten oder besonderen Begabungen.[629]
- *Schülerinnen und Schüler:* Diese Bestimmungen legen die Rechte und Pflichten der Schülerinnen und Schüler fest, wie z.B. die Schulpflicht, den Schulbesuch und das Verhalten.[630] Thematisiert werden weiter die Beurteilung und Promotion sowie die Übertrittsverfahren.[631]
- *Lehrpersonen:* Die Bestimmungen zu den Lehrpersonen regeln deren Rechte (z.B. die pädagogische Freiheit) und Pflichten (z.B. die Weiterbildungspflicht) sowie ihre Anstellungsbedingungen.[632]
- *Erziehungsberechtigte:* Geregelt werden die Zusammenarbeit mit der Schule sowie weitere Rechte (z.B. Besuchsrecht) oder Pflichten (z.B. Verantwortung für den Schulbesuch der Kinder).[633]
- *Behörden:* Festgehalten wird, welche Behörden Aufgaben im Schulbereich übernehmen, wie die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden ausgestaltet ist und wie die Schule finanziert wird.[634]

---

628 Vgl. bspw. Art. 13–33 SchulG SG; Art. 6–15, 20–36 SchulG GR.

629 Z.B. Art. 34–40^{quater} SchulG SG; § 28–29a SchulG AG; Art. 43–50 SchulG GR. Diese Bestimmungen dienen auch der Erfüllung der Schutz- und Förderansprüche von Kindern und Jugendlichen gemäss Art. 11, 41 Abs. 1 Bst. f und g und Art. 67 BV.

630 Z.B. Art. 45–55ter SchulG SG; § 36, 38–39 SchulG AG; Art. 53–55 SchulG GR; Art. 22–30 SchulG BE.

631 Z.B. § 13a SchulG AG; Art. 26 SchulG BE; Art. 41 f. SchulG GR; Art. 31 SchulG SG.

632 Z.B. Art. 56–91^{quinquies} SchulG SG; § 47 f. SchulG AG und GAL AG; Art. 56–66 SchulG GR und LAG BE.

633 Z.B. Art. 92–97 SchulG SG; § 36–38 SchulG AG; Art. 67 f. SchulG GR; Art. 31–33 SchulG BE.

634 Z.B. Art. 98–114bis SchulG SG; § 69–89 SchulG AG; Art. 89–92 SchulG GR; Art. 50–56 SchulG BE.

- *Privatunterricht:* Sofern der Kanton die Privatschulfreiheit anerkennt, werden diese durch das kantonale Schulrecht normiert.[635] Zu den Regelungen gehören insbesondere die Kriterien für die Erteilung einer Bewilligung.[636]
- *Rechtspflege:* Diese Bestimmungen regeln das Verfahren und legen beispielsweise fest, bei wem Verfügungen und Entscheide anzufechten sind.[637]

2. Normierung des Lehrplans

a) Der Begriff des kantonalen Lehrplans

Im Rahmen der kantonalen Schulrechtsetzung wird der Lehrplan als Instrument des Bildungsrechts eingeführt. Das bedeutet, dass dieser ein kantonales Instrument des Bildungsrechts ist und jeweils im Gebiet eines einzelnen Kantons zur Anwendung kommt. Da der *kantonale Lehrplan* nur Anspruch auf Gültigkeit im Hoheitsgebiet des besagten Kantons erhebt, zeichnet sich der kantonale Lehrplan auch dadurch aus, dass er von einem kantonalen Organ erlassen wird. Da in allen Kantonen Lehrpläne existieren, fand dieses Instrument Aufnahme in interkantonale Vereinbarungen wie das HarmoS-Konkordat und entwickelte sich auf Basis der interkantonalen Zusammenarbeit weiter, so dass der Lehrplan in der Form des sprachregionalen Lehrplans heute auch als interkantonales Instrument für das Bildungsrecht existiert.[638]

b) Die Lehrplanbestimmungen des kantonalen Rechts

Wie generell in der kantonalen Rechtsetzung finden sich auch bei den Bestimmungen zum Lehrplan Unterschiede in Bezug auf Anzahl und Detaillierungsgrad: In einigen Kantonen wird der Begriff ohne weitere Konkretisierung vorausgesetzt, andere Kantone nehmen eine Definition des Begriffs in die Gesetzgebung auf oder umschreiben die Inhalte des Lehrplans in offener Weise oder

---

635 Z.B. Art. 115–124 SchulG SG; § 58–58c SchulG AG; Art. 16–19 SchulG GR; Art. 64–71b SchulG BE.

636 Zu diesen Kriterien gehört insbesondere, dass der Unterricht in Bezug auf die obligatorischen Unterrichtsbereiche demjenigen der öffentlichen Schulen entsprechen muss (vgl. Art. 117 SchulG SG; § 58 SchulG AG; Art. 16 SchulG GR; Art. 66 SchulG BE).

637 Z.B. Art. 125–130 SchulG SG; Art. 93–96 SchulG GR; Art. 72 f. SchulG BE.

638 Vgl. zum sprachregionalen Lehrplan vorne, Teil 1 C.IV.4.

mit konkretem Fächerkatalog. Als Gemeinsamkeit kann immerhin festgestellt werden, dass alle schweizerischen Kantone den Lehrplan in der Gesetzes- und Verordnungsgebung zum Grundschulbereich aufgreifen und die Bestimmungen so formuliert sind, dass sie einen entsprechenden Spielraum für die Ausgestaltung des Lehrplans ermöglichen. Folgende Varianten zu den Bestimmungen des Lehrplans finden sich in den Kantonen:

- *Blosse Erwähnung des Lehrplanbegriffs:* Die Kantone Luzern, Schwyz und Tessin setzen den Begriff des Lehrplans voraus und beschränken sich darauf, den Begriff in bestimmten Zusammenhängen zu erwähnen. So hält etwa § 11 Abs. 2 SchulG LU fest, dass die Schülerinnen und Schüler die Schule gemäss den in den Lehrplänen festgehaltenen Anforderungen zu besuchen und abzuschliessen haben. Der Kanton Tessin beschränkt sich darauf, in Art. 12 SchulG TI festzuhalten, dass der Staatsrat den Lehrplan erlässt. Der Kanton Schwyz erwähnt den Lehrplan in Zusammenhang mit der pädagogischen Freiheit (§ 53 SchulG SZ).
- *Kurzbeschreibung des Lehrplans:* Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Freiburg, Glarus, Nidwalden, Obwalden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Uri umschreiben in kurzen Worten, was der Lehrplan ist oder was seine Ziele sind:[639]

  Art. 14 SchulG SG Lehrplan

  [1] Der Lehrplan bestimmt:

  a. Unterrichtsbereiche nach Inhalt und Lektionenzahl;

  b. Bildungs- und Lernziele;

  c. die wöchentliche Unterrichtszeit.

  [2] Er berücksichtigt die verschiedenartigen Bildungsbedürfnisse.

  Der Kanton Freiburg hält in Art. 3 Abs. 2 SchulG FR in Umsetzung des HarmoS-Konkordats fest, dass die Lehrpläne die Grundkenntnisse und Grundkompetenzen, die in der Schule erworben werden, enthalten.[640]

---

639 Art. 47 Abs. 1 SchulG AI, § 7 BiG BL, Art. 96 BiG GL; Art. 21 Abs. 1 SchulG NW; Art. 61 Abs. 1 BiG OW; Art. 14 SchulG SG; § 9 Abs. 2 SchulG SO i.V.m. § 7 f. SchulV SO; § 31 SchulG TG; Art. 29 SchulG UR i.V.m. Art. 26 SchulV UR.

640 In dem mit der Sachüberschrift «Lehrpläne und Lehrmittel» bezeichneten Art. 22 SchulG FR finden sich hingegen rein organisatorische Bestimmungen, so beispielsweise, dass die Direktion die Lehrpläne veröffentlicht.

- *Umfassende Beschreibung des Lehrplans:* Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Wallis, Zug und Zürich verwenden umfassendere Formulierungen bei der Beschreibung des Lehrplans und nennen insbesondere Vorschriften zur Ausgestaltung von Lehrplänen.[641] Dies formuliert etwa der Kanton Schaffhausen wie folgt:

  Art. 22 SchulG SH Lehrfächer und Lehrpläne

  [2] Die Lehrpläne sind so zu gestalten, dass:

  a) Bildungswerte und Ausbildungsziele eine Ganzheit bilden,

  b) sie dem Entwicklungsstand der Schüler gerecht werden,

  c) die Lehrstoffe grundlegend und exemplarisch sind und der Welt, in der die Schüler leben, entsprechen,

  d) ein ausgewogenes Verhältnis zwischen geistiger, seelischer und körperlicher Förderung besteht,

  e) Bildungsgänge möglichst lange offen bleiben,

  f) sie innerhalb der einzelnen Schulstufen und bis zu den verschiedenen Schulabschlüssen auch der weiterführenden Schulen eine Einheit bilden.

  g) während der Primarschule und der Orientierungsschule gesamthaft nicht weniger als 259 Pflichtlektionen angeboten werden.

  Eine noch konkretere Formulierung verwendet der Kanton Bern:[642]

  Art. 12 SchulG BE Lehrpläne für die deutschsprachigen Volksschulen

  [1] Der Regierungsrat umschreibt in den Lehrplänen für die deutschsprachigen Volksschulen die Fächer sowie die Ziele und Inhalte für den Unterricht im Rahmen der Bestimmungen der Artikel 9 bis 11. Er berücksichtigt die Ergebnisse der interkantonalen Zusammenarbeit zu den Lehrplänen.

  [2] Er erlässt die für den Kanton Bern notwendigen zusätzlichen Lehrplanteile, insbesondere

  a) zum obligatorischen und fakultativen Unterricht,

  b) zur Unterrichtsorganisation,

  c) zum Lehren und Lernen,

  d) zur Unterrichtszeit für die Fachbereiche.

---

641 Art. 36 SchulG AR i.V.m. Art. 35 SchulV AR; Art. 2a SchulG VS i.V.m. Art. 24 GPS VS und Art. 5 GOS VS; § 14 SchulG ZG i.V.m. § 3 SchulR ZG; § 21 SchulG ZH.

642 Für die französischsprachigen Schulen gilt Art. 12a SchulG BE.

- *Aufzählung der Fachbereiche:* Die Kantone Aargau, Basel-Stadt und Graubünden enthalten auf Gesetzesstufe einen Fächerkatalog.[643] Der Kanton Aargau formuliert dies wie folgt:

  § 13 SchulG AG Lehrplan

  [1] Der Lehrplan enthält die Bereiche Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften (inklusive Ethik und Religionen), Musik, Kunst und Gestaltung, Bewegung und Gesundheit.

  Auch im Kanton Bern finden sich Vorgaben zu den einzelnen Schulbereichen in Art. 10 Abs. 1 Bst. a–e SchulG BE. Diese Formulierung entspricht wortwörtlich Art. 3 Abs. 2 Bst. a–e HarmoS-Konkordat.

- *Besonderheiten der französischsprachigen Kantone und Kantonsteile:* Mit der Übertragung der Kompetenz zum Erlass des sprachregionalen Lehrplans PER an die CIIP waren in den französisch- und mehrsprachigen Kantonen Anpassungen der Schulgesetze in Bezug auf den Lehrplan notwendig. Deutlich wird dies etwa in der Formulierung in Art. 12a Abs. 1 im Vergleich zu Art. 12 Abs. 1 SchulG BE.[644]

  Art. 12a SchulG BE Lehrpläne für die französischsprachigen Volksschulen

  [1] Der Inhalt und die Befugnis zum Erlass des Lehrplans für die französischsprachigen Volksschulen richten sich nach den interkantonalen Bestimmungen.

  Als Beispiel für einen ausschliesslich französischsprachigen Kanton sei der Kanton Jura genannt:

  Art. 52 SchulG JU Contenus généraux

  [1] Les domaines généraux de formation ainsi que les disciplines enseignées sont définies aux articles 3 et 4 de l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire.

---

643 § 68 Abs. 3 SchulG BS; Art. 29 SchulG GR i.V.m. Art. 26 f. SchulV GR.

644 Art. 12 Abs. 2 und Art. 12a Abs. 2 SchulG BE hingegen sind identisch. Ähnlich formuliert in Art. 6 i.V.m. Art. 40 SchulG NE. Der Kanton Freiburg verzichtet im Rahmen seiner Schulgesetzgebung auf eine Unterscheidung zwischen den französisch- und den deutschsprachigen Schulen. Deutlich wird die Geltung zweier verschiedener sprachregionaler Lehrpläne aber beispielsweise durch den Besuch der Homepage der obligatorischen Schule für den Bereich der Primarschule (<www.fr.ch/formation-et-ecoles/scolarite-obligatoire/ecole-obligatoire-organisation-et-deroulement-cycle-1> [18.12.2020]).

> [2] Les objectifs et les programmes d'enseignement sont définis dans le plan d'études romand.
>
> [3] Le Département peut modifier les proportions respectives des domaines et des disciplines concernés dans les limites fixées à l'article 8, alinéa 1, lettre b, de la convention scolaire romande.
>
> [4] Les objectifs et les programmes d'enseignement réalisent, sur l'ensemble de la scolarité, un équilibre entre les disciplines qui conduisent au développement intellectuel, physique, esthétique et social.

Der Kanton Genf hält sich diesbezüglich kürzer und bestimmt in Art. 37 Abs. 1 SchulG GE: «Tous les enfants et jeunes en âge de scolarité obligatoire et habitant le canton de Genève doivent recevoir, dans les écoles publiques ou privées, ou à domicile, une instruction conforme aux prescriptions de la présente loi et au programme général établi par le département conformément à l'accord HarmoS et à la convention scolaire romande.»[645] Dies wird durch Art. 61 Abs. 1 bzw. Art. 68 Abs. 1 SchulG GE für die Primarschul- bzw. die Oberstufe ergänzt: «Les programmes d'études par année et trimestre scolaires et, d'une façon générale, la planification et les détails de l'enseignement sont fixés par voie réglementaire, conformément au plan d'études romand adopté par les cantons parties à la convention scolaire romande.»

645 Eine ähnliche Formulierung enthält Art. 6 BiG VD.

D. Zwischenfazit

Das Grundschulwesen wird durch zwei Faktoren wesentlich bestimmt: Seine Akteure und seine Normierung. Folgende Akteure prägen das Grundschulwesen:

- *EDK:* Trotz kantonaler Schulhoheit arbeiten die Kantone im Rahmen der EDK zusammen, um gemeinsam bildungspolitische Herausforderungen zu meistern und gesamtschweizerische Bildungsfragen zu koordinieren.
- *Kantone:* Die Kantone verfügen nach Art. 62 Abs. 1 BV über die Schulhoheit. Im Rahmen ihrer Verpflichtung zu einem ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 62 Abs. 2 BV gestalten sie die Verwaltungsaufgabe des Schulwesens im Rahmen ihrer Gesetzes- und Verordnungsgebung aus. Im Zuge ihrer Organisationsautonomie wählen sie für die Ausgestaltung der Volksschulen die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt und statten diese in der Form der geleiteten Schule mit Teilautonomie aus. Die Kantone legen fest, welche Behörden unter der kantonalen Oberaufsicht Aufgaben im Schulbereich wahrnehmen. Bedeutsame Rolle spielen dabei der Regierungsrat, die Erziehungsdirektion oder der Erziehungsrat. Auf der Ebene der einzelnen Schulträger werden z.B. die Schulleitungen mit der operativen Führung und die als Schulpflege, Schulkommission oder (Schul-)Rat bezeichnete Behörde mit der strategischen Führung der Schule betraut.
- *Gemeinden:* Die Gemeinden werden von den Kantonen als Trägerinnen der Schulen eingesetzt, womit ihnen verschiedene Aufgaben wie etwa die Beschaffung der erforderlichen Schullokale und Turnhallen oder die Anstellung von Lehrpersonen obliegt.
- *Lehrpersonen:* Die Lehrkräfte gehören zu den zentralen Akteuren an den Schulen selber und stehen im Rahmen ihres Berufsfelds «Unterricht» im direkten Kontakt mit den zu unterrichtenden Kindern und Jugendlichen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe steht den Lehrpersonen die pädagogische Freiheit zu, also das Recht, im Rahmen der Schulgesetzgebung, des Lehrplans und weiterer Richtlinien der Schulbehörden in eigener Verantwortung zu unterrichten, zu erziehen und die Leistungen der Schülerinnen und Schüler zu beurteilen. Die Lehrkräfte unterliegen aber auch einer Treuepflicht gegenüber dem Staat, mit welcher das reibungslose Funktionieren der Verwaltungsbehörden sichergestellt werden soll. Damit verbunden ist eine allgemeine, sich auf das ausserdienstliche Verhalten erstreckende Treuepflicht gegen-

über dem Staat, was das Beamtenverhältnis als Sonderstatusverhältnis kennzeichnet.

- *Schülerinnen und Schüler:* Die Schülerinnen und Schüler sind im Fokus der Schule und stehen in einem Sonderstatusverhältnis zum Staat, da der Bildungsauftrag dem Kanton obliegt. Das Rechtsverhältnis wird durch die Unterwerfung unter die Schulgewalt beherrscht und bringt Eingriffe in die Grundrechte (z.B. Bewegungsfreiheit) mit sich.
- *Erziehungsberechtigte:* Die Erziehungsberechtigten sind hauptverantwortlich für die Erziehung ihrer Kinder. Durch das Schulobligatorium erfahren diese einerseits eine Entlastung, da sie ihre Kinder nicht selber unterrichten müssen, andererseits verlieren sie dadurch auch einen Teil ihres Einflusses auf die Erziehung ihrer Kinder. Dies insbesondere, da sie über weite Bereiche nicht mitbestimmen können, welche Lehrinhalte unterrichtet werden. Damit können auch Grundrechtsbeeinträchtigungen verbunden sein.
- *Pädagogische Hochschulen:* Bei den pädagogischen Hochschulen handelt es sich um autonome Anstalten, welche im Rahmen ihres Leistungsauftrags für die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte verantwortlich sind. Da das Schulwesen gemäss Art. 62 Abs. 2 BV unter staatlicher Leitung bzw. Aufsicht steht, kommt dem Kanton auch eine Aufsichtsfunktion über die Pädagogischen Hochschulen zu, damit die Qualität der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen gewährleistet werden kann.
- *Lehrmittelverlage:* Um sicherzustellen, dass im Grundschulunterricht mit adäquaten Lehrmitteln gearbeitet wird und diese Unterlagen den Ansprüchen an den ausreichenden Grundschulunterricht genügen, legt der Kanton die obligatorischen Lehrmittel fest und ist im Rahmen der Beteiligung an Lehrmittelverlagen für die Herstellung geeigneter Lehrmittel besorgt.
- *Gesellschaft, Berufswelt, nachfolgende Schulen, Politik:* Das Bildungswesen ist als sensibler politischer Bereich zu bezeichnen, der in der Gesellschaft grosse Beachtung findet. So müssen im Rahmen des Grundschulwesens die hauptsächlichen Rahmenbedingungen durch das kantonale Schulgesetz festgelegt werden und der Grundschulunterricht muss die Voraussetzungen für einen Übertritt an nachfolgende Schulen sowie eine erfolgreiche Teilnahme am Berufsleben schaffen. Können diese Ansprüche nicht erfüllt werden, ist es an der Gesellschaft, die entsprechenden Diskussionen zu führen und an der Politik, diese einzubringen.

Folgende Faktoren prägen die rechtliche Normierung des Grundschulbereichs:

- *Internationale Ebene:* Völkerrechtliche Abkommen wie der UNO-Pakt I oder die KRK enthalten Minimalbestimmungen, die bei der Regelung des Grundschulbereichs zu beachten sind. Daneben haben auch internationale Leistungsvergleichsstudien und Forschungsergebnisse einen Einfluss auf die Debatte im schweizerischen Bildungswesen.
- *Bundesebene:* Auf Bundesebene werden die Voraussetzungen für den Bildungsraum Schweiz geschaffen und insbesondere das Fundament für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen gelegt. Daneben werden auf Bundesebene in Art. 19 und 62 BV Minimalanforderungen für den Grundschulbereich formuliert und für besondere Fachbereiche (z.B. Sport) explizite Vorschriften (z.B. Art. 12 SpoFöG) erlassen.
- *Interkantonale Ebene:* Der Zusammenarbeit der Kantone kommt im Grundschulwesen eine grosse Bedeutung zu, nicht zuletzt, weil diese im Rahmen von Art. 62 Abs. 4 BV eine Harmonisierung in verschiedenen Schlüsselbereichen anstreben. Eine solche Harmonisierung ist nur in Zusammenarbeit möglich. Diese läuft insbesondere über die EDK als Koordinationsorgan und interkantonale Vereinbarungen wie das Schulkonkordat und das HarmoS-Konkordat. Neben diesen beiden bedeutsamen Konkordaten, welche Eckwerte für das Grundschulwesen, wie z.B. die Dauer der Schulbildung (Art. 2 Schulkonkordat) oder die Bereiche der Schulinhalte (Art. 3 f. HarmoS-Konkordat) festlegen, spielen auch die nationalen Bildungsstandards, welche für die Fachbereiche Schulsprache, Fremdsprache, Mathematik und Naturwissenschaft festgelegt wurden, eine Rolle. Diese Bildungsstandards formulieren Grundkompetenzen, die am Ende der Schulzeit von allen Schülerinnen und Schülern erreicht werden sollen. Um Mobilitätshindernisse abzubauen, die Ziele des Grundschulunterrichts zu harmonisieren und die Erfüllung der Bildungsstandards zu ermöglichen, wurden für die drei Sprachregionen der Schweiz zudem sprachregionale Lehrpläne ausgearbeitet, welche entweder in der Form von soft law (Lehrplan 21) als Vorlage für die kantonalen Lehrpläne dienen oder direkt in den Kantonen zur Anwendung gelangen (PER und Piano di studio).
- *Kantonale Ebene:* Detaillierte Ausgestaltung erfährt das Grundschulwesen durch das kantonale Recht. Dieses legt die Rahmenbedingungen des Grundschulwesens fest, so etwa die Ausgestaltung des Sonderstatusverhältnisses der Schülerinnen und Schüler und die Normierung des Berufsauftrags der Lehrpersonen. Zur Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts

in Bezug auf die schulischen Inhalte wird im kantonalen Schulgesetz der Lehrplan als Instrument des Bildungsrechts definiert.

Teil 2:
Der Lehrplan

A. Einführung

Im Zentrum des zweiten Teils dieser Dissertation steht die Beantwortung der ersten beiden Forschungsfragen. Dazu wird zuerst der Lehrplan des Kantons St. Gallen als Anschauungsbeispiel für einen aktuellen Lehrplan dargestellt (B.). Basierend auf diesen Ausführungen sowie denjenigen des ersten Teils zu den Akteuren und der Normierung des Grundschulbereichs werden die Forschungsfragen beantwortet. Dabei handelt es sich um die Frage nach den rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans (C.) und den Entscheidkompetenzen beim Lehrplan (D.).

B. Der Lehrplan des Kantons St. Gallen

I. Einleitung

Basierend auf den rechtlichen Vorgaben des internationalen Rechts und des Bundes sowie des jeweiligen Kantons bzw. den interkantonalen Bestimmungen wird der Lehrplan ausgestaltet.[646] Weitere Zielsetzungen werden im Lehrplan selbst dargelegt.[647] Um die Forschungsfragen beantworten zu können, muss der Lehrplan als solcher mit seinen verschiedenen Teilen genauer betrachtet werden. Als Anschauungsbeispiel wird der Lehrplan des Kantons St. Gallen herangezogen. Dabei handelt es sich um einen kantonalen Lehrplan, der auf der Vorlage des sprachregionalen Lehrplans 21 basiert und kompetenz-orientiert[648] ausgestaltet ist.[649] Der Lehrplan wurde im Juni 2015 genehmigt und auf das Schuljahr 2017/2018 eingeführt. Auf 530 Seiten enthält der Lehrplan verschiedene Ausführungen für die elf obligatorischen Schuljahre vom Eintritt in den Kindergarten bis zum Abschluss der dritten Oberstufenklasse (vgl. Art. 45 ff. SchulG SG).

---

646 Vgl. zu diesen Vorgaben vorne, Teil 1 C. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich auch der Unterricht an Privatschulen am Lehrplan zu orientieren hat (vgl. Art. 117 Abs. 1 Bst. b SchulG SG; § 33 SchulV AG; Art. 16 Abs. 1 SchulG GR; vgl. auch z.B. VGer ZH, VB.2017.00208, E. 3.1).

647 Vgl. etwa Lehrplan SG, 31: «Die zentrale Aufgabe der Schule besteht darin, den Schülerinnen und Schülern kultur- und gegenstandsbezogene Erfahrungen zu ermöglichen und dabei grundlegende fachliche und überfachliche Kompetenzen zu vermitteln.»

648 Zum Begriff der Kompetenzen siehe vorne, Teil 1 C.IV.4.c).

649 Zum Lehrplan 21 siehe vorne, Teil 1 C.IV.4.d). Die Modellvorlage des Lehrplans 21 wird in den einleitenden Kapiteln Überblick und Grundlagen für den St. Galler Lehrplan leicht abgeändert, indem etwa einzelne Abschnitte anders platziert (z.B. finden sich die Ausführungen zu den Orientierungspunkten im Lehrplan SG auf S. 23 bei den Elementen zum Kompetenzaufbau und in der Vorlage auf S. 12 bei den Verbindlichkeiten) oder die Ausführungen auf das kantonale System zugeschnitten werden (dazu gehören v.a. die Ausführungen zu den Übergängen [Lehrplan SG, 24 f.; Lehrplan 21, 13 f.] sowie zur Beurteilung [Lehrplan SG, 39 ff.; Lehrplan 21, 29 f.]). Der Teil Rahmenbedingungen wird im St. Galler Lehrplan zusätzlich eingeführt, ein entsprechendes Pendant gibt es in der Modellvorlage nicht. Diese enthalten insbesondere die Lektionentafeln sowie einige spezifische Hinweise dazu sowie die Angaben zur Unterrichtssprache, zu den Hausaufgaben und dem Religionsunterricht (vgl. Lehrplan SG, 3 ff.).

Soweit zur Veranschaulichung der Unterschiede zu früheren Lehrplänen auf nicht-kompetenz-orientierte Lehrpläne zurückgegriffen wird, wird der Lehrplan des Kantons Aargau herangezogen. Dieser ist zur Zeit noch geltende Grundlage in den Aargauer Grundschulen, wird aber ab dem Schuljahr 2020/2021 bis zum Schuljahr 2022/2023 ebenfalls durch einen kompetenzorientierten Lehrplan, der auf dem Lehrplan 21 basiert, abgelöst. Da im Kanton Aargau der Lehrplan als Anhang zur Verordnung zum kantonalen Schulgesetz publiziert wird, wird er aber auch nach der Ablösung in der Rechtssammlung zur Veranschaulichung noch verfügbar sein.

Die nachfolgende Darstellung wie auch die spätere Zuordnung der Funktionen und die Ausführungen zur Rechtsnatur lassen sich auf andere kantonale Lehrpläne übertragen. Eine direkte Übernahme ist möglich in Bezug auf alle weiteren kantonalen Lehrpläne, welche auf dem Modell des Lehrplans 21 aufbauen, da alle diese Lehrpläne grundsätzlich über die gleichen Teile verfügen.[650] Eine Übernahme für die anderen sprachregionalen Lehrpläne ist möglich für diejenigen Teile, welche in diesen Lehrplänen ebenfalls vorhanden sind.[651] Eine Übernahme ist grundsätzlich auch möglich für weitere kantonale Lehrpläne, welche nicht auf dem Lehrplan 21 basieren, sofern diese über gleiche Teile mit identischen Zielsetzungen verfügen.[652]

---

650 Dabei spielt es keine Rolle, ob die Kantone einen solchen Lehrplan eingeführt haben, weil sie dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind oder ob sie einen solchen Lehrplan ohne Beitritt zum HarmoS-Konkordat eingeführt haben. Unterschiede gibt es zwischen den Lehrplan 21–basierten Lehrplänen wenige, die meisten davon beziehen sich auf kantonsspezifische Eigenheiten (so z.B. im Lehrplan GR [55 ff.] zu den Sprachen) oder führen kantonsspezifische verbindliche Unterrichtsinhalte anstelle von Beispielen in den Kompetenzaufbau ein.

651 Zum PER und Piano di studio siehe vorne, Teil 1 C.IV.4.e) und Teil 1 C.IV.4.f). So gibt es auch im PER und im Piano di Studio Fachbereichslehrpläne (z.B. Langues oder Corps et mouvement bzw. Area lingue oder Area motricità).

652 So gibt es etwa auch im Lehrplan des Kantons Aargau Fachlehrpläne für die einzelnen Schulfächer. Auch wenn diese inhaltlich anders aufgebaut und nicht kompetenzorientiert formuliert sind, so sind sie dennoch vergleichbar. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Unterschiede bezüglich Struktur und Aufbau zwischen kompetenzorientierten und nicht-kompetenzorientierten Lehrplänen nicht gravierend sind.

Der St. Galler Lehrplan verfügt über folgende Bestandteile:[653] Rahmenbedingungen[654], Überblick, Grundlagen, Sprachen, Mathematik, Natur, Mensch, Gesellschaft, Gestalten, Musik, Bewegung und Sport, Medien und Informatik sowie Berufliche Orientierung. Für die Klärung der Forschungsfragen dieser Dissertation ist diese Gliederung nicht geeignet, denn diese folgt einem sachlogischen Aufbau. Für die Beantwortung der Forschungsfragen ist jedoch eine thematische Aufgliederung des Lehrplans notwendig. Aus diesem Grund folgt die Darstellung des St. Galler Lehrplans nicht dessen eigentlichem Aufbau, sondern splittert seine Teile auf, sortiert sie nach Themenkreisen neu und präsentiert sie inhaltlich zusammenhängend:

- Zielsetzungen (II.);
- Normbezug (III.);
- Beschreibungen (IV.);
- Zusammenarbeit (V.);
- Didaktik (VI.);
- Lektionentafeln (VII.);
- Fachinhalte (VIII).

Alle Inhaltsbereiche des St. Galler Lehrplans können einem dieser Themenkreise zugeordnet werden. Teilweise sind einzelne Ausführungen im Lehrplan thematisch gesehen gleichzeitig auch verschiedenen Inhaltsbereichen zuzuweisen.

653 Der Lehrplan des Kantons Aargau hat folgenden Aufbau: Leitideen, Lernorganisation, Deutsch, Fremdsprachen, Mathematik, Realien (Primar- und Realschule), Geschichte, Geografie, Biologie, Physik, Chemie, Ethik und Religionen, Fachbereich Gestalten, Hauswirtschaft, Musik, Bewegung und Sport, Praktikum, Projekte und Recherchen, Fächerübergreifende Aufgaben.

654 In diesem Teil des St. Galler Lehrplans geht es insbesondere um die Lektionentafeln (vgl. Fn. 649). Einen solchen separaten kantonsspezifischen Einleitungsteil gibt es z.B. auch im Kanton Bern (Lehrplan BE, 13 ff.). Andere Kantone, z.B. der Kanton Graubünden, verzichten auf einen solchen und fügen die entsprechenden Hinweise im Rahmen der Einleitung des Teils Überblick ein (vgl. Lehrplan GR, 6).

II. Zielsetzungen

Zum Themenbereich der Zielsetzungen gehören diejenigen Inhalte des Lehrplans, welche Aufschluss darüber geben, wozu der Lehrplan dient und welchem Leitbild er folgt.[655] Demnach verfolgt der Lehrplan diese Zielsetzungen:[656]

- Der Lehrplan enthält den bildungspolitisch legitimierten Auftrag der Gesellschaft an die Volksschule.[657]
- Er legt die Ziele für den Unterricht aller Stufen der Volksschule fest und beschreibt dafür den Erwerb von Wissen und Kompetenzen vom Kindergarten bis zur Volksschule.[658]
- Er weist den Lehrpersonen den Weg, wie sie die Schülerschaft dazu befähigen, das erworbene Wissen im Lebensalltag selbstverantwortlich anzuwenden.[659]
- Er ist ein Planungsinstrument für Lehrpersonen, Schulteams und Schulbehörden.[660]
- Er bildet die Grundlage für Lehrmittel, Lernmedien und Lernfördersysteme und orientiert die Lehrmittelschaffenden über die in der Volksschule zu erreichenden Kompetenzen.[661]
- Er dient der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen und informiert die Pädagogischen Hochschulen über die an der Volksschule zu erwerbenden Kompetenzen.[662]

655 Sie finden sich insbesondere im Vorwort und in der Einleitung des Überblicks (vgl. Lehrplan SG, Vorwort, 18).

656 Der Lehrplan des Kantons Aargau beschränkt sich darauf, die Aufgaben der Volksschule zu nennen und zu erläutern, dass die Volksschule Grundkenntnisse, -fähigkeiten und -fertigkeiten vermitteln soll (Lehrplan AG, Leitideen 1 f., 3).

657 Lehrplan SG, 18.

658 Lehrplan SG, Vorwort, 18.

659 Lehrplan SG, Vorwort.

660 Lehrplan SG, Vorwort, 18.

661 Lehrplan SG, Vorwort, 18.

662 Lehrplan SG, Vorwort, 18.

- Er orientiert Erziehungsberechtigte, Schülerinnen und Schüler, nachfolgende Schulen und Ausbildungsstätten über das Wissen und die Kompetenzen, die an der Volksschule zu erlernen sind.[663]

III. Normbezug

Zum Themenbereich des Normbezugs gehören diejenigen Bestandteile des Lehrplans, welche die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für den Lehrplan von Bedeutung sind, aufgreifen.[664] Diese Bezugnahme erfolgt für Bestimmungen auf der Stufe des Bundesrechts (1.), des interkantonalen Rechts (2.) sowie des kantonalen Rechts (3.). Dabei werden die angesprochenen Vorgaben teils direkt bezeichnet, teils gehen diese aber auch nur implizit aus den im Lehrplan vorhandenen Textstellen hervor.

1. Bezug zum Bundesrecht

Anknüpfend an Art. 62 BV wird festgehalten, dass die Kantone den Auftrag haben, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht. Art. 62 BV verpflichte die Kantone zur Harmonisierung der Dauer und Ziele der Bildungsstufen sowie zur Angleichung des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht.[665] Dieser Auftrag werde durch das kantonale Schulgesetz konkretisiert.[666] Im Rahmen des Fachbereichslehrplans[667] Natur, Mensch, Gesellschaft wird für den Unterricht im Fach Ethik, Religionen, Gemeinschaft auf Art. 15 BV hingewiesen, denn der Unterricht über Religionen gehöre zum obligatorischen Unterricht der Volksschule, weswegen er so zu gestalten sei, dass er ungeachtet der Religionszugehörigkeit bzw. Konfessionslosigkeit besucht werden könne.[668] Im Rahmen der Fachbereichslehrpläne Sprachen sowie Bewe-

663 Lehrplan SG, Vorwort, 18, 25.

664 Eine Bezugnahme auf Rechtsnormen findet sich in den Teilen Rahmenbedingungen, Überblick und Grundlagen (vgl. Lehrplan SG, 8, 20, 30 f.). Eine Bezugnahme auf internationales Recht gibt es weder im Lehrplan SG noch im Lehrplan AG.

665 Lehrplan SG, 30. Der Lehrplan des Kantons Aargau verzichtet auf eine Bezugnahme zum Bundesrecht.

666 Zur Bezugnahme auf das kantonale Recht hinten, Teil 2 B.III.3.

667 Vgl. zu diesem Begriff vorne, Einleitung A. und hinten, Teil 2 B.IV.1.

668 Lehrplan SG, 275 f. Vgl. zur diesbezüglichen Problematik Fn. 683.

gung und Sport erfolgt eine Bezugnahme zu Bundesgesetzen: Der Fachbereichslehrplan Sprachen hält fest, dass im schweizerischen Sprachengesetz Ziele zur Förderung der individuellen und institutionellen Mehrsprachigkeit formuliert und deren Massnahmen in der zugehörigen Sprachenverordnung erläutert und festgelegt werden.[669] Im Fachbereichslehrplan Bewegung und Sport wird auf das SpoFöG und die darin enthaltene verbindliche Vorgabe von drei Sportlektionen pro Schulwoche hingewiesen.[670] Im Fachbereichslehrplan Musik hingegen wird kein Bezug auf Art. 67a BV oder das Kulturförderungsgesetz (v.a. Art. 12 KFG) genommen.

2. Bezug zu interkantonalen Vorgaben

Der Kanton St. Gallen ist dem HarmoS-Konkordat beigetreten. Aus diesem Grund wird neben dem Hinweis auf Art. 62 BV der Art. 3 HarmoS-Konkordat abgedruckt, da dieser für den Kanton St. Gallen von Bedeutung für den Bildungsauftrag ist.[671] Dadurch dass der St. Galler Lehrplan auf dem Modell des Lehrplans 21 basiere, garantiere er die Durchlässigkeit und Harmonisierung des Bildungsraumes Schweiz.[672] Die Aufzählung der im Lehrplan enthaltenen Fachbereiche ist an Art. 3 HarmoS-Konkordat angelehnt.

Im Fachbereichslehrplan Sprachen wird klargestellt, dass sich der Lehrplan auf die EDK-Sprachenstrategie stützt und dabei folgende Zielsetzungen verfolgt:[673]

669 Lehrplan SG, 71.

670 Lehrplan SG, 473.

671 Lehrplan SG, 30. Bei Kantonen, die nicht dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, entfällt dies. Diese Kantone weisen dafür auf die Bildungsziele des kantonalen Schulgesetzes hin (so z.B. Lehrplan GR, 20). Für den Lehrplan AG vgl. Fn. 679.

672 Lehrplan SG, Vorwort. Damit ist auch ein Bezug zu Art. 61a und 62 Abs. 4 BV sowie zu Art. 8 HarmoS-Konkordat hergestellt.

673 Lehrplan SG, 71. Der Kanton Aargau nimmt im Rahmen des Lehrplans für das Fach Englisch ebenfalls Bezug auf die EDK-Sprachenstrategie und weist darauf hin, dass bei den Grundansprüchen die Basisstandards der EDK übernommen wurden (Lehrplan AG, Englisch 12). Vgl. zur Sprachenthematik auch vorne, Teil 1 C.IV.2.c).

- Konsequente Förderung der Kompetenzen in der Schulsprache ab dem Kindergarten;[674]
- Erwerb von Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache;[675]
- Erwerb von Kompetenzen in Englisch;[676]
- Angebot zum Erwerb von Kompetenzen in einer weiteren Landessprache;[677]
- Förderung von Kompetenzen in der Erstsprache bei anderer Herkunftssprache[678].

3. Bezug zum kantonalen Recht

Im kantonalen Recht wird die Grundschule im Rahmen des SchulG SG normiert. Dieser Bezug wird dargelegt und festgestellt, dass der Lehrplan der Volksschule für die elf obligatorischen Schuljahre gelte (Art. 2, 45 ff. SchulG SG, so auch Art. 6 HarmoS-Konkordat). Sein Aufbau richte sich nach Art. 14 SchulG SG und er erfülle den Erziehungs- und Bildungsauftrag für die Volksschule nach Art. 3 SchulG SG:[679]

---

674 Zur Umsetzung dieser Zielsetzung gibt es im Lehrplan SG einen Hinweis auf die Unterrichtssprache, wonach das Hochdeutsch bereits im Kindergarten in den Unterricht einbezogen werden soll und ab der 1. Primarschulklasse auf allen Schulstufen als Unterrichtssprache gilt (Lehrplan SG, 14). Vgl. zum Lehrplan AG Fn. 745.

675 Im Kanton St. Gallen ist die zweite Landessprache Französisch und diese wird als zweite Fremdsprache erlernt (vgl. Lehrplan SG, 145 ff.). Das Gleiche gilt für den Kanton Aargau (vgl. Lehrplan AG, Lernorganisation 1).

676 Im Kanton St. Gallen wird Englisch als erste Fremdsprache erlernt (Lehrplan SG, 117 ff.). Auch im Kanton Aargau ist Englisch die erste Fremdsprache (vgl. Lehrplan AG, Lernorganisation 1).

677 Im Kanton St. Gallen wird Italienisch als weitere Landessprache angeboten (Lehrplan SG, 173 ff.). Dies wird im Kanton Aargau ebenso gehandhabt (vgl. Lehrplan AG, Lernorganisation 2 ff.).

678 Dazu gibt es im Kanton St. Gallen den Unterricht in Heimatlicher Sprache und Kultur (HSK, vgl. Lehrplan SG, 71).

679 Lehrplan SG, 8. Art. 14 SchulG SG ist vorne, S. 132 abgedruckt. Der Kanton Aargau nimmt im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen Bezug auf § 10 (Aufgaben der Volksschule), § 19 (Bildungsziel der Primarschule), § 21 (Bildungsziel der Oberstufe) und § 22 (Organisation der Sekundar- und Realschulen) SchulG AG (Lehrplan AG, Leitideen 1, 6, 7).

> Art. 3 SchulG SG Erziehungs- und Bildungsauftrag
>
> [1] Die Volksschule unterstützt die Eltern in der Erziehung des Kindes zu einem lebensbejahenden, tüchtigen und gemeinschaftsfähigen Menschen. Sie wird nach christlichen Grundsätzen geführt.
>
> [2] Sie fördert die unterschiedlichen und vielfältigen Begabungen und die Gemütskräfte der Schülerin und des Schülers. Sie vermittelt die grundlegenden Kenntnisse und Fertigkeiten, öffnet den Zugang zu den verschiedenen Bereichen der Kultur und leitet zu selbständigem Denken und Handeln an.
>
> [3] Sie erzieht die Schülerin und den Schüler nach den Grundsätzen von Demokratie, Freiheit und sozialer Gerechtigkeit im Rahmen des Rechtsstaates zu einem verantwortungsbewussten Menschen und Bürger.

Ergänzend zu den Hinweisen auf die BV und das HarmoS-Konkordat wird festgehalten, dass sich die Schule – ausgehend von den Grundrechten, wie sie in der Bundesverfassung und dem kantonalen Schulgesetz formuliert sind – an folgenden Werten orientiere:[680]

- Christliche, humanistische und demokratische Wertvorstellung;
- Neutralität in Bezug auf Religionen, Konfessionen und Politik;
- Chancengleichheit;
- Gleichstellung der Geschlechter;
- Antidiskriminierung;
- Verständnis für soziale Gerechtigkeit, Demokratie und Erhaltung der natürlichen Umwelt;
- gegenseitiger Respekt im Zusammenleben mit anderen Menschen, insbesondere bezüglich Kulturen, Lebensformen und Religionen;
- unterschiedliche Lernvoraussetzungen der Kinder als Voraussetzung;
- konstruktiver Umgang mit Vielfalt;
- Beitrag zum sozialen Zusammenhalt in einer pluralistischen Gesellschaft.

Im Zusammenhang mit dem Erziehungs- und Bildungsauftrag wird auch festgehalten, dass die Schule mit den Erziehungsberechtigten zusammenarbeite (Art. 92

680 Lehrplan SG, 30 f. Diese Aufzählung bezieht sich auf Art. 3 SchulG SG.

SchulG SG) und diese in ihrem Erziehungsauftrag unterstütze (Art. 3 Abs. 1 SchulG SG).[681]

Im Vorwort des Lehrplans wird betont, dass die Schulhoheit des Kantons St. Gallen gefestigt werde, indem die Lehrplanvorlage, welche als Grundlage für den St. Gallischen Lehrplan dient, durch die kantonalen Rahmenbedingungen vervollständigt und die kantonsspezifischen Eigenheiten ergänzt werde.[682] Zu den kantonsspezifischen Eigenheiten gehört etwa der Einbezug der Landeskirchen in den Unterricht von Ethik, Religionen und Gemeinschaft.[683]

IV. Beschreibungen

Zum Themenbereich der Beschreibungen gehören die erklärenden Bestandteile des Lehrplans.[684] Diese erläutern einerseits an verschiedenen Stellen mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad die Struktur und den Aufbau des Lehrplans (1.), wobei der Detaillierungsgrad von den jeweilig mit der Darstellung verbundenen Intentionen abhängt.[685] Daneben gehören zu den Beschreibungen auch die Begriffsdefinitionen (2.).

---

681 Lehrplan SG, 30.

682 Lehrplan SG, Vorwort. Verwiesen wird auf die Schulhoheit nach Art. 62 Abs. 1 BV.

683 Lehrplan SG, Vorwort. Dieser Einbezug der Landeskirchen war umstritten und wird auf das Schuljahr 2021/2022 abgeschafft, ab dann wird der Fachbereich ERG nur noch durch die Schule unterrichtet, vgl. <www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/unterricht/lehrplan.html> (18.12.2020).

684 Solche Erklärungen finden sich an sehr vielen Stellen des Lehrplans, so in den Teilen Rahmenbedingungen, Überblick und Grundlagen (Lehrplan SG, 12 f., 14, 19, 20 f., 22 ff., 30, 31 f., 34 ff., 47 f.) wie auch in den Fachbereichs- oder Modullehrplänen (z.B. Lehrplan SG, 395, 471).

685 Lehrplan SG, 18. So soll z.B. das Kapitel Überblick des Lehrplans St. Gallen den Lehrpersonen sowie anderen Nutzerinnen und Nutzer des Lehrplans einen Überblick über diesen, seinen Aufbau, seine Elemente sowie die darin festgelegten Verbindlichkeiten verschaffen.

1. Struktur und Aufbau des Lehrplans

Da mit der Einführung des neuen Lehrplans auch konzeptionelle Änderungen einhergehen, gibt es diverse Hinweise zum Aufbau des Lehrplans.[686] Die Fachbereichs- und Modullehrpläne machen den umfangreichsten Teil des Lehrplans aus, weswegen sich die meisten Ausführungen in Bezug auf Struktur und Aufbau auf diese beziehen.[687] Der Lehrplan der Volksschule ist in sechs Fachbereiche gegliedert. «Diese sind gesellschaftlich bestimmt und orientieren sich an kulturellen und schulischen Traditionen und Normen.»[688] *Fachbereichslehrpläne*[689] bestehen für Sprachen (bestehend aus Deutsch, Englisch als erste Fremdsprache, Französisch als zweite Fremdsprache, Italienisch als dritte Fremdsprache, Latein), Mathematik, NMG (bestehend aus Natur und Technik [mit Physik, Chemie, Biologie], Wirtschaft, Arbeit, Haushalt [mit Hauswirtschaft], Räume, Zeiten, Gesellschaften [mit Geografie, Geschichte], Ethik, Religionen, Gemeinschaft [mit Lebenskunde]), Gestalten (bestehend aus Bildnerischem Gestalten, Textilem und Technischem Gestalten), Musik, sowie Bewegung und Sport.[690]

Für jeden Fachbereich ist festgelegt, welche «fachspezifischen und überfachlichen Kompetenzen jede Schülerin, jeder Schüler im Laufe der Schullaufbahn erwirbt.»[691] Für jeden Fachbereich gibt es einen Kurzbeschrieb der zu erwerbenden Kompetenzen. Für den Fachbereich Sprachen lautet dieser wie folgt:

> «Die Schülerinnen und Schüler erarbeiten umfassende mündliche und schriftliche Sprachkompetenzen. Sie werden befähigt, in unterschiedlichen Situationen angemessen und adressatengerecht zu kommunizieren. Sie setzen sich mit unterschiedlichen Sachtexten, literarischen Texten und vielfältigen Kulturerzeugnissen auseinander. Mit der Sprache erwerben

686 Vgl. Lehrplan SG, 12 f., 34 ff.

687 Diese erstrecken sich auf die S. 63 bis S. 530. Im Kanton Aargau beginnen die als Fachlehrpläne bezeichneten Detaillehrpläne auf S. 28 und enden auf S. 474.

688 Lehrplan SG, 31. Im Kanton Aargau werden die Fachbereiche durch § 13 Abs. 1 SchulG AG festgelegt.

689 Vgl. zu diesem Begriff vorne, Einleitung A.

690 Einen Überblick über die Fachbereiche und Module sowie die Information, in welchem Zyklus in welchem Fachbereich bzw. Modul Kompetenzen erarbeitet/vertieft werden, der Hinweis darauf, dass die überfachlichen Kompetenzen in die Fachbereichs- und Modullehrpläne eingearbeitet sind und was die Themeninhalte der BNE sind, findet sich im Lehrplan SG, 19 f.

691 Lehrplan SG, 31. Der Lehrplan des Kantons Aargau kennt in den Fachlehrplänen ein Kapitel mit fachspezifischen Leitideen.

> die Schülerinnen und Schüler ein grundlegendes Instrument der Wissens- und Kulturaneignung, des Austauschs und der Reflexion in allen Fachbereichen. Die Schülerinnen und Schüler erwerben folglich umfassende Kompetenzen in der Schulsprache Deutsch und grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und in mindestens einer weiteren Fremdsprache.»[692]

Neben diesen sechs Fachbereichen enthält der Lehrplan SG auch zwei *Modullehrpläne*: Medien und Informatik sowie Berufliche Orientierung. Module beinhalten fächerübergreifende Aufgaben der Schule und gewährleisten für einen Kern dieser Aufgaben einen systematischen Aufbau von Kompetenzen.[693]

Die Fachbereichs- und Modullehrpläne verfügen alle über die Kapitel «Bedeutung und Zielsetzungen», «Didaktische Hinweise», «Strukturelle und inhaltliche Hinweise» und den Kompetenzaufbau als zentrales Element.[694] Der Kompetenzaufbau der Fachbereichs- und Modullehrpläne folgt immer dem gleichen Schema:[695]

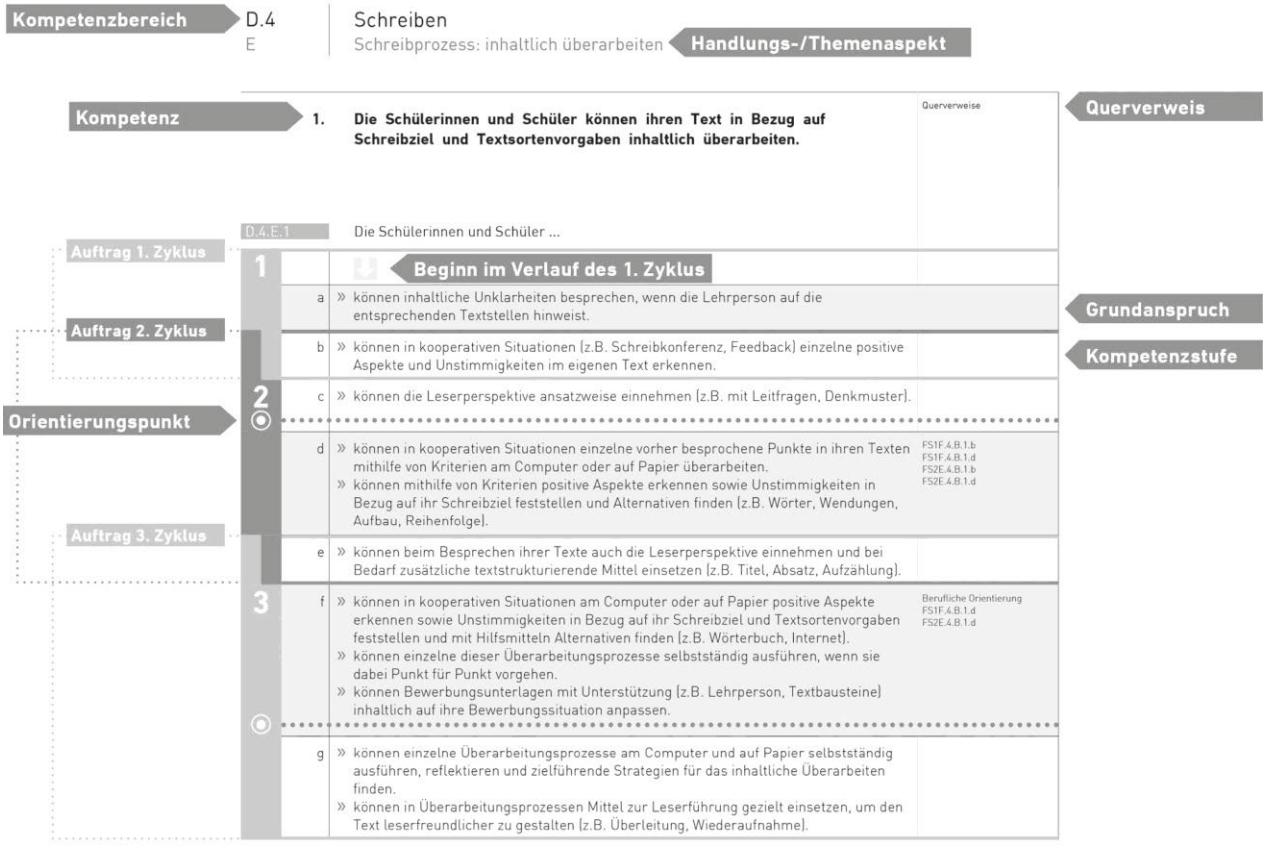
---

692 Lehrplan SG, 31.

693 Lehrplan SG, 20, 32.

694 Lehrplan SG, 22. Inhaltlich sind die drei erstgenannten Kapitel der Didaktik zuzuordnen (dazu hinten, Teil 2 B.VI) und der Kompetenzaufbau den Fachinhalten (dazu hinten, Teil 2 B.VIII).

695 Die Grafik ist dem Lehrplan SG, 22 entnommen. Zu den einzelnen Begriffen im Detail vgl. Lehrplan SG, 22 ff. Im Kanton Aargau sind die Fachlehrpläne eingeteilt in die Bereiche «Allgemeine Ziele», «Themenschwerpunkte» sowie «Didaktische Hinweise». Teils gibt es fachspezifische weitere Inhalte, so z.B. im Fach Deutsch «Handschrift» oder im Fach Mathematik «Fachglossar». Der Lehrplan des Kantons Aargau ist nicht kompetenzorientiert formuliert. Das bedeutet, dass in den Fachlehrplänen verbindliche Ziele und Inhalte formuliert werden, welche das für alle Lehrkräfte verbindliche Minimum darstellen, das im betreffenden Fach bearbeitet werden soll, wobei die Ziele und Inhalte so formuliert sind, dass sie Freiräume zur eigenen Gestaltung des Unterrichts offen lassen (Lehrplan AG, Lernorganisation 11). Solche Zielformulierungen lauten bspw. wie folgt: «Mündliche Äusserungen verstehen und angemessen darauf reagieren» (Lehrplan AG, Deutsch 7); «Die wichtigsten europäischen Klimatypen kennen» (Lehrplan AG, Geografie 11); «Textiltypische Gegenstände herstellen, dabei Grundfertigkeiten erweitern, anwenden und festigen» (Lehrplan AG, Textiles Werken 14).


Kompetenzbereich
D.4
E
Schreiben
Schreibprozess: inhaltlich überarbeiten
Handlungs-/Themenaspekt
Kompetenz
1. Die Schülerinnen und Schüler können ihren Text in Bezug auf Schreibziel und Textsortenvorgaben inhaltlich überarbeiten.
Querverweise
Querverweis
D.4.E.1
Die Schülerinnen und Schüler ...
Auftrag 1. Zyklus
Beginn im Verlauf des 1. Zyklus
a » können inhaltliche Unklarheiten besprechen, wenn die Lehrperson auf die entsprechenden Textstellen hinweist.
Grundanspruch
Auftrag 2. Zyklus
b » können in kooperativen Situationen (z.B. Schreibkonferenz, Feedback) einzelne positive Aspekte und Unstimmigkeiten im eigenen Text erkennen.
Kompetenzstufe
2
c » können die Leserperspektive ansatzweise einnehmen (z.B. mit Leitfragen, Denkmuster).
Orientierungspunkt
d » können in kooperativen Situationen einzelne vorher besprochene Punkte in ihren Texten mithilfe von Kriterien am Computer oder auf Papier überarbeiten.
» können mithilfe von Kriterien positive Aspekte erkennen sowie Unstimmigkeiten in Bezug auf ihr Schreibziel feststellen und Alternativen finden (z.B. Wörter, Wendungen, Aufbau, Reihenfolge).
FS1F.4.B.1.b
FS1F.4.B.1.d
FS2E.4.B.1.b
FS2E.4.B.1.d
Auftrag 3. Zyklus
e » können beim Besprechen ihrer Texte auch die Leserperspektive einnehmen und bei Bedarf zusätzliche textstrukturierende Mittel einsetzen (z.B. Titel, Absatz, Aufzählung).
3
f » können in kooperativen Situationen am Computer oder auf Papier positive Aspekte erkennen sowie Unstimmigkeiten in Bezug auf ihr Schreibziel und Textsortenvorgaben feststellen und mit Hilfsmitteln Alternativen finden (z.B. Wörterbuch, Internet).
» können einzelne dieser Überarbeitungsprozesse selbstständig ausführen, wenn sie dabei Punkt für Punkt vorgehen.
» können Bewerbungsunterlagen mit Unterstützung (z.B. Lehrperson, Textbausteine) inhaltlich auf ihre Bewerbungssituation anpassen.
Berufliche Orientierung
FS1F.4.B.1.d
FS2E.4.B.1.d
g » können einzelne Überarbeitungsprozesse am Computer und auf Papier selbstständig ausführen, reflektieren und zielführende Strategien für das inhaltliche Überarbeiten finden.
» können in Überarbeitungsprozessen Mittel zur Leserführung gezielt einsetzen, um den Text leserfreundlicher zu gestalten (z.B. Überleitung, Wiederaufnahme).

Die Fachbereiche sind in die *Kompetenzbereiche*[696] unterteilt, welche in *Handlungs-/Themenaspekte* gegliedert sind. Darin sind auch Ausführungen zu den Verbindlichkeiten enthalten, denn der Auftrag des *Zyklus*[697] definiert, an welchen Kompetenzstufen im Zyklus verbindlich gearbeitet werden muss.[698] Die *Kompetenz* selber wird stets nach dem Muster «[d]ie Schülerinnen und Schüler können […]» formuliert und beschreibt den erwarteten Aufbau an Wissen und Können am Ende der Volksschulzeit. Im Rahmen des Aufbaus der Kompetenzen wird für jede Kompetenz der erwartete Aufbau an Wissen und Können pro Zyklus gestuft beschrieben (*Kompetenzstufen*). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Kompetenzen kontinuierlich über einen bestimmten Zeitraum erworben werden.[699] Sind in einer Klammer Inhalte aufgezählt, sind diese verbindlich zu bearbeiten.[700] Die Verwendung von «z.B.» bedeutet hingegen, dass die aufgezählten Inhalte eine Auswahl sind und der Illustration dienen.[701] An den meisten Kompetenzen wird über alle drei Zyklen hinweg und kumulativ gearbeitet. Ausgewiesen werden für alle Kompetenzen die Aufträge des ersten, zweiten und dritten Zyklus sowie die Grundansprüche. Die *Grundansprüche* bezeichnen diejenigen Kompetenzstufen, welche die Schülerinnen und Schüler spätestens bis zum Ende des jeweiligen Zyklus erreichen sollen. Diese Grundansprüche entsprechen den Grundkompetenzen, welche durch die nationalen Bildungsstandards[702] der EDK vorgegeben werden. Die *Orientierungspunkte* legen fest, welche Kompetenzstufen bis zum Ende der 4. Klasse sowie bis zur Mitte der 2. Oberstufe bearbeitet werden sollen. Diese Orientierungspunkte dienen den Lehrkräften als Planungs- und Orientierungshilfe. Die *Querverweise* zeigen zudem auf, wo ein Anknüpfungspunkt zu einem entwicklungsorientierten Zugang, zur Bildung für Nachhal-

696 Dazu hinten, Teil 2 B.VIII; Lehrplan SG, 22.

697 Der Begriff Zyklus im Rahmen des Lehrplans bezieht sich auf die drei Stufen der elf Schuljahre: Der 1. Zyklus umfasst zwei Jahre Kindergarten und die ersten zwei Jahre der Primarstufe (bis Ende 2. Klasse). Der 2. Zyklus umfasst vier Jahre Primarstufe (3. bis 6. Klasse) und der 3. Zyklus die drei Jahre der Sekundarstufe I (7. bis 9. Klasse) (Lehrplan 21, 8).

698 Lehrplan SG, 24.

699 Lehrplan SG, 23.

700 Lehrplan SG, 25.

701 Lehrplan SG, 25.

702 Dazu vorne, Teil 1 C.IV.3.

tige Entwicklung (BNE),[703] zu einem anderen Fachbereich oder zu einem Modul besteht.

2. Begriffe

An verschiedenen Stellen des Lehrplans werden Begriffe erläutert.[704] Einerseits handelt es sich dabei um generelle Begriffe (z.B. Bildung), andererseits um Begriffe, die mit dem geltenden Lehrplan in Abweichung zu früheren Lehrplänen neu eingeführt werden (z.B. Kompetenzen) oder auch um fachspezifische Begriffe (z.B. Bildkompetenz).[705] Ebenfalls enthalten ist eine Liste der im Lehrplan verwendeten Codes.[706]

a) Generelle Begriffe

Zu den generellen Begriffen, welche im Lehrplan erläutert werden, gehören die Bildung und die schulische Bildung. Im Teil Grundlagen wird die *Bildung* definiert als «offener, lebenslanger und aktiv gestalteter Entwicklungsprozess des Menschen.»[707] Dabei ermögliche sie dem Einzelnen, «seine Potenziale in geistiger, kultureller und lebenspraktischer Hinsicht zu erkunden, sie zu entfalten und über die Auseinandersetzung mit sich und der Umwelt eine eigene Identität zu entwickeln.»[708] Ziel der Bildung sei die Befähigung zu einer «eigenständigen und selbstverantwortlichen Lebensführung, die zu verantwortungsbewusster und selbstständiger Teilhabe und Mitwirkung im gesellschaftlichen Leben in sozialer, kultureller, beruflicher und politischer Hinsicht führt.»[709] Diese Definition im

---

703 Dazu hinten, 159.

704 Begriffsklärungen finden sich etwa in den Teilen Rahmenbedingungen, Überblick und Grundlagen sowie in den Fachbereichslehrplänen (Lehrplan SG, 20 ff., 23 ff., 30, 34, 47 ff., 395, 471).

705 Lehrplanspezifische Begriffe finden sich auch im Kanton Aargau, so etwa die Begriffe Halbklassenunterricht, Wahlfächer oder Wahlpflichtfächer (vgl. Lehrplan AG, Lernorganisation 6).

706 Lehrplan SG, 25 f.

707 Lehrplan SG, 30. Zum Begriff der Bildung auch Art. 29 KRK (vorne, Teil 1 C.II.1). Vgl. auch BREITENMOSER, Der Einfluss des internationalen Rechts auf das föderalistische Bildungsrecht der Schweiz, in: Ehrenzeller K. et al., Kolloquium Ehrenzeller, 55 f.

708 Lehrplan SG, 30.

709 Lehrplan SG, 30. Vgl. auch L^{CH}, Berufsauftrag, 7.

St. Galler Lehrplan deckt sich mit den generellen Definitionen des Begriffs, wonach dieser dem Wortsinn nach «Formung des Menschen»[710] bedeutet und dabei einen Zustand oder einen Prozess meinen kann: «Der Prozess ist die lebenslange Fortentwicklung der geistigen Fähigkeiten eines Menschen, der als Ergebnis den Zustand produziert, nämlich ein anzustrebendes Bildungsideal.»[711] In Abgrenzung zu diesem Oberbegriff wird im Teil Grundlagen im Rahmen des Kapitels zum Lern- und Unterrichtsverständnis zudem der Begriff der schulischen Bildung definiert. Die *schulische Bildung* bedeute «die kontinuierliche, durch Lehrpersonen und Lehrmittel unterstützte Aneignung von Wissen und Fähigkeiten.»[712]

b) Lehrplanspezifische Begriffe

Da mit der Einführung des neuen Lehrplans auch konzeptionelle Änderungen einhergehen, werden verschiedene lehrplanspezifische Begriffe erläutert, um Aufbau und Struktur des Lehrplans zu veranschaulichen und auch aufzuzeigen, inwiefern sich dieser von früheren Lehrplänen unterscheidet.[713] Zu diesen Begriffen gehören etwa die Kompetenzen[714] und die nationalen Bildungsstandards[715]. Während die *fachlichen Kompetenzen* im Rahmen der Fachbereichs- und Modullehrpläne dargestellt werden,[716] werden die *überfachlichen Kompetenzen* übersichtsweise im Rahmen des Teils Grundlagen abgehandelt, wobei auch das Zusammenspiel im Erwerb von fachlichen und überfachlichen Kompetenzen erläutert wird.[717] Zu den *nationalen Bildungsstandards* hält der Lehrplan fest,

---

710 BAUSBACK/SCHUIRER, Bildung als Verfassungsvoraussetzung, in: Häberle, Jahrbuch, 39; vgl. zum Begriff auch MÜLLER A., Schulbenutzer, 51 ff.

711 BAUSBACK/SCHUIRER, Bildung als Verfassungsvoraussetzung, in: Häberle, Jahrbuch, 39.

712 Lehrplan SG, 34.

713 Lehrplan SG, 34 ff.

714 Vgl. zu diesem Begriff vorne, Teil 1 C.IV.4.c).

715 Vgl. zu diesem Begriff vorne, Teil 1 C.IV.3.

716 Zum Kompetenzaufbau der Fachbereichs- und Modullehrpläne vorne, Teil 2 B.IV.1.

717 Lehrplan SG, 35 f., 42 ff. Siehe dazu auch vorne, Teil 1 C.IV.4.c). Da überfachliche und fachliche Kompetenzen grundsätzlich gemeinsam erlernt werden, werden in den Fachbereichs- und Modullehrplänen Schwerpunkte für die überfachlichen Kompetenzen festgelegt und entsprechend dort beschrieben: Lehrplan SG, 73 (Sprachen), 225 (Mathematik), 268 f. (NMG), 397 (Bildnerisches Gestalten), 400 (Textiles und

dass diese in den Fachbereichen Deutsch, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften den Bildungsauftrag der Schule konkretisieren und beschreiben, «welche Grundkompetenzen von möglichst allen Schülerinnen und Schülern bis zum Ende eines Zyklus erreicht werden sollen.»[718]

Zu den konzeptionellen Änderungen gehört auch, dass der aktuelle St. Galler Lehrplan den Unterricht unter die Zielvorstellung der *Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE)* stellt: Nachhaltige Entwicklung ist eine Leitidee für die Entwicklung der Gesellschaft und beinhaltet die Zielvorstellung, dass für die Befriedigung sowohl der materiellen wie der immateriellen Grundbedürfnisse aller Menschen eine solidarische Gemeinschaft und wirtschaftliches Wohlergehen notwendig sind.[719] Die Kompetenzen in den Fachbereichs- und Modullehrplänen sowie die überfachlichen Kompetenzen sollen die Umsetzung dieser Leitidee ermöglichen.[720]

Weitere Begriffe werden im Rahmen der Erklärung des Kompetenzaufbaus der Fachbereichs- und Modullehrpläne definiert, so etwa die Begriffe Orientierungspunkt, Querverweis oder Kompetenzstufe.[721]

c) Fachspezifische Begriffe

Zur Sicherstellung des Verständnisses finden sich in einzelnen Fachbereichen Erläuterungen zu fachspezifischen Begriffen.[722] Beispielhaft seien hier folgende Begriffe erwähnt:

- *Erweiterter Bildbegriff:* Dieser Begriff wird im Fachbereich Gestalten definiert. Demnach umfasst der erweiterte Bildbegriff sowohl zweidimensionale, bewegte und unbewegte Bilder (z.B. Animation, Video, Malerei, Grafik,

---

Technisches Gestalten), 442 (Musik), 468 f. (Bewegung und Sport), 522 f. (Berufliche Orientierung).

718 Lehrplan SG, 34.

719 Lehrplan SG, 47. Vgl. auch Botschaft BFI 2021–2024, 3732 f. Vgl. dazu auch Schweizerische UNESCO-Kommission, Bildung überdenken, ein globales Gemeingut?, Bern 2016.

720 Lehrplan SG, 20, 48.

721 Siehe zu diesen Begriffen vorne, Teil 2 B.IV.1.

722 Definitionen fachspezifischer Begriffe finden sich auch im Lehrplan des Kantons Aargau. Diese werden in einem sog. Fachglossar erläutert (z.B. Lehrplan AG, Bildnerisches Gestalten, Leitideen 7).

Zeichnung, Fotografie) als auch dreidimensionale Werke in Architektur, Installation, Plastik und Performance.[723] Im Rahmen des erweiterten Bildbegriffs wird zudem zwischen äusseren und inneren Bildern unterschieden. Während sich äussere Bilder auf Objekte, Phänomene und Bilder aus Kunst, Kultur und Natur beziehen, beinhalten innere Bilder Assoziationen, Empfindungen, Fantasien und Vorstellungen.[724]

- *Bildkompetenz:* Ebenfalls im Fachbereichslehrplan Gestalten wird der Begriff der Bildkompetenz definiert. Darunter sind Haltungen, Fähigkeiten und Kenntnisse zu verstehen, die es Schülerinnen und Schülern ermöglichen, sich in einer von Bildern geprägten Umwelt zu orientieren.[725]
- *Geschlechterspezifischer Sportunterricht:* Eine Definition des Begriffs geschlechterspezifischer Sportunterricht findet sich im Fachbereichslehrplan Bewegung und Sport. Dessen Ziel besteht darin, Bewegungs-, Spiel- und Ausdruckspotenzial durch einen bewussten Umgang mit den Eigenheiten von Mädchen und Jungen zu fördern, z.B. durch differenzierte Leistungserwartungen, angepasste Unterrichtsarrangements und die Reflexion von geschlechtsspezifischen Vorlieben.[726]

V. Zusammenarbeit

Zu diesem Inhaltsbereich gehören diejenigen Bestandteile des Lehrplans, welche die Zusammenarbeit verschiedener Akteure thematisieren.[727] Dabei verwendet der Lehrplan eine Formulierung, welche die Zusammenarbeit aus der Sicht der Lehrperson beschreibt. Angesprochen wird insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Schule und Lehrpersonen mit den Erziehungsberechtigten, denn die Volksschule «erfüllt ihren Bildungsauftrag in Zusammenarbeit mit den Eltern und den Erziehungsberechtigten und unterstützt diese in ihrem Erziehungsauf-

723 Lehrplan SG, 395.

724 Lehrplan SG, 395.

725 Lehrplan SG, 395.

726 Lehrplan SG, 471.

727 Solche Hinweise finden sich in den Teilen Rahmenbedingungen und Grundlagen (Lehrplan SG, 12, 30, 39).

trag.»[728] Diese Zusammenarbeit findet ihre Grundlage bereits in Art. 92 Abs. 1 SchulG SG. Der Lehrplan hält fest, dass die Erziehungsverantwortung im engeren Sinne bei den Erziehungsberechtigten liege, die Lehrkräfte aber die Verantwortung für die schulische Bildung übernehmen.[729] Somit ergibt sich eine gemeinsame Verantwortung für die Kinder und Jugendlichen, welche zu einer notwendigen Zusammenarbeit führe: Die Schule und die Lehrpersonen sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Unterstützung durch Erziehungsberechtigte und Behörden angewiesen.[730] Die Zusammenarbeit verlange von beiden Seiten gegenseitige Achtung sowie Gesprächs- und Informationsbereitschaft.[731] Dabei orientieren die Lehrkräfte die Erziehungsberechtigten über Ziele und Grundsätze ihrer Schulführung sowie des Unterrichts und besprechen zu bestimmten Zeitpunkten die gegenseitigen Beobachtungen zur Entwicklung und zum Lernstand des Kindes.[732] In einzelnen Spezialbereichen wird zusätzlich in den Fachbereichslehrplänen die Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten besonders betont, so etwa beim Sexualkundeunterricht.[733] In den Modullehrplänen Medien und Informatik sowie Berufliche Orientierung wird die Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten ebenfalls zusätzlich herausgestrichen.[734]

Angesprochen wird auch die Arbeitsbereitschaft der Schülerinnen und Schüler, denn der kompetenzorientierte Unterricht fordere deren Fähigkeit, ihr Lernen selbstständig zu gestalten und dafür zunehmend Verantwortung zu übernehmen.[735] Da das Unterrichtsangebot von Schülern und Schülerinnen unterschiedlich genutzt werde, sei es aber auch wichtig, dass die Lernenden die Ziele und Anforderungen, welche an sie gestellt werden, kennen und zudem verstehen, welche Kompetenzen am Ende einer Unterrichtsphase oder eines Lernzyklus von

728 Lehrplan SG, 30. Diese Thematik ist im Lehrplan AG ebenfalls enthalten (vgl. Lehrplan AG, Leitideen 2). Vgl. dazu auch AFFOLTER, Kindesschutz, 186 f.

729 Lehrplan SG, 39.

730 Lehrplan SG, 31.

731 Lehrplan SG, 31.

732 Lehrplan SG, 39.

733 Lehrplan SG, 269.

734 Lehrplan SG, 503 (Medien und Informatik), 12, 521 (Berufliche Orientierung, hier wird noch die Zusammenarbeit mit Bildungsinstitutionen, Berufs- und Studienberatung sowie der Wirtschaft angesprochen). Vgl. auch Lehrplan AG, Berufswahlvorbereitung 13.

735 Lehrplan SG, 39.

ihnen erwartet werden.[736] Ein besonderes Mass an Einbringung wird von Seiten der Schülerinnen und Schüler im Rahmen des Moduls Berufliche Orientierung erwartet.[737]

VI. Didaktik

Zum Themenbereich der Didaktik gehören diejenigen Bestandteile des Lehrplans, welche auf die Rolle der Lehrperson fokussieren oder (didaktische) Hinweise für die Unterrichtsgestaltung enthalten.[738] Die Lehrpersonen spielen im Rahmen des schulischen Unterrichts eine herausragende Rolle, entsprechend richten sich viele Hinweise im Lehrplan direkt an diese.[739] Die Didaktik deckt inhaltlich ein breites Spektrum ab. Sie geht dabei von einem Verständnis der Schule als Gestaltungs-, Lern- und Lebensraum aus (1.). Zu den allgemeinen Bezugspunkten gehören die Bedeutung der Sprachkompetenz, die Frage der Unterrichtssprache und der Schulschrift (2.) und auch der Hausaufgaben (3.). Bei diesen Themen handelt es sich um fächerübergreifende Fragen. Da es sich beim St. Galler Lehrplan um einen kompetenzorientierten Lehrplan handelt, beziehen sich weitere Ausführungen der Didaktik auf diese Unterrichtsform (4.) sowie auf mit dieser Unterrichtsform verbundene didaktische Qualitätsmerkmale (5.). Neben solchen allgemeinen Ausführungen verlangen die einzelnen Fachbereiche und Module auch nach spezifischen Ausführungen im didaktischen Bereich (6.). Zentrale Bedeutung hat auch die Beurteilung der Schülerinnen und Schüler durch die Lehrpersonen (7.).

1. Schule als Gestaltungs-, Lern- und Lebensraum

Als Basis für den schulischen Unterricht dient das Verständnis der Schule als Gestaltungs-, Lern- und Lebensraum für die Schülerinnen und Schüler:

---

736 Lehrplan SG, 39.

737 Lehrplan SG, 525 f.

738 Ausführungen, die thematisch der Didaktik zuzuordnen sind, gibt es viele, sie finden sich in den Teilen Rahmenbedingungen, Überblick, Grundlagen und auch zu Beginn jedes Fachbereichs- und Modullehrplans (vgl. Lehrplan SG, 12 f., 14, 23 f., 31, 34 ff., 42, 52 f., 54 ff., 69 ff., 222 ff., 264 ff., 393 ff., 440 ff., 468 ff., 501 ff., 521 ff.).

739 Siehe zur Stellung der Lehrpersonen auch vorne, Teil 1 B.V.

> «Die zentrale Aufgabe der Schule besteht darin, den Schülerinnen und Schülern kultur- und gegenstandsbezogene Erfahrungen zu ermöglichen und dabei grundlegende fachliche und überfachliche Kompetenzen zu vermitteln. Die Schülerinnen und Schüler werden beim Aufbau von persönlichen Interessen, dem Vertiefen von individuellen Begabungen und in der Entwicklung ihrer individuellen Persönlichkeit ermutigt, begleitet und unterstützt. Die sozial unterstützte Vermittlung von Kompetenzen knüpft am Entwicklungsstand der Schülerinnen und Schüler an. Es werden Lerngelegenheiten angeboten, die dem unterschiedlichen Lern- und Leistungsstand und der Heterogenität Rechnung tragen. Bei alledem wird die Leistungsbereitschaft gefordert und gefördert.»[740]

Neben dieser Leitvorstellung der Schule gilt auch die Leitidee der Bildung für Nachhaltige Entwicklung als Grundlage für den Unterricht, um zu ermöglichen, dass sich die Schülerinnen und Schüler mit «der Komplexität der Welt und deren ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen» auseinandersetzen.[741] Dabei erfassen und verstehen sie «Vernetzungen und Zusammenhänge und werden befähigt, sich an der nachhaltigen Gestaltung der Zukunft zu beteiligen.»[742] Der Umsetzung der Leitidee der BNE dienen die didaktischen Prinzipien Zukunftsorientierung, vernetzendes Denken und Partizipation.[743]

2. Sprachkompetenz, Unterrichtssprache und Schulschrift

Die Bedeutung der Sprachkompetenz wird im St. Galler Lehrplan betont und die Sprache als entscheidender Schlüssel zum Schulerfolg gewertet, weswegen jeder Fachunterricht immer ein Stück weit auch Sprachunterricht sei.[744] Um dem frühzeitigen Kompetenzerwerb in der Unterrichtssprache entsprechen zu können, wird bereits im Kindergarten das Hochdeutsche in den Unterricht einbezogen und ab der 1. Primarschulklasse gilt Hochdeutsch in allen Schulstufen als Unter-

740 Lehrplan SG, 31. Vgl. dazu entsprechend im Lehrplan AG, Gesundheitsförderung 1. Vgl. auch WEINERT, Leistungsmessung, 24 f.

741 Lehrplan SG, 33.

742 Lehrplan SG, 33.

743 Lehrplan SG, 52 f.

744 Lehrplan SG, 38 f.

richtssprache.[745] Als Schulschrift wird verbindlich die Deutschschweizer Basisschrift definiert.[746]

3. Hausaufgaben

Der Lehrplan enthält verbindliche Hinweise zur maximalen Dauer von Hausaufgaben pro Woche:[747]

- 1./2. Primarschulklasse: 60 Minuten;
- 3./4. Primarschulklasse: 90 Minuten;
- 5./6. Primarschulklasse: 120 Minuten;
- 1. Oberstufenklasse: 180 Minuten;
- 2. Oberstufenklasse: 210 Minuten;
- 3. Oberstufenklasse: 240 Minuten.

Zudem dürfen über die Ferien und über Feiertage sowie in der Primarschule vom Freitag auf Montag keine Hausaufgaben erteilt werden.[748]

4. Kompetenzorientierter Unterricht

Da der St. Galler Lehrplan kompetenzorientiert aufgebaut ist, finden sich einige Hinweise auf die veränderte Rolle der Lehrperson im Vergleich zu früheren

---

745 Lehrplan SG, 14. Auch im Kanton Aargau ist das Hochdeutsche Unterrichtssprache ab der 1. Primarklasse (Lehrplan AG, Lernorganisation 5). Dies wird auch auf Gesetzesstufe festgehalten (§ 12a Abs. 2 SchulG AG). Im Gegensatz dazu ist im Kindergarten gemäss § 12a Abs. 1 SchulG AG Mundart Pflicht.

746 Lehrplan SG, 12. In der Modellvorlage des Lehrplans 21 wird diese Schrift nicht als verbindlich definiert, die Modellvorlage beschränkt sich auf die Empfehlung, eine teilverbundene Schrift zu verwenden (Lehrplan 21, 63). Im Kanton Aargau wird Steinschrift und verbundene Schrift unterrichtet (Lehrplan AG, Deutsch 9, 14).

747 Lehrplan SG, 14. Bei den Hausaufgaben lassen sich deutliche kantonale Unterschiede erkennen, was wiederum die kantonale Schulhoheit zum Ausdruck bringt: Der Lehrplan des Kantons Bern enthält ebenfalls zeitliche Vorgaben, wobei diese aber wesentlich geringer ausfallen als im Kanton St. Gallen: 1. Zyklus (ohne Kindergarten): 30 Minuten, 2. Zyklus: 30–45 Minuten, 3. Zyklus: 90 Minuten (Lehrplan BE, 28). Im Lehrplan AG, im Lehrplan GR wie auch in der Vorlage des Lehrplans 21 selber finden sich keine Hinweise auf die Dauer der Hausaufgaben. Eine Zusammenstellung zu den Hausaufgaben findet sich in EDK, IDES-Dossier, Kantonale Vorgaben zu den Hausaufgaben in der obligatorischen Schule, Bern 2017, 3 ff.

748 Lehrplan SG, 14.

Lehrplänen.[749] Als Unterschied zu früheren Lehrplänen wird dargelegt, dass diese beschrieben, welche Inhalte die Lehrerinnen und Lehrer unterrichten sollen, die kompetenzorientierten Lehrpläne hingegen beschreiben, was die Schülerinnen und Schüler am Ende eines Zyklus wissen und können sollen, was mittels der Formulierung fachlicher und überfachlicher Kompetenzen geschehe.[750] Die Lehrperson müsse als zentrale Akteurin im kompetenzorientierten Unterricht die spezifischen Inhalte und Gegenstände so auswählen und als Lerngelegenheiten gestalten, dass die erwünschten Kompetenzen daran erworben oder gefestigt werden können.[751] Die verbindlichen Inhalte werden in den Fachbereichs- und Modullehrplänen entsprechend gekennzeichnet.[752] Der kompetenzorientierte Unterricht beginne bei der Unterrichtsplanung und ende idealerweise bei der Vergegenwärtigung, ob die angestrebten geistigen Vorstellungen, Fähigkeiten und Begriffe durch die Schülerinnen und Schüler tatsächlich erworben wurden.[753]

5. Didaktische Qualitätsmerkmale

Zusammen mit der Beschreibung des Kompetenzunterrichts wird auf die didaktischen Herausforderungen dieser Form der Unterrichtserteilung eingegangen und dabei die Methodenvielfalt[754] betont. Als Beispiele für Unterrichtsformen, welche bei guter Umsetzung ein hohes Potenzial für zielerreichendes Lernen haben, werden frontaler Klassenunterricht, Planarbeit, das Führen von Lerntagebüchern, der Einbezug von Spielelementen in Lernumgebungen, Formen des kooperativen Lernens, entdeckendes, problem- und projektorientiertes Lernen oder die Nutzung von fachdidaktischen Lernmedien und ausserschulischen Lernorten genannt.[755]

---

749 Vgl. z.B. Lehrplan SG, 23 ff., 34 ff. Vgl. zur Kompetenzorientierung von Lehrplänen vorne, Teil 1 C.IV.4.c).

750 Lehrplan SG, 34, 42. Zur Formulierung von Inhalten im Lehrplan AG vorne, Fn. 695.

751 Lehrplan SG, 36.

752 Lehrplan SG, 25.

753 Lehrplan SG, 36.

754 Lehrplan SG, 37.

755 Lehrplan SG, 37.

Als didaktische Qualitätsmerkmale für einen wirksamen Kompetenzunterricht gelten beispielsweise:[756]

- Fachliche und lebensweltliche Bedeutsamkeit von Unterrichtsinhalten und Lernaufgaben;
- Verständlichkeit, Klarheit und Strukturierung der zu erlernenden Inhalte;
- Festigung des Gelernten und intelligentes Üben;
- effektives Klassenmanagement zur Schaffung einer störungsarmen Lernumgebung, in welcher die zur Verfügung stehende Lernzeit effektiv genutzt werden kann.

Einher mit diesen didaktischen Hinweisen gehen die Ausführungen zu den Schwerpunkten der einzelnen Zyklen.[757] Darin finden sich Hinweise für den altersentsprechenden Umgang mit den Schülerinnen und Schülern und zu den Schwerpunkten in deren Entwicklung. Da sich der Unterricht insbesondere im ersten Zyklus stark an der Entwicklung des Kindes orientiere, werde er vor allem zu Beginn fächerübergreifend organisiert und gestaltet und die Entwicklungsorientierung gehe dann allmählich in ein fachliches Lernen über.[758] Der Lehrplan bietet dafür entwicklungsorientierte Zugänge an, welche als Lesehilfe dienen und den Lehrpersonen den Zugang zu den Fachbereichslehrplänen erleichtern sollen: Köper, Gesundheit und Motorik, Wahrnehmung, Zeitliche Orientierung, Räumliche Orientierung, Zusammenhänge und Gesetzmässigkeiten, Fantasie und Kreativität, Lernen und Reflexion, Sprache und Kommunikation sowie Eigenständigkeit und soziales Handeln.[759] Zu den Schwerpunkten des zweiten Zyklus gehört etwa die Vertiefung und Erweiterung der Kulturtechniken Lesen, Schreiben und Rechnen.[760] Zum dritten Zyklus wird u.a. festgehalten, dass Abstrahie-

---

[756] Lehrplan SG, 38. Der Lehrplan AG enthält folgende didaktische Leitsätze: Ganzheitliches Lernen, selbsttätiges Lernen, gemeinschaftsbildendes Lernen, fächerübergreifendes Lernen, exemplarisches Lernen und individualisierendes Lernen (Lehrplan AG, Leitideen 4 f.). Didaktische Hinweise gibt es auch zum Unterrichtsthema und der Unterrichtsorganisation (Lehrplan AG, Lernorganisation 12).

[757] Lehrplan SG, 54 ff.

[758] Lehrplan SG, 54. Entsprechende Ausführungen finden sich im Lehrplan AG, Leitideen 6.

[759] Lehrplan SG, 56.

[760] Lehrplan SG, 61.

rendes Denken und Lernen aufgrund der allgemeinen und kognitiven Entwicklung der Schülerinnen und Schüler an Bedeutung gewinne.[761]

6. Fachspezifische didaktische Hinweise

In allen Fachbereichslehrplänen sowie in beiden Modullehrplänen finden sich die Kapitel «Bedeutung und Zielsetzung», «Didaktische Hinweise» und «Strukturelle und inhaltliche Hinweise», welche die Lehrpersonen mit verschiedenen Hinweisen adressieren.[762] In einzelnen Fachbereichslehrplänen finden sich Hinweise zur Unterrichtsgestaltung: Im Fachbereichslehrplan NMG wird etwa darauf hingewiesen, dass anspruchsvolle und kognitiv aktivierende Aufgaben wichtige Lerngelegenheiten darstellen und die vier NMG-spezifischen Handlungsaspekte (die Schülerinnen und Schüler werden angeleitet, die Vielfalt der Welt wahrzunehmen, sich bedeutsame Phänomene, Sachen und Situationen zu erschliessen, sich in der Welt zu orientieren und darin kompetent und verantwortungsvoll zu handeln) berücksichtigen.[763] In anderen Fachbereichslehrplänen finden sich Hinweise auf fachspezifische Besonderheiten: So wird in den Fachbereichen Textiles und Technisches Gestalten sowie Bewegung und Sport auf die zu beachtenden Sicherheitsaspekte hingewiesen.[764] Im Fachbereich NMG findet sich in Bezug auf den sexualkundlichen Unterricht der Hinweis, dass die Verantwortung für die Sexualerziehung in erster Linie bei den Erziehungsberechtigten liege und der Unterricht dem Entwicklungsstand der Schülerinnen und Schüler angepasst und von Seiten der Lehrpersonen mit pädagogischem Feingefühl gestaltet werden müsse.[765] Im Fachbereichslehrplan Bewegung und Sport wird der geschlech-

---

761 Lehrplan SG, 61. Hinweise zu den Aufgaben der Oberstufe finden sich im Lehrplan AG, Leitideen 7.

762 Solche fachspezifische didaktische Hinweise enthalten auch die Fachlehrpläne des Kanntons Aargau, so soll bspw. der Unterricht im Fach Realien erfahrungsorientiert und handlungsorientiert sein, wobei handlungsorientiert bedeute, dass jede Erkenntnis und jedes Wissen nach Möglichkeit durch eigenes Beobachten, Tun und Denken erworben und in das Gerüst bereits vorhandener Kenntnisse eingeordnet werden soll (Lehrplan AG, Realien 2).

763 Lehrplan SG, 267 f.

764 Lehrplan SG, 400 (Textiles und Technisches Gestalten), 471 f. (Bewegung und Sport). Auf Sicherheitsaspekte wird auch im Lehrplan AG hingewiesen: Lehrplan AG Werken 8, 12, Textiles Werken 14, Bewegung und Sport 5.

765 Lehrplan SG, 269.

tersensible Sportunterricht[766] angesprochen, wobei empfohlen wird, den Sportunterricht spätestens ab dem dritten Zyklus mehrheitlich geschlechtergetrennt zu organisieren.[767]

7. Beurteilung und Schullaufbahngestaltung

Die Lehrerinnen und Lehrer sollen sicherstellen, dass möglichst alle Schüler und Schülerinnen ihren Voraussetzungen und Möglichkeiten entsprechend Kompetenzen aufbauen können und die Grundansprüche erreichen.[768] Das heisst, dass Lehrkräfte neben vertieftem Sachverständnis der zu erwerbenden Lerninhalte auch pädagogisch-didaktische Kompetenzen sowie diagnostische Fähigkeiten und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in der Schule mitbringen und über den Klassenunterricht hinausreichende Aufgaben in der pädagogischen Gestaltung des Schullebens übernehmen müssen.[769] Auch die regelmässige Bilanzierung der Leistungen und deren verständliche Kommunikation nach aussen stellen einen zentralen Auftrag der Lehrpersonen dar.[770] Neben Zeugnissen ist auch die prognostische Beurteilung von Bedeutung, da diese im Zusammenhang mit Schullaufbahnentscheidungen prüft, ob die Voraussetzungen für die erfolgreiche Teilnahme an einem nächsten Abschnitt in der Bildungslaufbahn gegeben sind.[771] «Die Schullaufbahnentscheide stellen einen professionellen Ermessensentscheid dar und basieren auf einer Gesamteinschätzung der Lehrperson.»[772]

---

766 Zu diesem Begriff vorne, Teil 2 B.IV.2.c).

767 Lehrplan SG, 472. Im Lehrplan des Kantons Aargau wird vorgesehen, dass der Sportunterricht koedukativ, geschlechtergetrennt oder in Mischform organisiert werden kann (Lehrplan AG, Lernorganisation 7).

768 Lehrplan SG, 24, 39.

769 Lehrplan SG, 39, 40.

770 Lehrplan SG, 40. Vgl. auch Art. 30 SchulG SG.

771 Lehrplan SG, 41.

772 Lehrplan SG, 41. Vgl. zum Sachverständigenermessen SCHINDLER, Verwaltungsermessen, Rz. 451 ff.

VII. Lektionentafeln

Zum Inhaltsbereich der Lektionentafeln gehören einzig die Lektionentafeln.[773] Die daran anschliessenden Hinweise sind thematisch der Didaktik zuzuordnen.

Gemäss Art. 14 SchulG SG sind die Lektionentafeln Bestandteil des Lehrplans und diese werden für den obligatorischen Unterricht im Kindergarten, in der Einführungsklasse und dem Einführungsjahr, in der Primarschule sowie in der Oberstufe festgelegt. Sie werden gemäss Art. 19 Abs. 2 SchulG SG vom Erziehungsrat erlassen und enthalten die Angaben zu den zu unterrichtenden Fächern sowie die entsprechende Lektionendotation pro Schuljahr.[774] Die Lektionentafeln gelten als Grundlage für die Stundenpläne. Diese werden nach Art. 19 Abs. 2 SchulG SG von den Lehrpersonen entworfen und vom Schulrat erlassen.[775] Die Stundenpläne sind damit – anders als die Lektionentafeln – nicht Bestandteil des Lehrplans.

VIII. Fachinhalte

Zum Themenbereich der Fachinhalte gehören die tatsächlichen Lehrinhalte der einzelnen Fachbereiche und Module. Diese finden sich grundsätzlich in den Fachbereichs- und Modullehrplänen, aber auch in verkürzter Form in weiteren Bereichen des Lehrplans.[776] Die Fachinhalte bestehen aus der Leitidee der BNE, welche in der Form von sieben fächerübergreifenden Themen in die Fachbereichs- und Modullehrpläne aufgenommen wurde,[777] den Schwerpunkten der

---

773 Lehrplan SG, 9 ff.

774 Lehrplan SG, 8. Die Lektionentafeln sind dargestellt im Lehrplan SG, 9 ff. Die Stundentafeln sind auch integrierender Bestandteil des Lehrplans des Kantons Aargau (Lehrplan AG, Lernorganisation 1–4).

775 Im Kanton Solothurn gibt das Reglement vom 9. Mai 2011 über die Lektionspläne für die Volksschule (BGS 413.621) Hinweise zur Gestaltung von Lektionsplänen.

776 Eine Bezugnahme auf die Fachinhalte findet sich im Teil Grundlagen sowie in den Fachbereichs- und Modullehrplänen (vgl. Lehrplan SG, 31 ff., 42 ff., 48 ff., 84 ff., 230 ff., 285 ff., 405 ff., 446 ff., 475 ff., 509 ff., 526 ff.).

777 Politik, Demokratie und Menschenrechte, Natürliche Umwelt und Ressourcen, Geschlechter und Gleichstellung, Gesundheit, Globale Entwicklung und Frieden, Kulturelle Identitäten und interkulturelle Verständigung, Wirtschaft und Konsum (Lehrplan SG, 48 ff.). Zum Thema «Geschlechter und Gleichstellung» wird etwa folgendes

überfachlichen Kompetenzen[778] sowie den fachlichen Kompetenzen[779]. Für alle Fachbereiche und Module werden entsprechend Kompetenzbereiche definiert:

- *Sprachen:* Hören, Lesen, Sprechen, Schreiben, Sprache(n) im Fokus, Literatur im Fokus.[780]
- *Mathematik:* Zahl und Variable, Form und Raum, Grössen, Funktionen, Daten und Zufall.[781]
- *NMG:* In den ersten beiden Zyklen gibt es 12 Kompetenzbereiche (z.B. Tiere, Pflanzen und Lebensräume erkunden und erhalten oder Religionen und Weltsichten begegnen), welche bis zum dritten Zyklus in die vier Bereiche NT, WAH, RZG und ERG mit ihren je eigenen Kompetenzbereichen übergehen (so ist z.B. Chemische Reaktionen erforschen ein Kompetenzbereich des Fachbereichs NT).[782]

---

formuliert (Lehrplan SG, 49 f.): «Das Thema leistet einen Beitrag zur Umsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter in Familie, Ausbildung und Arbeit. Es befasst sich mit Wahrnehmung und Umgang mit Geschlecht und Rollen in der Gesellschaft und thematisiert die Auseinandersetzung mit Gestaltungsmöglichkeiten und Lebenschancen aufgrund des Geschlechts. Die Schülerinnen und Schüler setzen sich dabei mit Geschlechterrollen, Stereotypen, Vorurteilen und Klischees im Alltag und in der Arbeitswelt auseinander. Sie reflektieren die Bedeutung von Geschlecht und Rollen sowohl in Bezug auf Bildung und Beruf als auch hinsichtlich Beziehung, Sexualität und Familienarbeit. Sie erfassen kulturelle Eigenheiten und Unterschiede und denken über ihre eigenen Bilder und Vorstellungen nach. Die Schülerinnen und Schüler befassen sich mit Darstellungen von Männer- und Frauenrollen in den Medien und untersuchen die Verwendung der Sprache in Geschlechterfragen und in der Kommunikation. Sie setzen sich mit Faktoren und Situationen auseinander, die Diskriminierungen und Übergriffe begünstigen, und wissen, wie sie sich dagegen wehren können.»

778 Zu den überfachlichen Kompetenzen siehe vorne, Teil 2 B.IV.1.

779 Für den Aufbau der fachlichen Kompetenzen siehe vorne, Teil 2 B.IV.1.

780 Lehrplan SG, 78 f. Lehrplan AG: Deutsch: Zuhören und Sprechen, Lesen, Texte schreiben, Sprachbetrachtung (Lehrplan AG, Deutsch 2 ff.). Französisch: Hörverständnis, Sprechen, Lesen, Texte schreiben, Sprachbetrachtung, Information über Land und Leute (Lehrplan AG, Französisch 0). Englisch: Hören, Lesen, Sprechen, Schreiben (Lehrplan AG, Englisch 12).

781 Lehrplan SG, 226 f. Lehrplan AG: Arithmetik und Algebra, Geometrie, Stochastik, Sachrechnen und Grössen (Lehrplan AG, Mathematik 0).

782 Lehrplan SG, 278 f. Lehrplan AG: Primar- und Realschule: Mensch und Zeit, Mensch und Raum, Mensch und Natur, Mensch und Technik, Mensch und Mitmensch, Mensch und Wirtschaft (Lehrplan AG, Primar- und Realschule Bereich Rea-

- *Gestalten:* Wahrnehmung und Kommunikation, Kontexte und Orientierung, Prozesse und Produkte.[783]
- *Musik:* Singen und Sprechen, Hören und Sich-Orientieren, Bewegen und Tanzen, Musizieren, Gestaltungsprozesse, Praxis des musikalischen Wissens.[784]
- *Bewegung und Sport:* Laufen, Springen, Werfen, Bewegen an Geräten, Darstellen und Tanzen, Spielen, Gleiten, Rollen, Fahren, Bewegen im Wasser.[785]
- *Medien und Informatik:* Als Kompetenzbereiche werden Medien und Informatik genannt. Es sollen die drei Anwendungskompetenzen Handhabung, Recherche und Lernunterstützung sowie Produktion und Präsentation erarbeitet werden.[786] Es wird darauf hingewiesen, dass die Erarbeitung der Anwendungskompetenzen mehrheitlich zum Auftrag der Fachbereiche gehört und auch in den jeweiligen Fachbereichslehrplänen beschrieben ist.[787] Diejenigen Anwendungskompetenzen, die nicht in die Fachbereiche integriert erworben werden, sind Teil des Moduls Medien und Informatik (dazu gehört z.B. Geräte ein- und ausschalten).[788]

---

lien 0). Sekundar- und Bezirksschule: Geschichte, Geografie, Biologie, Physik, Chemie (Lehrplan AG, Sekundar- und Bezirksschule Bereich Realien 0).

783 Lehrplan SG, 402 f. Lehrplan AG: Wahrnehmungs- und Vorstellungsfähigkeit, Ausdrucks- und Gestaltungsfähigkeit, Fähigkeiten und Fertigkeiten, Gestalten als Prozess, Zugang zur gestalteten Umwelt, umweltbewusstes Verhalten (Lehrplan AG, Fachbereich Gestalten 1 f.).

784 Lehrplan SG, 444 f. Lehrplan AG: Akustische Umwelt, Klangdifferenzierung, Musik in unserer Umwelt, Wirkungen und Funktionen, Werkhören, Klangexperimente, Programm und Musik, Musikalische Gliederung und Formverläufe, Musik Vokal und Instrumental, Liederrepertoire, Musik – Grafik – Schrift, Musik und Technik, Musikgrundschule (Lehrplan AG, Musik 0).

785 Lehrplan SG, 473 f. Lehrplan AG: Bewegen, Darstellen, Tanzen, Balancieren, Klettern, Drehen, Laufen, Springen, Werfen, Spielen, Spiel und Sport im Freien, Spiel und Sport im Wasser (Lehrplan AG, Bewegung und Sport 0).

786 Lehrplan SG, 505.

787 Lehrplan SG, 506. Auch im Lehrplan AG werden die Themen Medienerziehung und Informatik als fächerübergreifende Aufgaben geführt (Lehrplan AG, Medienerziehung 5 ff., Informatik 9 ff.).

788 Lehrplan SG, 506.

- *Berufliche Orientierung:* Persönlichkeitsprofil, Bildungswege, Berufs- und Arbeitswelt, Entscheidung und Umgang mit Schwierigkeiten, Planung, Umsetzung und Dokumentation.[789] Es wird zudem darauf hingewiesen, dass ein Teil der Kompetenzen des Moduls Berufliche Orientierung in die Fachbereiche Deutsch bzw. WAH eingearbeitet sind.[790] Umgekehrt werden Inhalte aus dem Fachbereichslehrplan WAH in das Fach Berufliche Orientierung integriert.[791]

IX. Zwischenfazit

Der Lehrplan des Kantons St. Gallen ist ein 530 Seiten langer kompetenzorientierter Lehrplan, der auf dem Modell des sprachregionalen Lehrplans 21 basiert. Damit der Lehrplan neben den Ausführungen zu den Akteuren und der Normierung des Grundschulbereichs als dritte Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfragen dienen kann, werden die Bestandteile des Lehrplans in ihrer offiziellen Darstellungsform zersplittert und inhaltlich passend unter folgende Bereiche subsumiert:

- *Zielsetzungen:* Zu den Zielsetzungen gehören alle Inhaltsbestandteile, welche das Leitbild des Lehrplans ausmachen, so etwa der Grundsatz, dass der Lehrplan den bildungspolitisch legitimierten Auftrag der Schule enthält.
- *Normbezug:* Der Bereich des Normbezugs erfasst alle Inhalte, welche einen Bezug zum übergeordneten Recht herstellen, welches die Rahmenbedingungen für den Lehrplan festlegt. Dazu gehört etwa der Hinweis, dass der Unterricht im Fach Ethik, Religionen, Gemeinschaft so zu gestalten ist, dass dieser unabhängig von einer Religionszugehörigkeit bzw. Konfessionslosigkeit besucht werden kann (Bezug zu Art. 15 BV).
- *Beschreibungen:* Zu den Beschreibungen gehören alle erklärenden Inhalte des Lehrplans. Dazu zählen insbesondere die Hinweise auf Struktur und Aufbau des Lehrplans sowie Begriffsdefinitionen.

---

789 Lehrplan SG, 524. Die Berufswahlvorbereitung gehört im Kanton Aargau zu den fächerübergreifenden Aufgaben (Lehrplan AG, Berufswahlvorbereitung 13 ff.).

790 Lehrplan SG, 524.

791 Lehrplan SG, 525. Dies ist ein Unterschied zur Vorlage des Lehrplans 21, der vorsieht, dass sich die Lehrpersonen von WAH und Beruflicher Orientierung absprechen sollen (Lehrplan 21, 269).

- *Zusammenarbeit:* Bestandteil des Themas Zusammenarbeit sind die Ausführungen, die sich auf die Interaktion der Lehrpersonen mit anderen Akteuren des Grundschulbereichs beziehen, so insbesondere auf die Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten als Hauptverantwortliche für die Erziehung ihrer Kinder. Da die Zusammenarbeit im schulischen Bereich grundsätzlich auf der Initiative der Lehrpersonen beruht, sind die entsprechenden Ausführungen aus der Sicht der Lehrperson formuliert.
- *Didaktik:* Die Didaktik erfasst die vielen Hinweise, welche im Zusammenhang mit der Rolle der Lehrperson und der Art der Unterrichtsgestaltung stehen. Dazu zählen etwa die Hinweise zur maximalen Hausaufgabendauer sowie zu den Qualitätsmerkmalen des kompetenzorientierten Unterrichts.
- *Lektionentafeln:* Die Lektionentafeln halten verbindlich fest, wie viele Lektionen auf welcher Schulstufe für die einzelnen Fachbereiche und Module zur Verfügung stehen. Gleichzeitig bilden sie die Basis für die Stundenpläne, welche im Kanton St. Gallen von den Lehrpersonen entworfen und vom Schulrat erlassen werden.
- *Fachinhalte:* Den umfangmässig grössten Bestandteil des St. Galler Lehrplans bilden die Fachinhalte, welche in den Fachbereichs- und Modullehrplänen mit dem Kompetenzaufbau dargestellt werden. Der St. Galler Lehrplan enthält Fachinhalte in den Bereichen Sprachen, Mathematik, NMG, Gestalten, Musik, Bewegung und Sport, Medien und Informatik sowie Berufliche Orientierung.

C. Die rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans

I. Einleitung

Der Lehrplan wird auf kantonalgesetzlicher Stufe erstmals als Instrument des Bildungsrechts genannt.[792] Die Bestimmungen zum Lehrplan sind jedoch regelmässig kurz gehalten. Das heisst, dass sich die *Bedeutung* des Lehrplans erst anhand seiner Funktionen erschliesst, also klar ist, wozu er dient. Aus diesem Grund stellt die erste Forschungsfrage die Funktionen des Lehrplans ins Zentrum. Diese werden basierend auf der rechtlichen Normierung des Grundschulbereichs und der Herstellung des Bezugs zu den Akteuren des Grundschulbereichs eruiert. Zugleich wird dargestellt, mit welchen Inhaltsbestandteilen des Lehrplans die Erfüllung der jeweiligen Funktionen zum Ausdruck gebracht wird.[793] Dabei unterscheidet sich die Konkretisierungsfunktion (II.) von den übrigen Funktionen: Die Konkretisierungsfunktion des Lehrplans bezieht sich auf dessen Zielsetzung und weist damit einen Bezug zu den rechtlichen Bestimmungen auf, die einen Einfluss auf seine Ausgestaltung und seinen Inhalt haben. Diese Funktion steht insbesondere bei der Erarbeitung und Ausgestaltung des Lehrplans im Vordergrund. Die weiteren Funktionen (III.-X.) kommen zum Zug, wenn der Lehrplan feststeht und dieser umgesetzt wird. Sie bestimmen, in welcher Art und wofür der Lehrplan von den Akteuren des Grundschulwesens zu verwenden ist.

II. Konkretisierung des Begriffs «ausreichender Grundschulunterricht»

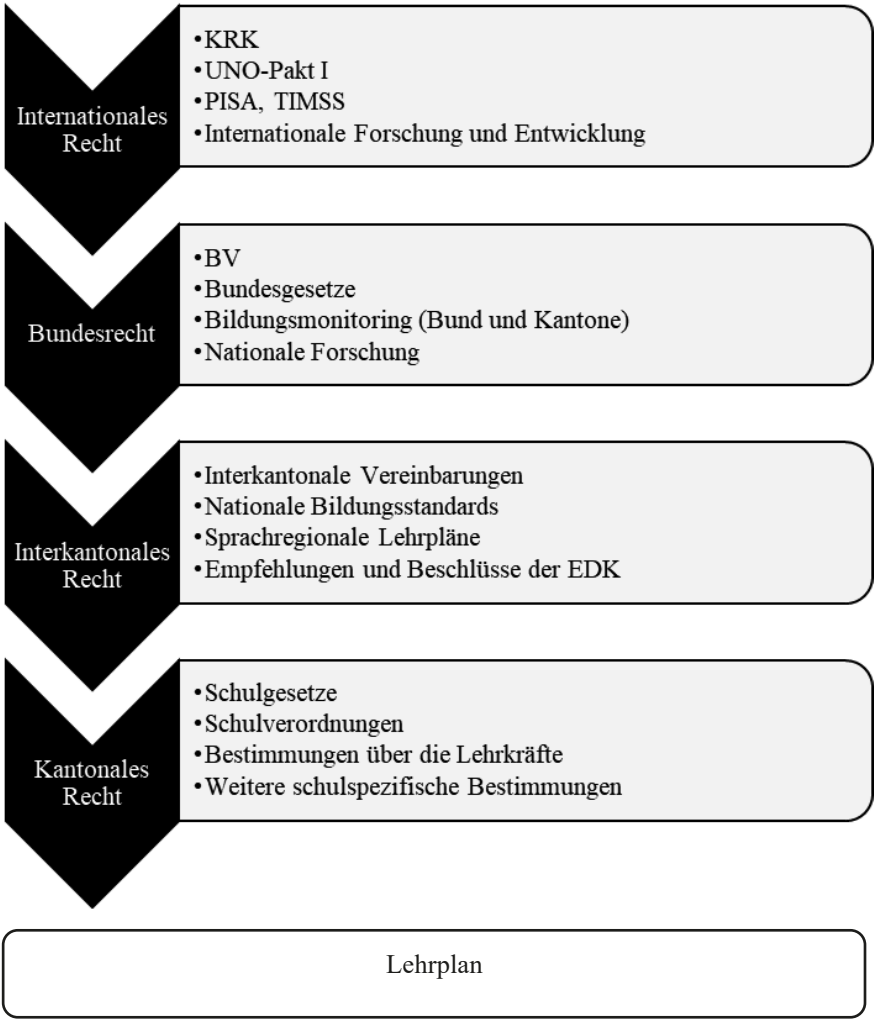
Zu den wesentlichen Zielen des Grundschulwesens gehört es, den Kindern und Jugendlichen einen ausreichenden Grundschulunterricht zu vermitteln. Dieser Begriff findet sich auf verschiedenen Ebenen der Rechtsordnung, ohne jedoch genau festzulegen, welche Unterrichtsinhalte tatsächlich vermittelt werden müssen, damit der Anspruch erfüllt ist. Bis und mit der Stufe des kantonalen Schul-

792 Zur Normierung des Grundschulbereichs vorne, Teil 1 C.

793 Dies erfolgt auf Basis des St. Galler Lehrplans, dazu vorstehend, Teil 2 B.

gesetzes bzw. der Schulverordnung werden nur Minimalanforderungen für die Ausgestaltung des Grundschulunterrichts formuliert und hauptsächlich die Rahmenbedingungen für das Grundschulwesen (z.B. Anzahl Schulwochen, Bestimmungen über die Klassengrössen, Anzahl der Schuljahre oder Einteilung in verschiedene Schulstufen) festgelegt. Es fehlen jedoch konkrete Vorgaben in Bezug auf die Art und Weise, wie diese Mindestanforderungen sichergestellt werden. Die konkreten Unterrichtsinhalte werden im Lehrplan definiert, der auf kantonaler Ebene als Instrument des Bildungsrechts hierfür explizit geschaffen wird. Dieser soll anhand der übergeordneten Bestimmungen und Entwicklungen im Grundschulbereich die für die gegenwärtige Gesellschaft unverzichtbaren Lehrinhalte festlegen, damit der ausreichende Grundschulunterricht gewährleistet werden kann.[794] Die Ausgestaltung der Unterrichtsinhalte wird dabei durch verschiedene Einflüsse geprägt:

[794] Vgl. dazu vorne, Teil 1 C.III.2.b)aa).



Diese Grafik veranschaulicht, dass die Anforderungen an den ausreichenden Grundschulunterricht durch Rechtsnormen verschiedener Stufen, nämlich internationaler, bundesrechtlicher, interkantonaler wie kantonaler Ebene geprägt werden.[795] Neben diesen rechtlichen Bestimmungen beeinflussen weitere Faktoren wie etwa das Abschneiden in internationalen Leistungsvergleichsstudien,

[795] Zu den einzelnen Bestimmungen siehe vorne, Teil 1 C.

Forschungen und Entwicklungen im pädagogischen Bereich oder Empfehlungen interkantonaler Organe wie der EDK die Anforderungen an die Unterrichtsinhalte. Da die übergeordneten Bestimmungen offen gehalten sind, kommt den Kantonen bei der konkreten Formulierung der Lehrpläne und damit der Definition des ausreichenden Grundschulunterrichts eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zu, was auch notwendig ist, damit die Schulhoheit der Kantone nach Art. 62 Abs. 1 BV in ihrem Kern gewahrt bleibt.[796]

Basierend auf diesen Vorgaben umschreibt der Lehrplan die Kenntnisse, Fertigkeiten und Haltungen, welche den Schülerinnen und Schüler vermittelt werden sollen.[797] Er legt die Ziele und Entwicklungsvorgaben für den Unterricht der Schulstufe, auf welche er sich bezieht, fest. Der Lehrplan hat insofern einen gesellschaftlich-politischen Charakter, als er den bildungspolitisch durch die verschiedenen Vorgaben legitimierten Bildungsauftrag der Gesellschaft an die Schule formuliert. Er konkretisiert die für die gegenwärtige Gesellschaft unverzichtbaren Lehrinhalte für den Schulalltag, damit die Schülerinnen und Schüler angemessen auf weiterführende Schulen sowie das Berufsleben vorbereitet werden. Damit wird der Lehrplan zum unverzichtbaren Instrument der inhaltlichen Steuerung des Grundschulunterrichts.

Zugleich kommt dem Lehrplan eine ideelle Funktion zu, indem er den Charakter eines gesellschaftlichen Identitätsentwurfs enthält und sich in ihm auch niederschlägt, wie eine Gesellschaft «Herkunft und Zukunft über den Wechsel der Generationen hinweg identitätsverbürgend und zukunftssichernd vermittelt.»[798] Jede Gesellschaft steht nämlich vor der Herausforderung, ihr Bildungsideal «in der Auseinandersetzung mit drängenden Fragen der Zeit und vor dem Hintergrund des ihr bedeutsamen kulturellen Erbes»[799] zu formulieren.

Mit dem Instrument des Lehrplans erfolgt diese Konkretisierung der schulischen Inhalte[800] ausserhalb der Schulgesetzgebung. Ziel dieser Auslagerung ist einer-

---

796 Zur kantonalen Schulhoheit vorne, Teil 1 B.III und Teil 1 C.V.1.a).

797 AUBERT M., Bildungsrecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 29; vgl. auch GEBERT, Recht auf Bildung, 338 ff.

798 AUBERT M., Bildungsrecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 29; vgl. auch Lehrplan 21, 21.

799 KÜNZLI, Standards statt Lehrpläne, in: Criblez et al., FS Künzli, 86.

800 Diese Formulierung dient als Abgrenzung zu den formalen Gesichtspunkten des ausreichenden Grundschulunterrichts, z.B. in Bezug auf die Anzahl Schulwochen o-

seits, dass die Inhalte des Unterrichts nicht zum Spielball politischer Entscheide werden, sondern unter Berücksichtigung pädagogischer Fachkenntnisse festgelegt werden. Andererseits erklärt sich diese Loslösung mit Flexibilitätsüberlegungen: Es bedarf der *Flexibilität*, um den Lehrplan zeitnah an die sich verändernden Bedürfnisse der Gesellschaft und der Berufswelt in Bezug auf die zu vermittelnden Bildungsinhalte anzupassen.[801] Aus diesem Grund formulieren die kantonalen Schulgesetze regelmässig nur grobe Bildungsziele oder enthalten maximal einen Fächerkatalog.[802]

Im Grundsatz steht der komplette Lehrplan im Dienst des Bildungsrechts und dient insgesamt der Konkretisierung des ausreichenden Grundschulunterrichts:

- Die *Zielsetzungen* definieren das Bildungsideal der aktuellen Gesellschaft.
- Der *Normbezug* hält fest, welchen rechtlichen Anforderungen der Lehrplan zu genügen hat.
- Die *Beschreibungen* erklären den Aufbau und die Struktur des Lehrplans und definieren Begriffe, um ein gemeinsames Verständnis des Lehrplans zu ermöglichen.
- Die Ausführungen zur *Zusammenarbeit* dienen insbesondere der Konkretisierung der Zusammenarbeit zwischen den Lehrpersonen und den Erziehungsberechtigten nach Art. 92 Abs. 1 SchulG SG.
- Die Ausführungen im Rahmen der *Didaktik* dienen der Konkretisierung der rechtlichen Bestimmungen zur Rolle und dem Berufsauftrag der Lehrpersonen und umschreiben die pädagogische Haltung, welche Grundlage der Volksschule sein soll.
- Die *Lektionentafeln* legen fest, wieviel Zeit für jeden Fachbereich bzw. jedes Modul zur Verfügung steht, und nehmen damit eine Gewichtung der einzel-

---

der Schuljahre und soll verdeutlichen, dass es nur um die konkreten Unterrichtsinhalte geht.

801 Natürlich darf diese Flexibilität nicht überbeansprucht werden, denn sonst würde der Grundsatz der Planungsbeständigkeit unterlaufen und die Anwendung erheblich erschwert. Vgl. dazu auch PLOTKE, Schulrecht, 59 f.; GROSSENBACHER, Druck, 2.

802 Zur Ausgestaltung der Lehrplanbestimmungen in den Kantonen vorne, Teil 1 C.V.2. Eingang in die Verfassungs- oder Gesetzgebung zum Inhalt des Grundschulunterrichts finden daher v.a. politisch umstrittene Themen. So wurde etwa im Kanton Aargau in § 12a Abs. 1 SchulG AG festgelegt, dass die Unterrichtssprache im Kindergarten Mundart ist. Vgl. zu dieser Thematik der Einflussnahme auf Unterrichtsinhalte auch hinten, Teil 2 D.

nen Fachbereiche/Module im Rahmen des ausreichenden Grundschulunterrichts vor.[803]

- Die *Fachinhalte* legen fest, welche fachlichen und überfachlichen Kompetenzen in den Fachbereichen und Modulen erworben werden. Sie bilden den Schwerpunkt der Formulierung des ausreichenden Grundschulunterrichts und dienen der Umsetzung der Bestimmungen über den ausreichenden Grundschulunterricht, des SpG, des SpoFöG sowie der weiteren Vorgaben des übergeordneten Rechts. Zusätzlich dienen sie auch der Erfüllung der interkantonalen Vereinbarungen wie etwa der EDK-Sprachenstrategie oder des HarmoS-Konkordats, der Umsetzung der sprachregionalen Lehrpläne und dem kantonalen Recht, namentlich der Schulgesetzgebung. Sie formulieren also die für die gegenwärtige Gesellschaft unverzichtbaren Lehrinhalte.
- Die Fachinhalte werden zudem anhand der aktuellen Erkenntnisse des Bildungsbereichs formuliert. Aus diesem Grund sind die Fachbereichs- und Modullehrpläne des Kantons St. Gallen kompetenzorientiert formuliert und enthalten fachliche sowie überfachliche Kompetenzen.

Zur Konkretisierungsfunktion ist anzumerken, dass diese im Verhältnis zu den übrigen Funktionen vorgelagert ist. Dies, da sich diese Funktion in der Formulierung des Lehrplans bereits realisiert, wohingegen sich die anderen Funktionen erst dann verwirklichen, wenn der formulierte Lehrplan von den Grundschulakteuren verwendet und umgesetzt wird. Die Konkretisierungsfunktion bildet die Basis für die nachgelagerten weiteren Funktionen und wird durch die Wahrnehmung dieser übrigen Funktionen umgesetzt. Die Konkretisierungsfunktion richtet sich daher in erster Linie an diejenigen Behörden, welche mit der Erarbeitung und dem Erlass des Lehrplans betraut sind.[804] Sie sind verpflichtet, bei der Formulierung des Lehrplans dessen Konkretisierungsfunktion zu respektieren. Bei der Formulierung des Lehrplans ist zudem zu beachten, welche Grundschulak-

---

803 Gemäss dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wird mit der Festlegung einer bestimmten Mindestzahl von Lektionen pro Unterrichtsbereich sichergestellt, dass die Schülerinnen und Schüler einen ausreichenden Grundschulunterricht erhalten (VGer ZH VB.2017.00208 [08.11.2017]).

804 Zu diesen Behörden hinten, Teil 2 D.II.

teure mit dem Lehrplan in Berührung kommen und welche Funktionen der Lehrplan für diese erfüllen soll.[805]

III. Planungsinstrument

Der Lehrplan konkretisiert verschiedene zentrale Bestimmungen der Schulgesetzgebung für den Schulalltag und enthält auch organisatorische Hinweise und wird so zu einem Planungsinstrument für die Akteure des Grundschulwesens. Dies zeigt sich insbesondere auf folgende Art und Weise:

- Die *Lektionentafeln*, welche festlegen, wie viele Lektionen für welchen Fachbereich und welches Modul (je mit den darin integrierten überfachlichen Kompetenzen) pro Schulwoche zur Verfügung stehen, dienen den Lehrpersonen als Planungshilfe für die Schulwochen, das Semester und das Schuljahr sowie als verbindliche Grundlage für die Erstellung der Stundenpläne. Sie dienen auch der Gemeinde und den Schulbehörden für die Planung im Infrastrukturbereich, indem sich daraus ablesen lässt, welche Infrastruktur (z.B. Turnhallen) für die Vermittlung der Unterrichtsinhalte notwendig sind.
- Die *Fachinhalte*, die festlegen, in welchem Zyklus in welchem Fachbereich bzw. Modul welche fachlichen und überfachlichen Kompetenzen erworben bzw. vertieft werden, dienen den Lehrpersonen als Grundlage für die Planung der Schulstunden. Als besondere Planungshilfe dienen dabei die im Kompetenzaufbau enthaltenen Orientierungspunkte. Die Fachinhalte dienen auch den Schulbehörden zur Planung der Beschaffung von Unterrichtsmaterialien wie z.B. Lehrmittel. Zugleich dienen sie den Lehrmittelverlagen zur Planung, für welche Bereiche und Zielsetzungen Lehrmittel, Lernmedien und Lernfördersysteme benötigt werden.
- Der Bereich der *Didaktik*, welcher verbindliche Vorgaben, wie etwa zur Maximaldauer von Hausaufgaben pro Woche, enthält, dient den Lehrpersonen ebenfalls der Planung des Unterrichts.
- Der Bereich der *Zusammenarbeit*, der für verschiedene besondere Situationen (z.B. im Rahmen der Beruflichen Orientierung oder dem Sexualkunde-

[805] Der Lehrplan soll so formuliert sein, dass die Grundschulakteure gestützt auf ihn tätig werden können.

unterricht) eine Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten vorsieht, dient als Planungshilfe für die Lehrpersonen, in welchen Situationen bspw. Elternbriefe oder Informationsveranstaltungen anzusetzen sind.

IV. Arbeitsinstrument

Der Lehrplan konkretisiert verschiedene zentrale Bestimmungen der Schulgesetzgebung für den Schulalltag und wird so zu einem Arbeitsinstrument für die Akteure des Grundschulwesens:

- Die *Fachinhalte*, welche den Inhalt für die Lektionen vorgeben, indem sie festlegen, welche fachlichen und überfachlichen Kompetenzen erworben bzw. vertieft werden, dienen der Konkretisierung des Berufsauftrags der Lehrpersonen in Bezug auf die zu unterrichtenden schulischen Inhalte. Da in den Fachinhalten definiert wird, an welchen Kompetenzen im entsprechenden Zyklus verbindlich gearbeitet werden muss, wird auch zuhanden der Lehrmittelverlage festgelegt, für welche Stufen des Kompetenzaufbaus ein Lehrmittel bereitstehen muss, um die Lehrpersonen im Unterricht darin zu unterstützen, die geforderten schulischen Inhalte zu vermitteln.[806]
- Die *Fachinhalte* zusammen mit den *Beschreibungen* der Struktur und des Aufbaus des Lehrplans dienen auch als Arbeitsgrundlage für die Schulbehörden, welche die Entscheidungen über die Lehrmittel, Prüfungsregeln und Mittelzuweisungen gestützt auf den Lehrplan fällen und entsprechend begründen müssen.[807]
- Die *Fachinhalte* zusammen mit der *Didaktik* dienen als Arbeitsgrundlage für die Pädagogischen Hochschulen, die basierend darauf Lehrpersonen aus- und weiterbilden, damit diese befähigt werden, die Inhalte entsprechend weiterzugeben.
- Die *Didaktik*, welche Hinweise zur zentralen Aufgabe der Schule enthält, wonach den Schülerinnen und Schülern kultur- und gegenstandsbezogene Erfahrungen zu ermöglichen und dabei grundlegende fachliche und über-

806 Lehrplan SG, Vorwort, 18, 24; vgl. auch § 8 LMVG ZH.

807 Siehe dazu im Detail KÜNZLI, Kantonale Lehrplanpolitik, in: Criblez et al., FS Künzli, 71.

fachliche Kompetenzen zu vermitteln sind,[808] dient den Lehrpersonen als Grundlage für die pädagogisch-didaktische Arbeit, um die Schule als Gestaltungs-, Lern- und Lebensraum zu formen. Die Didaktik enthält daneben weitere Hinweise (etwa zum kompetenzorientierten Unterricht, zu Zweck und Zielen des Lehrplans bzw. den Fachbereichen und Modulen oder zu fachspezifischen Besonderheiten), welche den Lehrpersonen als Grundlage für ihre schulische Arbeit dienen.

- Die *Lektionentafeln* dienen den Lehrpersonen als Arbeitsgrundlage für die Erarbeitung darauf basierender Stundenpläne.
- Die Hinweise zur *Zusammenarbeit* bilden eine Arbeitsgrundlage, um den Lehrpersonen eine situationsadäquate Zusammenarbeit mit Erziehungsberechtigten und anderen Interessensgruppierungen (z.B. Ausbildungsstätten) zu ermöglichen.

V. Orientierungs- und Informationsinstrument

Der Lehrplan enthält die Inhalte, welche für einen ausreichenden Grundschulunterricht von Bedeutung sind. Zugleich informiert er über zentrale pädagogische Anliegen der Schule und des Unterrichts. Der Lehrplan figuriert als sachliche Verständigungsbasis für die Ziele und die Gestaltung der Schule und stellt eine Orientierungshilfe für die Beratung und Begleitung von Lehrpersonen dar.[809] Für die an der Schule beteiligten Akteure erfüllt der Lehrplan damit eine Orientierungsfunktion und dient insbesondere in folgenden Inhaltsbereichen als Informationsquelle:[810]

- Die *Zielsetzungen* orientieren alle am Grundschulbereich beteiligten Akteure über das Leitbild des Lehrplans.

---

808 Lehrplan SG, 31. Vgl. dazu entsprechend im Lehrplan AG, Gesundheitsförderung 1.

809 KÜNZLI et al., Programm der Schule, 17; BGer 1C_665/2015 (05.10.2016), E. 2.3. Damit der Lehrplan diese Funktion erfüllen kann, muss er zugänglich sein. Über die Website des kantonalen Bildungsdepartements sind die Lehrpläne auffindbar.

810 MARADAN/MANGOLD, Projekt HarmoS, 4; CRIBLEZ, Lehrpläne und Bildungsstandards, in: Ders. et al., FS Künzli, 11; CRIBLEZ et al., Bildungsstandards, 118 f.; Lehrplan SG, 18.

- Der *Normbezug* setzt alle am Grundschulbereich beteiligten Akteure über die rechtliche Verankerung des Bildungsauftrags und die weiteren Anknüpfungspunkte für die Ausgestaltung des Lehrplans in Kenntnis.
- Die *Fachinhalte* informieren die Lehrpersonen, Erziehungsberechtigten sowie die Schülerschaft über die schulischen Inhalte. [811] Die Orientierung und Information der Schülerinnen und Schüler über die an sie gestellten Erwartungen und die von ihnen zu erreichenden Ziele ist insofern bedeutsam, als dass diese im Verlauf ihrer schulischen Laufbahn befähigt werden sollen, ihr Lernen selbstständig zu gestalten und dafür zunehmend Verantwortung zu übernehmen.[812] Für die Erziehungsberechtigten ist der Lehrplan eine Informationsquelle, welche die Aufgaben der Schule transparent erscheinen lässt, so dass eine gute Zusammenarbeit zwischen Schule und Erziehungsberechtigten entsteht. Auch nachfolgende Schulen und Ausbildungsstätten werden informiert, über welche fachlichen und überfachlichen Kompetenzen die Schülerinnen und Schüler am Ende der Grundschulzeit verfügen. Ebenso dienen die Fachinhalte als Informationsgrundlage für die Pädagogischen Hochschulen, damit bekannt ist, wie die Lehrpersonen aus- und weitergebildet werden müssen. Zugleich bilden die Fachinhalte Anknüpfungspunkt für Debatten in Politik und Gesellschaft. Auch für die Lehrmittelverlage sind die Fachinhalte notwendige Orientierungs- und Informationsgrundlage.
- Die *Beschreibungen*, welche Aufschluss darüber geben, wie der Lehrplan aufgebaut ist, bilden Informationsgrundlage für Lehrerschaft, Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte, nachfolgende Schulen und Ausbildungsstätten sowie Pädagogische Hochschulen und sind Ausgangspunkt für Debatten in Politik und Gesellschaft. Zudem geben sie den Lehrmittelverlagen Aufschluss über die mögliche Gestaltung von Lehrmitteln.
- Die *Lektionentafeln*, welche die pro Fachbereich bzw. Modul zur Verfügung stehende Zeit abbilden, dienen als weitere Informationsgrundlage und Ausgangspunkt für Debatten in Politik und Gesellschaft darüber, ob den einzelnen Fächern genügend Raum gegeben wird. Daneben geben diese den Lehrpersonen Orientierung darüber, wie sie die Stundenpläne zu gestalten haben.
- Der Lehrplan enthält mit der *Didaktik* einen starken Bezug zu den Lehrpersonen, denn diese erhalten durch den Lehrplan die notwendigen Informationen zu ihrem Berufsauftrag und werden über ihre Rolle orientiert. Die

811 Lehrplan SG, Vorwort, 18, 25.

812 Lehrplan SG, Vorwort, 39.

Didaktik gibt auch Aufschluss über den Umgang mit besonderen schulischen Inhalten (z.B. Sexualkundeunterricht) oder über besondere Sicherheitsvorkehrungen (z.B. im Sport- oder im Werkunterricht) und enthält Informationen über den Umgang mit Erziehungsberechtigten. Die Didaktik informiert zudem die Pädagogischen Hochschulen, nach welchen didaktischen Merkmalen die Lehrkräfte aus- und weiterzubilden sind. Die Didaktik und damit zusammenhängend auch die Art und Weise der Ausbildung und Erziehung der Kinder und Jugendlichen (aktuelles Stichwort: Kompetenzorientierung) kann ebenfalls Anknüpfungspunkt für Debatten in Politik und Gesellschaft bilden.

- Die Hinweise zur *Zusammenarbeit* informieren die Erziehungsberechtigten darüber, in welchen Momenten der Schullaufbahn ihrer Kinder sie mit einer besonderen Information von Seiten der Lehrpersonen rechnen können.

VI. Reflexionsinstrument

Die Bildungsinhalte können nicht ein für alle Mal festgeschrieben werden, denn die Bedürfnisse und Anforderungen der Gesellschaft und der Arbeitswelt sind einem steten Wandel unterworfen. Neue Technologien[813] sowie eine sich laufend verändernde Gesellschaftsstruktur bedingen Anpassungen des Lehrplans, damit die Anforderungen an einen ausreichenden Unterricht erfüllt werden. Der Lehrplan bietet damit auch die Gelegenheit, den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Volksschule zu überdenken und den Forderungen einer zukunftsorientierten Schule Rechnung zu tragen. Der Lehrplan bildet eine Gesprächsgrundlage über die Schule für die verschiedenen Partner und Interessierten. Solche Überlegungen können etwa im Nachgang zu internationalen Leistungsvergleichsstudien wie PISA ergehen. Lehrplanarbeit bedeutet damit auch Schulentwicklung und Lehrpläne sind Instrumente des bildungspolitischen Zielsetzungsprozesses.[814]

---

[813] Vgl. zur Bedeutung von Medien und Informatik etwa Lehrplan 21, 483 ff. Vgl. zur Bedeutung der Begleitung bei der Internetnutzung RUMMLER KLAUS/SIGNER SARA/HIPELI EVELINE, Mehr Unterstützung statt Einschränkung, digma 2014, 6 ff.

[814] KÜNZLI, Kantonale Lehrplanpolitik, in: Criblez et al., FS Künzli, 64; BRÄNDLI, Schulische Inhalte, in: Criblez et al., FS Künzli, 106. Vgl. dazu etwa Lehrplan BE, 14.

- Die *Zielsetzungen*, welche das Leitbild des Lehrplans verkörpern, dienen als Grundlage für die Debatte darüber, ob dieser dem anzustrebenden Bildungsideal noch zu entsprechen vermag.
- Die *Fachinhalte* dienen als Anknüpfungspunkt für die Frage, ob diese den Bedürfnissen der gegenwärtigen Gesellschaft und der Berufswelt noch entsprechen. Sie dienen auch der Reflexion über die Inhalte des ausreichenden Grundschulunterrichts an den Pädagogischen Hochschulen und bei den Schulbehörden für die Schulentwicklung.
- Die *Didaktik* bildet Anknüpfungspunkt für die Debatte im erziehungswissenschaftlichen und pädagogischen Bereich, um zu eruieren, ob die pädagogischen und die didaktischen Standards noch genügen.
- *Fachinhalte*, *Didaktik* und *Zusammenarbeit* sind auch Basis für die Reflexion der Lehrpersonen über ihre persönliche Unterrichtsarbeit und die Verbesserung derselben.
- Die *Lektionentafeln* bieten die Möglichkeit für die Reflexion darüber, ob den einzelnen Fachbereichen bzw. Modulen genügend Zeit eingeräumt wird, um den ausreichenden Grundschulunterricht zu ermöglichen.

VII. Koordinationsinstrument

Koordination ist einerseits notwendig zwischen den einzelnen Schulen, zwischen den verschiedenen Schulstufen wie auch der Berufswelt und nachobligatorischen Schulen. Andererseits sieht Art. 62 Abs. 4 BV auch eine Koordination im Bereich des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergänge sowie der Anerkennung von Abschlüssen vor.

- Der *Normbezug* (insbesondere in Bezug auf Art. 62 Abs. 4 BV und Art. 8 HarmoS-Konkordat) setzt den Lehrplan als Koordinationsinstrument ein.
- Durch die Festlegung von *Zielsetzungen* und *Fachinhalten* ermöglicht der Lehrplan ein Mindestmass an Koordination zwischen den Schulen in einem Kanton. Eine Koordination der einzelnen Schulstufen wird auch durch die Darstellung der Fachbereiche und Module mit Kompetenzaufbauten ermöglicht, indem daraus ersichtlich wird, über welche Kompetenzen die Schülerinnen und Schüler beim Übertritt in eine nachfolgende Stufe mindestens

verfügen.[815] Die Darstellung der Grundkompetenzen zeigt nachfolgenden Schulen sowie beruflichen Ausbildungsstätten auf, welche Voraussetzungen die Absolventinnen und Absolventen mitbringen.[816]

- Die *Fachinhalte* der Fachbereichs- und Modullehrpläne enthalten Querverweise. Diese zeigen den Lehrpersonen auf, wo Anknüpfungspunkte zu anderen Fachbereichen oder Modulen bestehen. Dies dient der Koordination zwischen den einzelnen Fachbereichen und Modulen, was insbesondere von Bedeutung ist, wenn diese von verschiedenen Lehrpersonen unterrichtet werden.
- Indem die *Fachinhalte* der Lehrpläne der Kantone (z.B. über sprachregionale Lehrpläne) koordiniert werden, kann die Harmonisierung der Ziele nach Art. 62 Abs. 4 BV realisiert werden.[817]
- Die Koordinationsfunktion von *Fachinhalten* und *Lektionentafeln* ist auch für die administrative Steuerung der Schule durch die Schulbehörden von Bedeutung für die Abstimmung und Koordination von Verwaltungsmassnahmen wie beispielsweise der Genehmigung von Lehrmitteln sowie der Zuteilung der Ressourcen (Lehrerlektionen).[818]
- Die *Fachinhalte* zusammen mit der *Didaktik* dienen der Koordination mit den Lehrmittelverlagen, damit die Lehrmittel auf die Lehrpläne abgestimmt sind.
- Die *Didaktik*, welche Hinweise für die Lehrpersonen enthält, dient der Koordination der Lehrpersonen in Bezug auf die Art der Unterrichtserteilung (z.B. kompetenzorientierter Unterricht) und der Koordination mit den Pädagogischen Hochschulen, damit diese die Lehrpersonen so aus- und weiterbilden, dass sie lehrplangerecht unterrichten können. Das gleiche gilt für die

---

815 Anders etwa im Kanton Aargau, dort sind zwei Lehrpläne vorhanden, einer für den Kindergarten und einer für die Primarschule und die Oberstufe. Dabei handelt es sich um zwei voneinander losgelöste Dokumente. Zudem sind die einzelnen Klassen bei der Darstellung der Fachbereiche nicht miteinander, sondern nacheinander dargestellt.

816 CRIBLEZ, Lehrpläne und Bildungsstandards, in: Ders. et al., FS Künzli, 11.

817 Vgl. dazu auch BGer 1C_665/2015 (05.10.2016), E. 2.3, E. 3.5.3. Zum damit verbundenen Bildungsmonitoring vorne, Teil 1 C.III.1.a)bb).

818 KÜNZLI et al., Programm der Schule, 17; CRIBLEZ, Lehrpläne und Bildungsstandards, in: Ders. et al., FS Künzli, 11. Zur Koordination im Sprachenbereich Lehrplan BE, 15.

Koordination mit den Lehrmittelverlagen, welche dafür sorgen, dass die Lehrmittel auf die Lehrpläne abgestimmt sind.

- Die *Beschreibungen*, welche den Aufbau und die Struktur des Lehrplans erläutern sowie Begriffe definieren, ermöglichen eine Koordination für ein gemeinsames Lehrplanverständnis.

VIII. Legitimationsinstrument

Der Lehrplan konkretisiert verschiedene zentrale Bestimmungen der Schulgesetzgebung für den Schulalltag und legitimiert damit den Bildungsauftrag der Grundschule.

- Der *Normbezug* legitimiert den im Lehrplan formulierten Bildungsauftrag. Das gilt auch für die *Zielsetzungen*, welche das Leitbild des Lehrplans legitimieren.
- In den *Fachinhalten* werden die zu erwerbenden Kompetenzen festgehalten. Wird im Rahmen dieser Kompetenzen unterrichtet, so besteht für die vermittelten Inhalte eine Legitimation für die Lehrpersonen. Der Lehrplan dient damit als Legitimations- und Argumentationshilfe gegenüber Erziehungsberechtigten und Behörden, um Unterrichtshilfen und Unterrichtsmassnahmen zu begründen. Die Erziehungsberechtigten müssen sich auf dem Lehrplan basierende Eingriffe in ihr Erziehungsrecht gefallen lassen. Im Umkehrschluss kann aus den nicht im Lehrplan enthaltenen Kompetenzen geschlossen werden, dass diese auch nicht Teil des schulischen Unterrichts darstellen und die Erziehungsberechtigten können keine entsprechenden Ansprüche an die Lehrpersonen stellen.[819]
- In der *Didaktik* wird festgehalten, auf welche Art und Weise die Schülerinnen und Schüler durch die Lehrpersonen zu unterrichten sind. Folgen die Lehrpersonen diesen Hinweisen, so ist ihre Unterrichtsart durch den Lehrplan legitimiert.
- Die *Didaktik* und die *Fachinhalte* dienen auch der Legitimation der Arbeit der Pädagogischen Hochschulen im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte wie auch im Bereich der Weiterentwicklung im erziehungswissenschaftlichen und pädagogischen Bereich. Werden also Lehrplanbestand-

819 DUBS, Führung, 22.

teile nicht in genügender Weise an die Absolventinnen und Absolventen vermittelt, so fehlt es der Ausbildung an genügender Legitimation.

- Bei der *Zusammenarbeit* wird festgehalten, in welchen besonderen Bereichen die Lehrpersonen die Erziehungsberechtigten über schulische Aktivitäten informieren müssen. Wird in diesem Zusammenhang eine Mitarbeit der Erziehungsberechtigten verlangt, so basiert dies auf einer legitimen Grundlage.

IX. Kontrollinstrument

Der Lehrplan konkretisiert verschiedene zentrale Bestimmungen der Schulgesetzgebung für den Schulalltag und legitimiert damit den Bildungsauftrag der Grundschule. Damit wird er zugleich auch zu einem Kontrollinstrument:

- Die *Fachinhalte* ermöglichen die Evaluierung des Unterrichts, die Aufsicht über das Grundschulwesen durch die kantonalen und kommunalen Instanzen und die Prüfung der Umsetzung des Lehrplans. Durch das Bildungsmonitoring wird ersichtlich, ob die festgelegten Standards (im gesamtschweizerischen Bereich etwa die Grundkompetenzen) erreicht werden und das Abschneiden in internationalen Leistungsvergleichsstudien lässt eine Evaluation des schweizerischen Bildungssystems im Vergleich zu anderen Ländern zu. Da die Fachinhalte Auskunft über den Auftrag pro Zyklus und die zu vermittelnden Kompetenzen geben, ist es möglich, vorhandene Lehrmittel auf ihre Vereinbarkeit mit dem Lehrplan zu prüfen. Gleichzeitig ermöglichen die Fachinhalte die Beurteilung des Unterrichts der einzelnen Lehrperson und damit die Kontrolle, ob die Lehrpersonen ihren Berufsauftrag erfüllen. Daneben bilden die Fachinhalte Grundlage für die Beurteilung der Schülerinnen und Schüler in Bezug auf die Frage, ob diese die vorgesehenen Kompetenzen erreicht haben und in eine nachfolgende Schulstufe übertreten können.[820] Auch die Erziehungsberechtigten erhalten eine Basis zur Überprüfung, ob ihren Kindern die entsprechenden Inhalte vermittelt werden, die zum ausreichenden Grundschulunterricht gezählt werden, um den entsprechenden Anspruch nötigenfalls auch gerichtlich durchzusetzen.

[820] Vgl. zur Beurteilung insb. Lehrplan SG, 39 ff.

- Die *Didaktik* sieht Grenzen für die pädagogische Freiheit der Lehrpersonen vor. Damit wird es den Vorgesetzten ermöglicht, die Erfüllung des Berufsauftrags durch die Lehrpersonen zu überprüfen.
- Die *Lektionentafeln* sehen vor, welche Zeitdauer den Lehrpersonen für welche Fachbereiche oder Module zur Verfügung steht. Diese dienen als Basis zur Kontrolle der Einhaltung derselben für die Schulbehörden, Erziehungsberechtigten sowie die Schülerschaft.
- Die *Zusammenarbeit* dient der gegenseitigen Kontrolle von Lehrpersonen und Erziehungsberechtigten.

X. Grundlage für Aus- und Fortbildung

Um gut qualifizierte Lehrpersonen hervorzubringen und die Ansprüche an die hohe Qualität des Bildungsraumes Schweiz nach Art. 61a BV zu erfüllen, steuern die Lehrpläne die Unterrichtsprogramme der Ausbildungsstätten für künftige Lehrerinnen und Lehrer.[821] Diese sollen während ihrer Ausbildung fachlich und didaktisch im Sinne des Lehrplans auf die Arbeit in der Schulpraxis vorbereitet werden. Ebenso beeinflusst der Lehrplan bzw. dessen Abänderung das Weiter- und Fortbildungsangebot für Lehrpersonen. Der Lehrplan dient der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen und informiert die Pädagogischen Hochschulen über die während der Grundschule zu erwerbenden Kompetenzen.[822] Die Lehrpläne sind nicht nur für die bestehende Unterrichtspraxis bedeutsam, sondern haben auch einen Einfluss auf künftige Schulverhältnisse.

- Die *Zielsetzungen* vermitteln eine Vorstellung über das Leitbild des Lehrplans, was durch die Pädagogischen Hochschulen an die aus- und weiterzubildenden Lehrpersonen vermittelt wird.
- Der *Normbezug* zeigt auf, in welchem rechtlichen Rahmen der Lehrplan geschaffen wird und zeigt auch Grenzen der pädagogischen Freiheit auf, was im Rahmen der Aus- und Weiterbildung an den Pädagogischen Hochschulen zu vermitteln ist.

---

821 Zur Stellung der Pädagogischen Hochschulen vorne, Teil 1 B.VIII. Vgl. auch Fn. 412.

822 Lehrplan SG, Vorwort, 18.

- Anhand der *Lektionentafeln* wird im Rahmen der Aus- und Weiterbildung an den Pädagogischen Hochschulen die Kompetenz, Stundenpläne zu erarbeiten, vermittelt.
- Die *Fachinhalte*, welche die Kompetenzen enthalten, die durch die Lehrpersonen vermittelt werden sollen, dienen als Basis für die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen. Diese Fachinhalte müssen an den Pädagogischen Hochschulen vermittelt werden.
- Die *Beschreibungen* erläutern den Aufbau und die Struktur des Lehrplans und bilden damit eine notwendige Grundlage für das Verständnis, welches aus- und weiterzubildenden Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen zu vermitteln ist.
- Die *Didaktik*, welche Hinweise darauf enthält, wie der Unterricht durch die Lehrpersonen ausgestaltet werden soll und auch etwa auf fachspezifische Besonderheiten oder Sicherheitsaspekte hinweist, dient als Basis für die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen. Diese didaktischen Grundsätze werden dort vermittelt, vertieft und erweitert.
- Die *Zusammenarbeit* beschreibt Situationen, in denen dieser ein besonderes Augenmerk zu schenken ist. Die möglichen Formen der Zusammenarbeit und die Bedeutung der Zusammenarbeit sind ebenfalls im Rahmen der Aus- und Weiterbildung an den *Pädagogischen Hochschulen* zu vermitteln.

XI. Fazit zur ersten Forschungsfrage

Anhand der Bestimmungen, welche den Grundschulbereich rechtlich normieren, sowie der weiteren für den Grundschulbereich wesentlichen (Informations-) Grundlagen (wie Forschung im pädagogischen Bereich, Empfehlungen oder Erklärungen der EDK), der Stellung der einzelnen Akteure des Grundschulbereichs sowie des konkreten Lehrplans lassen sich die rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans eruieren und damit die erste Forschungsfrage beantworten. Indem der Lehrplan all diese Funktionen wahrnimmt, zeigt sich dessen Bedeutung als Instrument des Bildungsrechts. Dem Lehrplan kommen folgende rechtlich bedeutsamen Funktionen zu:

- *Konkretisierung des Begriffs «ausreichender Grundschulunterricht»:* Das übergeordnete Recht enthält diverse Mindestanforderungen für den Grundschulbereich generell (so muss dieser «ausreichend» sein) oder für einzelne Fachbereiche (so sind z.B. drei Lektionen Sport pro Schulwoche obligatorisch). Diese Vorgaben enthalten jedoch selten konkrete Bildungsinhalte, um zu verhindern, dass schulische Inhalte zum Spielball politischer Entscheide werden. Es ist daher die Aufgabe des Lehrplans, die konkreten Bildungsinhalte basierend auf fachlicher Expertise zu formulieren und damit die Basis für die Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts, der die aktuellen Bedürfnisse der Gesellschaft abdeckt, zu bilden. Dabei wird die Ausgestaltung des Lehrplans durch die Rechtsetzung im Schulbereich sowie weitere Faktoren wie etwa internationale Leistungsvergleichsstudien beeinflusst. Als gegenüber den anderen Funktionen vorgelagerte ist diese mit der Formulierung des Lehrplans verwirklicht und wird durch die Wahrnehmung der übrigen Funktionen umgesetzt.
- *Planungsinstrument:* Der Lehrplan soll als Planungsinstrument für verschiedene Grundschulakteure wie Lehrpersonen, Schulteams oder Schulbehörden dienen. Diese Funktion erfüllt sich insbesondere durch die organisatorischen Bestimmungen, welche im Lehrplan enthalten sind.
- *Arbeitsinstrument:* Der Lehrplan soll als Arbeitsinstrument für verschiedene Akteure des Grundschulwesens wie Lehrpersonen, Lehrmittelverlage oder Pädagogische Hochschulen dienen, indem er zentrale Ideen für den Schulalltag konkretisiert und Inhalte für die Schulstunden formuliert. So soll er bspw. den Lehrkräften den Weg weisen, wie sie die Schülerinnen und Schüler dazu befähigen, das erworbene Wissen im Lebensalltag selbstverantwortlich anzuwenden, oder als Grundlage für die Erstellung von Lehrmitteln, Lernmedien und Lernfördersystemen durch die Lehrmittelverlage dienen.
- *Orientierungs- und Informationsinstrument:* Der Lehrplan soll Erziehungsberechtigte, Schülerinnen und Schüler, nachfolgende Schulen und Ausbildungsstätten, Gesellschaft und Politik über das Wissen und die Kompetenzen, die an der Volksschule zu erlernen sind, informieren und orientieren.
- *Reflexionsinstrument:* Der Lehrplan soll als Reflexionsinstrument dazu dienen, dass eine zukunftsorientierte Schule angestrebt und ein dafür ausreichender Grundschulunterricht ermöglicht wird. Er dient als Grundlage für die Weiterentwicklung der Schule, sofern veränderte Bedürfnisse der Gesellschaft, der Berufswelt oder der nachfolgenden Schulen oder schlechtes

Abschneiden in internationalen Leistungsvergleichsstudien Anpassungen erfordern.

- *Koordinationsinstrument:* Der Lehrplan soll die Koordination zwischen den einzelnen Schulstufen ermöglichen und dient auch der Harmonisierung der Ziele des Grundschulwesens. Er soll steuernde Wirkung im gesamten Grundschulbereich übernehmen. Er dient der Verständigung zwischen den einzelnen Schulstufen, den verschiedenen Schultypen sowie zwischen den Kantonen.
- *Legitimationsinstrument:* Als Legitimationsinstrument soll der Lehrplan den politisch legitimierten Auftrag der Gesellschaft an die Volksschule formulieren. Dabei grenzt er diesen auch etwa gegenüber dem Erziehungsauftrag der Erziehungsberechtigten ab.
- *Kontrollinstrument:* Der Lehrplan soll für die mit Aufsichtsfunktion im Bildungswesen betrauten Personen und Behörden als Kontrollinstrument dienen, um das Bildungswesen zu evaluieren, die Arbeit der lehrplanumsetzenden Personen und Organisationen zu kontrollieren und nötigenfalls eine gerichtliche Durchsetzung des Rechts auf ausreichenden Grundschulunterricht ermöglichen.
- *Grundlage für Aus- und Fortbildung:* Der Lehrplan soll als Grundlage für die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen dienen.

D. Die Entscheidkompetenzen beim Lehrplan

I. Einleitung

Da die Schulhoheit gemäss Art. 62 Abs. 1 BV den Kantonen zufällt und diese für die Ausgestaltung des Schulwesens zuständig sind, sind auch der Lehrplan und die damit verbundenen Entscheidkompetenzen Gegenstand der kantonalen Schulrechtsetzung. Die Bedeutung dieser kantonalen Entscheidkompetenzen geht durch die Einführung sprachregionaler Lehrpläne nicht verloren: In denjenigen Kantonen, die zur Sprachregion des Lehrplans 21 gehören, wird ein auf diesem basierender Lehrplan nach den kantonalen Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten eingeführt.[823] Gerade im Zusammenhang mit der Einführung von Lehrplänen, die auf sprachregionalen Lehrplänen basieren, rückten die bestehenden Entscheidkompetenzen beim Lehrplan in den Fokus der Öffentlichkeit und wurden zum Gegenstand diverser politischer Vorstösse im Zusammenhang mit der Frage, wer denn für den Erlass des Lehrplans zuständig sein soll. Aus diesen Gründen stellt die zweite Forschungsfrage die Entscheidkompetenzen beim Lehrplan ins Zentrum. Dabei wird anhand der kantonalrechtlichen Bestimmungen geprüft, welche Behörde in diesen 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen mit dem Erlass des Lehrplans betraut ist (II.). Aufgrund der öffentlichen Debatte über die Lehrpläne ist auch die Frage der Delegation von Kompetenzen zum Erlass des Lehrplans anzusprechen (III.) und zu prüfen, welche weiteren Akteure in dessen Erarbeitung eingebunden sind, wobei auch auf politische Vorstösse einzugehen ist (IV.).

---

823 Siehe dazu vorne, Teil 1 C.IV.4.d)cc). Gleich verhält es sich beim Piano di studio im Kanton Tessin. Eine Verschiebung der Erlasskompetenzen ergibt sich beim PER, dazu vorne, Teil 1 C.IV.4.e).

II. Kompetenz zum Erlass des kantonalen Lehrplans

Ein kantonaler Lehrplan zeichnet sich formell gesehen dadurch aus, dass er von einem kantonalen Organ erlassen wird. Da die Schulhoheit gemäss Art. 62 Abs. 1 BV bei den Kantonen liegt, verfügen diese über die Organisationsautonomie im Grundschulwesen. Damit sind sie auch frei, gemäss ihrem eigenen Recht zu bestimmen, wer für den Erlass der Lehrpläne zuständig ist.[824] Wegen der föderalistischen Ordnung der Schweiz gibt es diesbezüglich kantonale Unterschiede und nicht in jedem Kanton ist das gleiche Organ für den Erlass des Lehrplans zuständig. Die Grundlage für die kantonale Zuständigkeit für den Erlass von Lehrplänen findet sich in den kantonalen Schulgesetzen. Diese legen fest, wer für den Erlass der Lehrpläne zuständig ist:[825]

- *Regierungsrat:* In den Kantonen Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Solothurn und Thurgau ist der Regierungsrat[826] für den Erlass des Lehrplans zuständig.[827] Der Regierungsrat besteht in diesen neun Kantonen aus fünf bzw. im Kanton Nidwalden aus sieben Mitgliedern und wird durch direkte Volkswahl eingesetzt.[828]

---

824 Auch das konkrete Verfahren des Zustandekommens eines Lehrplans ist kantonal unterschiedlich geregelt. Es würde zu weit führen, im Rahmen dieser Dissertation die einzelnen kantonalen Prozesse genauer zu betrachten. Zudem spielen die Abläufe an sich im Rahmen der Fragen rund um die Rechtsnatur und die Legitimation des Lehrplans keine Rolle. Aus diesem Grund wird auf weitergehende Ausführungen diesbezüglich verzichtet.

825 Einher mit der Kompetenz zum Erlass der Lehrpläne geht auch die Kompetenz zur Festlegung der obligatorischen Lehrmittel, vgl. dazu vorne, Teil 1 B.IX.1. Zu den entsprechenden Kompetenzen bei den sprachregionalen Lehrplänen siehe vorne, Teil 1 C.IV.4.

826 Vgl. zur Stellung des Regierungsrats im kantonalen Schulwesen im Allgemeinen vorne, Teil 1 B.III.4.a).

827 § 13 SchulG AG; Art. 36 Abs. 1 SchulG AR; Art. 96 BiG GL; Art. 29 SchulG GR; § 37 Abs. 1 Bst. b SchulG LU; Art. 21 Abs. 3 SchulG NW; Art. 121 Abs. 3 Bst. c i.V.m. Art. 61 Abs. 3 und Art. 91 BiG OW; § 9 Abs. 1 SchulG SO; § 31 Abs. 2 SchulG TG.

828 § 61 Abs. 1 Bst. c i.V.m. § 87 Abs. 2 KV AG; Art. 60 Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 83 Abs. 1 KV AR; Art. 71 i.V.m. Art. 94 Abs. 1 KV GL; Art. 11 Abs. 1 Ziff. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 KV GR; § 18 Abs. 1 Bst. b i.V.m. § 51 Abs. 2 KV LU; Art. 51 Abs. 1 Ziff. 2 i.V.m. Art. 62a KV NW; Art. 57 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 74 Abs. 1 KV OW;

- *Erziehungsdirektion:* In den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis ist die Erziehungs- und Kulturdirektion bzw. die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) bzw. das Departement für Volkswirtschaft und Bildung (DVB) für den Erlass der Lehrpläne zuständig, wobei im Kanton Wallis der Lehrplan zusätzlich der Genehmigung des Staatsrats unterstellt ist.[829] Die Erziehungsdirektion[830] ist eine der insgesamt fünf (Kanton Wallis) oder sieben Direktionen (Bern und Freiburg) dieser Kantone.[831]
- *Erziehungsrat:* In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Uri, Zug und Zürich ist der Bildungs- oder Erziehungsrat bzw. die Landesschulkommission für den Erlass der Lehrpläne zuständig, wobei im Kanton St. Gallen dafür zusätzlich eine Genehmigung durch die Regierung erforderlich ist.[832] Da es sich beim Erziehungsrat um ein Überbleibsel aus den Zeiten der Helvetischen Republik handelt,[833] ist die Zuständigkeit zum Erlass des Lehrplans durch den Erziehungsrat in den genannten Kantonen historisch begründet. Der Erziehungsrat besteht in den einzelnen Kantonen aus unterschiedlich vielen Mitgliedern, die Anzahl variiert dabei zwischen sieben[834] und zwölf[835] Mitgliedern. In allen diesen Kantonen ist der Vorsteher bzw. die Vorsteherin des entsprechenden Departements von Amtes wegen Präsident bzw. Präsidentin des Erziehungsrates.[836] Die übrigen Mitglieder des Erziehungsrates werden

---

Art. 27 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 i.V.m. Art. 77 Abs. 2 KV SO; § 20 Abs. 1 Ziff. 2 i.V.m. § 41 Abs. 1 KV TG.

829 Art. 27 Bst. a SchulV BE; Art. 22 Abs. 1 SchulG FR; Art. 2a Abs. 4 SchulG VS.

830 Vgl. zur Stellung der Erziehungsdirektion im kantonalen Schulwesen im Allgemeinen vorne, Teil 1 B.III.4.b).

831 Art. 25 Abs. 1 OrG BE; Art. 43 Abs. 1 SVOG FR; Art. 1 VO Befugnisse Präsidium und Departemente VS.

832 Art. 68 Abs. 3, Art. 47 Abs. 2 i.V.m. Art. 69 Abs. 3 SchulG AI; § 85 Abs. 1 Bst. j BiG BL; § 68 Abs. 1 SchulG BS; Art. 14 Abs. 3 SchulG SG; Art. 22 Abs. 1 SchulG SH i.V.m. Art. 54 SchulV SH; § 27 SchulG SZ i.V.m. § 3 Weisungen UO SZ; Art. 29 Abs. 1 SchulG UR; § 65 Abs. 3 Bst. e SchulG ZG; § 21 Abs. 1 SchulG ZH.

833 Vgl. dazu und zur Stellung des Erziehungsrates im kantonalen Schulwesen im Allgemeinen vorne, Teil 1 B.III.4.c).

834 So z.B. in den Kantonen Zug und Appenzell Innerrhoden, vgl. § 65 Abs. 1 SchulG ZG bzw. Art. 69 Abs. 1 SchulG AI.

835 So im Kanton Basel-Landschaft, vgl. § 84 Abs. 1 BiG BL.

836 Vgl. z.B. § 79 Abs. 2 SchulG BS; Art. 70 Abs. 2 SchulG SH.

entweder vom Grossen Rat auf Antrag des Regierungsrates[837] oder vom Grossen Rat[838] bestimmt. In den Kantonen St. Gallen und Zug wird der Bildungsrat durch den Regierungsrat gewählt.[839]

III. Delegationsthematik

Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Lehrplans 21 rückte das Instrument des Lehrplans in den Fokus der öffentlichen Debatte. Dabei wurde im Rahmen verschiedener kantonaler Vorstösse die Frage nach der politischen Legitimation der Lehrpläne aufgeworfen und eine verstärkte Mitwirkung der kantonalen Parlamente oder des Stimmvolks gefordert. Dies verdeutlichte die Bedeutsamkeit der kantonalen Schulhoheit und die politische Sensibilität des Bildungswesens. In dieser Dissertation auch detailliert auf die demokratische Legitimation einzugehen, würde den Rahmen sprengen, weswegen sich die nachfolgenden Ausführungen darauf beschränken, zu prüfen, ob die lehrplanerlassenden Behörden entsprechend der Delegationsgrundsätze eingesetzt wurden, da der Lehrplan in allen 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone durch Exekutivorgane erlassen wird.[840]

Das demokratische Prinzip, welches das staatliche Handeln an die Mitwirkung der Stimmbevölkerung bindet, leidet, wenn die Funktionen der gesetzgebenden Gewalt an die Exekutive übergehen, weil die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit verlieren, bei der Gestaltung direkt oder indirekt mitzuwirken, denn mit der Delegation wird auf die Gewaltenteilung Einfluss genommen.[841] Das demo-

---

837 So z.B. in den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich, vgl. § 84 Abs. 1 BiG BL bzw. § 22 Abs. 1 Ziff. 2 BiG ZH.

838 So z.B. in den Kantonen Basel-Stadt und Schaffhausen, vgl. § 79 Abs. 2 SchulG BS bzw. Art. 70 Abs. 2 SchulG SH.

839 Art. 98 Abs. 2 SchulG SG; § 64 Abs. 2 Bst. a SchulG ZG.

840 Dazu vorstehend, Teil 2 D.II. Diese Prüfung erfolgt ungeachtet der Frage nach der Rechtsnatur des Lehrplans (dazu Teil 3 D) zur Klärung der politischen Legitimation des kantonalen Lehrplans, da diese ungeachtet der Rechtsform des Lehrplans von Bedeutung für die Bevölkerung ist, wie die politische Debatte zeigte.

841 BGE 103 Ia 369 E. 3d, 383; vgl. auch CRIBLEZ, Vox Populi, 471 ff. Von *unmittelbarer demokratischer Legitimation* wird gesprochen, wenn eine direkte Mitbestimmung des Volks vorliegt, so z.B. bei der Wahl des Regierungsrats. *Mittelbare demokratische Legitimation* liegt vor, wenn eine vom Volk gewählte Behörde eine andere Be-

kratische Verfahren erzeugt dadurch Legitimation, dass versucht wird, in möglichst umfassender Art und Weise divergierende Meinungen zu berücksichtigen und basierend darauf Lösungen zu finden.[842] Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen von der Legislative (als gesetzgebende Gewalt) an die Exekutive (als vollziehende Gewalt) ist daher nur möglich, wenn die vom Bundesgericht entwickelten Delegationsgrundsätze kumulativ eingehalten werden.[843] Diese Delegationsgrundsätze werden anhand der Kantone Aargau, Bern, Graubünden und St. Gallen geprüft, wobei die entsprechenden Ausführungen auf die anderen deutsch- und mehrsprachigen Kantone grundsätzlich übertragen werden können:

- *Die Delegation darf durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen sein:* Im Rahmen ihrer Organisationsautonomie sind die Kantone frei, ob sie eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen von der Legislative an die Exekutive zulassen oder nicht.[844] Solche Vorbehalte gegenüber der Delegation gehen aus der kantonalen Verfassung hervor. In den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden und St. Gallen ist die Delegation an die Exekutive nicht ausgeschlossen.[845] In den Kantonen Aargau und Graubünden kann der Lehrplan somit durch die Regierung erlassen werden. Im Kanton Bern wird der Lehrplan durch die Erziehungsdirektion erlassen. Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen von dem an und für sich zuständigen Exekutivorgan an eine untergeordnete Behörde wird als *Subdelegation* bezeichnet.[846] Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Subdelegation jedenfalls dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn es sich um die Regelung untergeordneter Einzelheiten mehr technischer Natur durch eine sachnahe Verwal-

---

hörde wählt, so z.B. bei der Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung (vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 35, Rz. 2).

842 BRUNNER, Möglichkeiten, 70.

843 BGE 118 Ia 305 E. 2b, 310 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 27, Rz. 28; AUER, Kantone, Rz. 706 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 368 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1872; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19, Rz. 36 ff.; WYSS, Rechtsetzungsverfahren im Bund, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VII.3, Rz. 28 ff.; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, Rz. 35.

844 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 27, Rz. 29.

845 Im Kanton Bern wird diese explizit erlaubt durch Art. 69 Abs. 2 KV BE.

846 WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 405; JAAG, Verordnung, 641; AUER, Kantone, Rz. 717 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1875 ff.

tungsbehörde handelt.[847] Auch die Frage der Zulässigkeit der Subdelegation richtet sich aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie nach dem kantonalen Recht. Einige Kantone schliessen die Subdelegation vollständig aus (so z.B. der Kanton Aargau in § 91 Abs. 5 KV AG), währenddem andere Kantone eine Subdelegation zulassen, wenn eine entsprechende ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung vorliegt. Für den Kanton Bern erlaubt Art. 69 Abs. 3 KV BE die Subdelegation. Dies gilt auch für den Kanton St. Gallen, dort wird die Subdelegation in Art. 76 KV erlaubt. Das heisst also, dass die erste Voraussetzung auch für die Kantone Bern und St. Gallen erfüllt ist, in denen die Erziehungsdirektion bzw. der Bildungsrat den Lehrplan erlassen.

- *Die Delegation muss im Gesetz selbst enthalten sein:* Damit eine rechtmässige Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vorliegt, muss diese in einem formellen Gesetz verankert sein.[848] Für den Erlass des Lehrplans findet sich die Delegationsnorm, welche die entsprechenden Behörden einsetzt, in den kantonalen Schulgesetzen und damit in einem formellen Gesetz (§ 13 SchulG AG, Art. 29 SchulG GR und Art. 14 Abs. 3 SchulG SG). Im Kanton Bern obliegt der Erlass des Lehrplans gemäss Art. 12 und 12a SchulG BE ordentlicherweise dem Regierungsrat. Diese Befugnis kann der Regierungsrat gemäss Art. 74 Abs. 2 SchulG BE jedoch ganz oder teilweise auf die Erziehungsdirektion übertragen. Von dieser Möglichkeit wurde mit Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b SchulV BE Gebrauch gemacht, indem dort geregelt wird, dass die Erziehungsdirektion die Lehrpläne für die deutschsprachigen bzw. die notwendigen Lehrplanteile für die französischsprachigen Volksschulen durch Direktionsverordnung regelt. Die zweite Voraussetzung ist somit in allen vier Kantonen erfüllt.
- *Die Delegation muss sich auf eine bestimmte Materie beschränken:* Diese Voraussetzung soll sog. Blankodelegationen verhindern, damit nicht ganze Rechtsgebiete weitergereicht werden, denn «[l]a délégation législative n'est pas un blanc-seing.»[849] In den Kantonen bezieht sich die Delegationsnorm explizit und ausschliesslich auf den Lehrplan. Es wird damit also nicht ein ganzes Rechtsgebiet (in casu die Regelung des gesamten Grundschulwesen) an die entsprechenden Behörden übertragen, sondern nur die Kompetenz zum Erlass des Lehrplans und damit ein genau umschriebener Teil des

847 BGE 102 Ia 62 E. 2, 64; 118 Ia 245, E. 3c, 248 f.

848 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 27, Rz. 30.

849 BGE 98 I a 584 E. 3d, 592.

Rechtsgebiets des Grundschulwesens.[850] Auch die dritte Voraussetzung ist damit in den vier Kantonen erfüllt.

- *Das Gesetz selbst muss die Grundzüge (Inhalt, Zweck und Ausmass) der delegierten Regelung umschreiben, soweit sie die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger schwerwiegend berührt:* Mit dieser Voraussetzung soll vermieden werden, dass rechtspolitische Entscheidungen von grundlegender Tragweite der Exekutive überlassen werden.[851] Zu beachten ist aber auch, dass eine zu enge Umschreibung im Gesetz den erforderlichen Spielraum der nachgeordneten Behörde beschneidet.[852] Die Grundzüge der Ausgestaltung des Rahmens des Schulwesens, welche die Rechtsstellung der Privaten beeinflussen (z.B. Schulobligatorium, Dauer des Unterrichts, Anzahl Schulwochen etc.) werden im kantonalen Schulgesetz verankert und damit die grundlegenden rechtspolitischen Entscheidungen getroffen. Im Lehrplan geht es um die schulischen Inhalte, was als politisch bedeutsam einzustufen ist, wobei aber auch hier die Minimalstandards bereits auf Verfassungsebene bzw. im übergeordneten Recht definiert werden.[853] Zu beherzigen ist auch die Funktionsfähigkeit: Unter diesem Gesichtspunkt ist ungeachtet der Bedeutung des zu regelnden Inhalts eine Delegation dann zulässig, wenn «praktische Bedürfnisse, wie das einwandfreie Funktionieren der staatlichen Institutionen, die Förderung des Fortschritts und die Möglichkeit, bei Bedarf geeignete Verwaltungsmassnahmen sofort zu treffen und sie bei veränderter Situation anzupassen»[854] dies erfordern. Dies ist beim Lehrplan der Fall.[855] Somit ist auch die vierte Voraussetzung in den Kantonen erfüllt, da mindestens davon auszugehen ist, dass die Delegation aufgrund der Flexibilitätsbedürfnisse zulässig ist.

Die Delegationsgrundsätze sind in den vier geprüften Kantonen somit erfüllt. Das heisst, dass sowohl der Regierungsrat (in den Kantonen Aargau und Graubünden), wie das Erziehungsdepartement (im Kanton Bern) und der Erziehungs-

---

850 In BGE 128 I 113 E. 3d, 123 etwa entschied das Bundesgericht im Fall der Delegation zur Regelung von Anstellungsbedingungen, dass es sich dabei um ein genau umschriebenes Gebiet handle.

851 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 27, Rz. 32.

852 VGer SG B 2014/216 (28.04.2015), E. 4.1.

853 EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 12 m.w.H.

854 BGE 103 Ia 369 E. 6, 381; vgl. auch hinten, Teil 3 D.III.3.c).

855 Siehe zu den Flexibilitätsüberlegungen vorne, Teil 2 C.II.

rat mit Genehmigung der Regierung (im Kanton St. Gallen) legitimerweise mit dem Erlass des Lehrplans betraut werden.

IV. Zusammenspiel mit den weiteren Akteuren des Grundschulbereichs

Bei der Einsetzung der Exekutivbehörden zum Erlass des Lehrplans werden die Delegationsgrundsätze eingehalten.[856] Trotzdem wurden im Zusammenhang mit der Debatte über die Einführung sprachregionaler Lehrpläne Stimmen laut, welche den Lehrplänen mangelhafte demokratische Legitimation attestierten. Dies führte in verschiedenen Kantonen zu politischen Vorstössen, die etwa den Einbezug der kantonalen Parlamente in den Prozess des Lehrplanerlasses forderten.[857] Solche Abwehrhaltungen, die im Rahmen politischer Vorstösse die kantonale Gesetzgebung ändern, können unter Umständen dazu führen, dass bewährte normative Gefüge ins Wanken geraten und das Ziel einer von Fachpersonen geschaffenen flexiblen Regelung vereitelt wird.[858] Neben demokratischen Überlegungen sind nämlich insbesondere fachliche Überlegungen von Bedeutung: Die Stärken des Parlaments liegen in der Regelung der Grundsätze, um politische Grundlagen zu klären, und nicht unbedingt in der konkreten gestalterischen Ausarbeitung, für welche besonderes Fachwissen vorausgesetzt wird.[859] Gerade solches wird aber für den Erlass eines Lehrplans benötigt. Um den Lehrplan daneben breit abzustützen, ist der Einbezug verschiedener Interessengruppierungen in die Erarbeitung des Lehrplans vorgesehen. Das bedeutet, dass beim Lehrplan die materielle Zuständigkeit im Rahmen der Erarbeitung und Umsetzung wichtiger ist als die formelle Zuständigkeit zum Erlass desselben. Dies zeichnet die Lehrpläne als *diskursive Lehrpläne* aus, da im Vorfeld des Erlasses eines Lehrplans ein Prozess der Verständigung und die Beteiligung einer grossen Zahl von Mitwirkenden, die im Kreise der Grundschulakteure (etwa Lehrpersonen, Erzie-

856 Dazu vorstehend, Teil 2 D.III.

857 Zu den Vorstössen im Detail hinten, 204 f.

858 Vgl. GROSSENBACHER, Druck, 11.

859 Siehe dazu hinten, Teil 3 D.III.3.c).

hungsberechtigte, Politikerinnen und Politiker sowie an Schulentwicklung Interessierte) zu finden sind,[860] durchlaufen wird:[861]

- *Bildungsrat:* Der Bildungsrat als Organ besteht nicht nur in denjenigen Kantonen, in denen er die Kompetenz zum Erlass des Lehrplans hat, sondern auch in weiteren Kantonen. Dort fungiert er etwa als (vor)beratendes Organ für Grundsatzfragen des gesamten Bildungsbereichs, was auch die Möglichkeit von Stellungnahmen zu den Lehrplänen mit sich bringt.[862] In Bezug auf das Fachwissen für Bildungsfragen und die Repräsentation von verschiedenen Anspruchsgruppen ist die Zusammensetzung des Bildungsrates von Bedeutung: Im Kanton Nidwalden beispielsweise setzt sich der Bildungsrat aus Vertreterinnen und Vertretern der Erziehungswissenschaft, der Unterrichtspraxis, der Erziehungsberechtigten, der politischen Behörden, der Wirtschaft sowie der Kultur zusammen.[863] Im Kanton Wallis sollen die Mitglieder des Bildungsrats ausgewählt werden, um «eine bestmögliche Vertretung der verschiedenen Interessen, insbesondere jene der Sozialpartner, sowie eine Ausgewogenheit zwischen Männern und Frauen zu gewährleisten und zu vermeiden, den Rat unnötigerweise schwerfällig zu machen.»[864]
- *Volksschulamt:* Das an das Bildungsdepartement angegliederte Volksschulamt setzt sich mit der pädagogischen und organisatorischen Entwicklung der Volksschule auseinander und bearbeitet damit zusammenhängende Fragen.[865] Auch von diesen Volksschulämtern fliesst Fachwissen in die Entwicklung und Erarbeitung von Lehrplänen.
- *Lehrpersonen:* Je stärker die Schule als eine Einheit verstanden wird, welche Vollzugsaufgaben selber entscheidet und erledigt, desto mehr sind auch die

860 Siehe dazu im Detail vorne, Teil 1 B.

861 Dies wurde in besonderem Masse auch beim Lehrplan 21 gemacht, dazu hinten, 205. Siehe dazu auch KÜNZLI, Kantonale Lehrplanpolitik, in: Criblez et al., FS Künzli, 68 f.; BRÄNDLI, Schulische Inhalte, in: Criblez et al., FS Künzli, 110.

862 § 31 Bst. a KV AG; Art. 30 Abs. 3 Ziff. 3 BiG NW; Art. 110 SchulG VS. Im Kanton Bern gibt es keinen Erziehungsrat, dafür eine Kommission für Lehrplan- und Lehrmittelfragen, welche die Bildungs- und Kulturdirektion berät (Art. 14c SchulG BE). Vgl. zum Erziehungsrat auch vorne, Teil 1 B.III.4.c).

863 Art. 30 Abs. 1 und 2 BiG NW.

864 Art. 4 Abs. 2 Erziehungsratsreglement VS.

865 So geregelt z.B. in Art. 78 SchulG NW. Vgl. z.B. auch <www.ar.ch/verwaltung/departement-bildung-und-kultur/amt-fuer-volksschule-und-sport> (18.12.2020); <www.volksschulbildung.lu.ch/ueber_uns/portraet> (18.12.2020).

Lehrpersonen in diese Aufgabe einzubinden und an deren Ausführung zu beteiligen.[866] So gehört zu den Berufsfeldern der Lehrpersonen auch die Gestaltung der Schule. Diesem Zweck dienen v.a. die Lehrerkonferenzen, welche etwa Fragen des Schulalltags diskutieren[867] oder in die Gestaltung der Lehrpläne eingebunden werden[868]. Bezüglich der Lehrplanarbeit verfolgen die Kantone unterschiedliche Strategien: In einigen Kantonen sind die Lehrkräfte im Erziehungsrat vertreten und üben damit Einfluss auf die Gestaltung der Lehrpläne aus.[869] In anderen Kantonen ist die Lehrerschaft insbesondere im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren berechtigt, sich zu wichtigen schulischen Fragen zu äussern.[870] Wieder andere Kantone sehen vor, dass die Lehrerschaft ermächtigt ist, sich bei der Ausarbeitung von Lehrplänen sowie bei der Einführung von Lehrmitteln vernehmen zu lassen und entsprechende Anträge an das Departement zu stellen[871] oder dass die Lehrkräfte direkt an der Erarbeitung der Lehrpläne beteiligt werden[872] oder deren Beteiligung mindestens angestrebt wird[873].

- *Schülerinnen und Schüler:* Als Direktbetroffene der staatlichen Schulpflicht und im Interesse ihrer eigenen Ausbildung haben die Schülerinnen und Schüler auch besondere Rechte im Zusammenhang mit ihrer Ausbildung und andere Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Grundvoraussetzung für eine solche Mitgestaltung (auch Mitverantwortung[874] genannt) sind Reife und Einsicht. Da dies erst auf höheren Schulstufen erreicht wird, gibt es im Rahmen der frühen Schuljahre daher in der Regel keine eigentliche

---

866 Zur geleiteten Schule siehe vorne, Teil 1 B.III.5.c).

867 Vgl. zu den Lehrerkonferenzen auch PLOTKE, Schulrecht, 346 ff.

868 Z.B. Art. 27 Abs. 3 BiG NW; Art. 32 Abs. 1 BiG OW; § 6 Konferenzreglement SH.

869 Dies ist bspw. im Kanton Schaffhausen der Fall: Hier sind von den elf Mitgliedern des Erziehungsrates vier Lehrpersonen als Vertretung der vier verschiedenen Schulstufen eingesetzt (Primar-, Orientierungs- und Mittelschule sowie Pädagogische Hochschule, vgl. Art. 70 Abs. 2 SchulG SH.). Im Kanton Aargau hat die Kantonalkonferenz der Lehrerinnen und Lehrer der öffentlichen Schulen ein Vorschlagsrecht für vier Personen für die Wahl in den Bildungsrat (§ 79 Abs. 1 SchulG AG).

870 Vgl. Nidwalden und Schwyz (Art. 27 Abs. 1 BiG NW; § 52 Abs. 1 SchulG SZ).

871 Z.B. in den Kantonen Thurgau (§ 49 Abs. 1 SchulG TG), Aargau (§ 48 Abs. 2 SchulG AG), St. Gallen (Art. 89 SchulG SG) und Zürich (§ 59 Bst. c SchulG ZH).

872 So etwa im Kanton Appenzell Innerrhoden (Art. 31 Abs. 2 SchulG AI).

873 So etwa im Kanton Wallis (Art. 2a Abs. 3 SchulG VS).

874 Vgl. zu diesem Begriff im Schulzusammenhang PLOTKE, Schulrecht, 387.

Mitwirkung.[875] Die Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten sind als Vorschlags- oder Anhörungsrechte, Mitberatung oder Mitentscheidung ausgestaltet.[876] Die Mitarbeit kann sich dabei auf alle Fragen beziehen, welche für die Schülerinnen und Schüler von besonderer Bedeutung sind, damit auch auf die Planung und Auswahl des Unterrichtsstoffes.[877] Im Kanton Aargau erhalten die Schülerinnen und Schüler beispielsweise «die Möglichkeit, gegenüber den zuständigen Personen, Behörden und Instanzen stufengerechte und konstruktive Rückmeldungen zum Schulbetrieb abzugeben und an den Evaluationen über die Qualität ihrer Schulen teilzunehmen», wobei diese Beiträge angemessen zu berücksichtigen sind (§ 10 Abs. 2 SchulV AG).

- *Elternvertretungen:* Da die Erziehungsberechtigten hauptverantwortlich für die Erziehung ihrer Kinder sind, ist die Zusammenarbeit zwischen der Schule und den Erziehungsberechtigten von grosser Bedeutung und wird in den kantonalen Schulgesetzen auch verankert.[878] Ansonsten sind die Mitwirkungsrechte der Erziehungsberechtigten eher gering und beschränken sich etwa darauf, Elternversammlungen zu bilden, die von Schulleitungen und Schulbehörden anzuhören sind.[879] Nur in einzelnen Kantonen werden die Erziehungsberechtigten in die Lehrplanarbeit einbezogen, so hält bspw. Art. 2a Abs. 3 SchulG VS fest, dass die Erziehungsberechtigten zur Ausarbeitung und Reform von Lehrplänen befragt werden können. Die Erziehungsberechtigten haben damit nur einen geringen Einfluss auf den Schulbetrieb, sie können aber die Rechtsmittel und Rechtsbehelfe ausschöpfen, um (wirklich oder vermeintlich) unrichtige Anordnungen und Tätigkeiten der Schule zu bekämpfen.[880]
- *Pädagogische Hochschulen:* Die Pädagogischen Hochschulen sind in einem Teil der Kantone im Erziehungsrat vertreten und dadurch in die Erarbeitung der Lehrpläne eingebunden.[881] An den Pädagogischen Hochschulen wird zu-

875 PLOTKE, Schulrecht, 387 f.

876 PLOTKE, Schulrecht, 388.

877 PLOTKE, Schulrecht, 389.

878 Vgl. dazu auch vorne, Teil 1 B.VII.2.

879 So etwa in § 36 Abs. 3 SchulG AG geregelt. Ähnlich auch Art. 31 Abs. 4 SchulG BE sowie ausgeprägter § 14 ff. VO Kooperation Erziehungsberechtigte BS. Vgl. auch PLOTKE, Schulrecht, 782 f.; HEINZER/HANGARTNER, Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz, in: Dies., Gemeinden, 51.

880 PLOTKE, Schulrecht, 485.

881 So etwa im Kanton Schaffhausen (Art. 70 Abs. 2 SchulG SH).

dem Forschung betrieben, welche die Gestaltung von Lehrplänen beeinflussen kann. Die Pädagogischen Hochschulen beeinflussen durch ihre Aus- und Weiterbildung zudem die Lehrpersonen und haben auch dann faktisch eine prägende Wirkung auf den Unterricht, wenn keine Vertreterinnen oder Vertreter dieser Institutionen in die Lehrplanarbeit eingebunden sind.

Gesellschaft und Politik: Die Gesellschaft und die Politik sind grundsätzlich nicht in die Lehrplanarbeit einbezogen und verfügen auch nicht über besondere Mitwirkungsansprüche im Grundschulbereich. Dass die Grundschule jedoch ein beachtetes Tätigkeitsfeld der kantonalen Aufgaben ist, zeigte sich etwa darin, dass in verschiedenen Kantonen Vorstösse zur Änderung der Zuständigkeiten im Bereich der Grundschule und auch in Bezug auf die Kompetenz zum Erlass des Lehrplans eingereicht wurden. Gefordert wurde dabei regelmässig eine aktivere Mitwirkung des Parlaments oder gar des Stimmvolks, um die demokratische Legitimation zu erhöhen.[882] Diese Vorstösse basierten einerseits auf der Skepsis gegenüber dem Lehrplan 21, verdeutlichten andererseits aber auch die Forderung nach verstärkter direkter Demokratie im Bildungsbereich. Vorstösse mit Bezug auf den Lehrplan 21 wurden in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Bern, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zürich lanciert.[883] Diese sind regelmässig gescheitert.[884] Besonders intensiv war

---

882 Vgl. dazu auch GROSSENBACHER, Druck, 9 f.; BOMATTER, Herausforderung, 1689 f.; AMSCHWAND, Qualitätssicherung, 155 m.w.H.; CRIBLEZ, Vox Populi, 471 ff.

883 Im Kanton Schwyz verlangte z.B. die Initiative «NEIN zum Lehrplan 21» u.a. die die Anpassung von § 27 SchulG SZ:

§ 27 SchulG SZ

[2] (neu) In grundlegenden Schulfragen entscheidet das Volk. Interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen müssen vom Kantonsrat genehmigt werden und unterliegen dem fakultativen Referendum. Lehrplanänderungen von grundlegender struktureller Bedeutung unterliegen dem obligatorischen Referendum.

Der Entscheid über die Ungültigerklärung der Initiative gelangte vor das Bundesgericht, welches die Beschwerde im Entscheid BGer 1C_665/2015 (05.10.2015) abwies. Vgl. dazu auch Steinmann Gerold, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 5. Oktober 2016, 1C_665/2015, ZBl 2018, 124 ff., 131 ff.

884 Angenommen wurde etwa im Kanton Schaffhausen die Volksinitiative «Kein Abbau – Schule mit Zukunft», welche forderte, dass während der Primar- und Orientierungsschule nicht weniger als 259 Pflichtlektionen angeboten werden, vgl. <www.sh.ch => Behörde => Abstimmungen und Wahlen => Vergangene Urnengänge => Archiv => Abstimmungen und Wahlen Archiv 2003–2017> (18.12.2020).

die Debatte rund um den Grundschulbereich im Kanton Basel-Landschaft, wo gleich mehrere Vorstösse in diesem Bereich lanciert wurden.[885] Im Rahmen der kantonalen Abstimmungen wurden einzelne Vorstösse gutgeheissen, andere hingegen verworfen.[886] Dies zeigt, dass Spielräume für kantonale Gegebenheiten bestehen und die kantonale Schulhoheit auch durch die Schaffung sprachregionaler Lehrpläne nicht ausgehöhlt wird. Diese Vorstösse verdeutlichen, dass es der Gesellschaft offensteht, den Grundschulbereich mitzuprägen und in politisch umstrittenen Belangen Vorstösse einzubringen, welche z.B. durch kantonale Volksabstimmungen entschieden werden. Erreichen diese Vorstösse in der Abstimmung eine Mehrheit, finden sie anschliessend Aufnahme in das kantonale Recht und sind bei der Erarbeitung des Lehrplans entsprechend zu beachten.[887]

Ein besonderer Weg wurde im Rahmen der Erarbeitung des Lehrplans 21 gewählt: Dort wurde allen Interessierten die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf des Lehrplans geboten und die entsprechenden Rückmeldungen flossen in die Überarbeitung des Lehrplans ein.[888] Eine solche öffentliche Diskussion kann durchaus zu einer breiteren Abstützung eines Vorhabens in der Bevölkerung führen.

---

885 Folgende Vorstösse gab es etwa: «Ja zum Austritt aus dem überteuerten und gescheiterten Harmos-Konkordat», «Einführung Lehrplan 21», «Verzicht auf kostentreibende Sammelfächer», «JA zu Lehrplänen mit klar definierten Stoffinhalten und Themen». Daneben gab es auch noch weitere Vorstösse im Grundschulbereich so etwa die Initiative «Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt». Alle Vorstösse sind abrufbar unter <www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/initiativen/erledigte-initiativen> (18.12.2020).

886 Angenommen wurden die Vorstösse «Verzicht auf kostentreibende Sammelfächer» und der Gegenvorschlag des Landrats zur Gesetzesinitiative «JA zu Lehrplänen mit klar definierten Stoffinhalten und Themen».

887 So geschehen etwa im Kanton Aargau mit der Vorgabe der Mundart für den Kindergarten, vgl. Fn. 281.

888 Vgl. dazu <www.lehrplan21.ch/erarbeitung> (18.12.2020) und vorne, 119 f.

V. Fazit zur zweiten Forschungsfrage

Anhand der rechtlichen Bestimmungen lässt sich eruieren, wer in den Kantonen mit Entscheidkompetenzen im Rahmen des Lehrplanerlasses betraut ist und damit die zweite Forschungsfrage beantworten:

- *Erlasskompetenzen bei kantonalen Lehrplänen:* Der Lehrplan wird in den 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen von einem Exekutivorgan erlassen und zwar vom *Regierungsrat* (in den Kantonen Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Solothurn und Thurgau), der *Erziehungsdirektion* (in den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis) oder dem *Erziehungsrat* (in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Uri, Zug und Zürich).

  Die Einsetzung von Exekutivorganen für den Erlass des Lehrplans wurde etwa im Zusammenhang mit der Frage nach der Einführung eines sprachregionalen Lehrplans in vielen Kantonen kritisiert und zum Gegenstand politischer Vorstösse gemacht. Mit diesen wurde insbesondere das Ziel der Stärkung der Rolle der Parlamente oder der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Bezug auf den Erlass der Lehrpläne verfolgt. Solche Vorstösse wurden in den kantonalen Abstimmungen regelmässig abgelehnt. Die Prüfung der *Delegationsgrundsätze* hat ergeben, dass die Exekutivorgane in den Kantonen legitimerweise für den Erlass der Lehrpläne eingesetzt wurden. Auch aus Flexibilitätsgründen und Gründen der fachlichen Expertise spricht Vieles dafür, das Parlament nicht mit dem Erlass der Lehrpläne zu betrauen, denn die Stärken des Parlaments liegen in der Regelung politischer Grundfragen und nicht in der gestalterischen Ausarbeitung der Inhalte des Grundschulunterrichts, wofür bestimmtes Fachwissen vorausgesetzt ist.
- *Erlasskompetenzen bei den sprachregionalen Lehrplänen:* Beim PER sind die Erlasskompetenzen durch die beteiligten Kantone durch die CSR an die CIIP übertragen und mit dem PER ein direkt anwendbarer Lehrplan erlassen worden. Beim Piano di studio kommt die Erlasskompetenz dem Tessiner Staatsrat zu. Der Lehrplan 21 wurde durch die D-EDK erlassen, ist aber in den Kantonen nicht direkt anwendbar.
- *Mitwirkungskompetenzen:* Die mit der Erlasskompetenz betraute Behörde entscheidet nicht im Alleingang über Form und Inhalt des Lehrplans, sondern hat Zugang zum entsprechenden Fachwissen: So kann der Regierungs-

rat auf das Fachwissen seiner Verwaltung zurückgreifen oder hat beratende Organe wie eine Kommission für Lehrplanfragen, welche unterstützend wirkt. Ist der Erziehungsrat als Erlassorgan eingesetzt, so sorgt dessen Zusammensetzung dafür, dass das notwendige Fachwissen vorhanden ist, indem etwa Lehrpersonen in diesem Gremium Einsitz haben. Zudem werden verschiedene Interessengruppen in die Erarbeitung des Lehrplans einbezogen, so etwa die kantonalen Lehrerkonferenzen, teilweise auch Erziehungsberechtigte oder weitere Interessengruppierungen.

Teil 3:

Rechtliche Einordnung des Lehrplans

A. Einführung

Im Zentrum des dritten Teils dieser Dissertation steht die Beantwortung der dritten Forschungsfrage, welche auf die Rechtsnatur des Lehrplans fokussiert. Diese fand in der Literatur und Rechtsprechung bislang nur wenig Beachtung (B.), doch bereits der Blick auf die spärlich vorhandenen Quellen macht deutlich, dass verschiedene Positionen vertreten werden und eine rechtliche Einordnung nicht leicht fällt. Der Blick in die kantonale Gesetzgebung bestätigt dieses Bild, denn nur gerade vier Kantone legen für den Lehrplan eine Rechtsnatur fest. In dieser Dissertation wird für die Einordnung des Lehrplans der Begriffsbestandteil «Plan» als Anknüpfungspunkt gewählt (C.). Von Bedeutung für die Analyse der Rechtsnatur kantonaler Lehrpläne (D.) sind die Funktionen des Lehrplans, welche basierend auf den Ausführungen zu den einzelnen Grundschulakteuren im Rahmen der ersten Forschungsfrage erarbeitet wurden,[889] und die rechtlichen Bestimmungen des Grundschulrechts, die festlegen, auf welcher Ebene im Rechtsgefüge der Lehrplan anzusiedeln ist.[890] In diesem Rahmen spielt auch die über den Lehrplan entscheidende Instanz, welche im Rahmen der zweiten Forschungsfrage vorgestellt wurde, eine Rolle.[891]

[889] Dazu vorne, Teil 1 B und Teil 2 C.

[890] Dazu vorne, Teil 1 C.

[891] Dazu vorne, Teil 2 D.

B. Einordnung gemäss Lehre, Rechtsprechung und kantonaler Gesetzgebung

I. Lehrmeinungen

In der Literatur finden sich bei einigen Autoren vereinzelte Aussagen zur Rechtsnatur des Lehrplans, wobei sich diese zumeist darauf beschränken, den Lehrplan ohne ausführliche Begründung einzuordnen:[892]

- *Recht auf Verordnungsstufe:* Die Autoren BOSSHARD, BRÄNDLI und CRIBLEZ halten fest, dass der Lehrplan Recht auf Verordnungsstufe darstelle, da er meist ausführliche Darlegungen über die Zweckbestimmung der Volksschule, der einzelnen Schulstufen und die einzelnen Lehrgegenstände enthalte und die Lehrpläne damit Instrumente des bildungspolitischen Zielsetzungsprozesses und damit Teil der Schulgesetzgebung bilden.[893]
- *Rechtsverordnung:* RECHSTEINER und PLOTKE qualifizieren den Lehrplan als Rechtsverordnung, da sich dieser auf die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger (v.a. der Schülerinnen und Schüler) auswirke und daher Aussenwirkung entfalte.[894]
- *Verwaltungsverordnung:* JAAG, KIM und MÜLLER A. vertreten die Ansicht, dass es sich beim Lehrplan um eine Dienstanweisung an die Lehrpersonen handle, da dieser den zu vermittelnden Lehrstoff umschreibe und sich der Adressatenkreis des Lehrplans auf die Verwaltungsorgane beschränke und keine Aussenwirkung entfalte.[895]

---

892 Nachfolgend werden die verschiedenen vertretenen Lehrmeinungen dargestellt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit in Bezug auf die Nennung aller Autorinnen und Autoren zu erheben.

893 BOSSHARD, Rechtsordnung, 150; BRÄNDLI, Schulische Inhalte, in: Criblez et al., FS Künzli, 106; CRIBLEZ, Lehrpläne und Bildungsstandards, in: Ders. et al., FS Künzli, 9.

894 RECHSTEINER, Volksschule, 720; PLOTKE, Schulrecht, 84, 716. GEBERT (Recht auf Bildung, 336 f.) schliesst sich dieser Meinung mit Verweis auf PLOTKE (Schulrecht, 84 f.) an, hält aber zugleich fest, dass Lehrpläne als Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkungen zu qualifizieren seien.

895 JAAG, Rechtsfragen, 539; KIM, Primarschule, 105; MÜLLER A., Schulbenutzer, 128 f., 223 Fn. 29.

GLASER/FUHRER präzisieren dies dahin, dass Lehrpläne – mangels ausdrücklicher Einstufung – Verwaltungsverordnungen organisatorischer Natur seien.

- *Unklare Einordnung:* Gemäss PORTNER ist unklar, ob es sich beim Lehrplan um Recht auf Verordnungsstufe oder um Dienstanweisungen an Lehrpersonen und Schulbehörden handelt.[896] WIEDERKEHR/RICHLI machen die Rechtsnatur des Lehrplans von den kantonalen Gesetzesvorgaben abhängig: Hält die kantonale Schulgesetzgebung fest, dass der Lehrplan für die Schulgemeinden verbindlich ist, so handle es sich um eine Verwaltungsverordnung.[897] Wird der Lehrplan durch Verordnung des Erziehungsrates erlassen, so liege eine Vollziehungs- oder gesetzesvertretende Verordnung vor.[898]

II. Rechtsprechung

Der Lehrplan taucht in der Rechtsprechung verschiedentlich auf, allerdings beschäftigten sich die Gerichte bislang selten mit der Rechtsnatur des Lehrplans, da in den entsprechenden Fallkonstellationen jeweils andere Fragen im Vordergrund standen.[899] Immerhin wurde in folgenden Urteilen die Rechtsnatur des Lehrplans thematisiert:[900]

---

896 PORTNER, Anstaltsgewalt, 14.

897 So für den Kanton St. Gallen (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2790 m.H. auf VGer SG, B 2004/60 [10.06.2004], E. 2c).

898 So für den Kanton Schaffhausen (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2790).

899 So etwa die Frage nach der Zulässigkeit von Dispensationen von bestimmten Unterrichtsinhalten der Schule (z.B. vom Schwimmunterricht; vgl. dazu z.B. BGE 135 I 79) oder Fragen der Gültigkeit kantonaler Volksinitiativen zum schulischen Fächerkatalog (z.B. in Bezug auf die Fremdsprachen, vgl. dazu BGer 1C_267/2016 [03.05.2017] in Bezug auf die Fremdspracheninitiative im Kanton Graubünden) oder einer Ergänzung des fakultativen Referendums mit dem Ziel der Mitsprache des Stimmvolks zu Lehrplanänderungen (vgl. dazu z.B. BGer 1C_665/2015 [05.10.2016] zur Initiative im Zusammenhang mit der Einführung eines obligatorischen bzw. fakultativen Referendums bei interkantonalen Lehrplanfragen im Kanton Schwyz).

900 Die nachfolgende Darstellung erhebt keinen Anspruch auf vollständige Abbildung der Rechtsprechung, sondern soll die relevantesten Aussagen aufgreifen.

- *Genügende gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe:* Im Zuge von schulischen Dispensationsgesuchen für bestimmte Unterrichtsteile, wie z.B. den Schwimmunterricht, hat das Bundesgericht regelmässig zu prüfen, ob eine genügende gesetzliche Grundlage zur Einschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit vorhanden ist. Im Zuge dieser Rechtsprechung hält das Bundesgericht im Grundsatz fest, dass mit dem Lehrplan, der sich auf die kantonale Schulgesetzgebung bezieht, eine genügende gesetzliche Grundlage für einen solchen Grundrechtseingriff vorhanden sei.[901] Es hält fest, dass Studienordnungen und Lehrpläne i.d.R. in der Form generell-abstrakter Regelungen ergehen und gegebenenfalls als Erlasse anfechtbar sind.[902] Auch betont das Bundesgericht regelmässig, dass der Lehrplan eine ausreichende Grundlage für die Bestimmung der einzelnen obligatorischen Unterrichtsfächer bzw. deren Ausgestaltung darstellt.[903]
- *Verordnung:* Das Bundesgericht befasste sich in BGE 98 Ib 461 mit dem Änderungsbeschluss zum Normalstudienplan der Abteilung für Architektur. Dabei betonte das Bundesgericht den generell-abstrakten Charakter dieses Beschlusses und verneinte die notwendige individualisierende Konkretisierung, welche die Abgrenzung zu den abstrakten Rechtsnormen darstellt. Das Bundesgericht hielt fest, dass der Beschluss die Rechtsgrundlage für gestützt auf ihn zu erlassende Verfügungen setze. Das Bundesgericht qualifizierte die Änderung des Lehrplans damit als Verordnung.

  Im April 2015 ordnete das Verwaltungsgericht St. Gallen – gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach der öffentlich zugängliche Lehrplan eine ausreichende Grundlage für die Bestimmung der einzelnen obligatorischen Unterrichtsfächer und deren Ausgestaltung bilde – Lehrpläne, Stoffprogramme sowie Stundentafeln dem Verordnungsrecht zu.[904] Dies

---

901 So hielt das Bundesgericht bspw. fest, dass im Kanton Zürich mit dem Lehrplan eine genügende gesetzliche Grundlage für den konkreten Grundrechtseingriff gegeben sei, da sich der in Frage stehende Turn- und Schwimmunterricht auf den Lehrplan des Erziehungsrates stütze, dem die Kompetenz zum Erlass des Lehrplans in einer klaren Delegationsnorm des Volksschulgesetzes zustehe (BGE 119 Ia 178 E. 6c–e, 188 f.). Siehe auch BGE 135 I 79 E. 6.5, 86; BGer 2C_666/2011 (07.03.2012), E. 2.5.3; 2C_132/2014 (15.11.2014), E. 5.3.3.

902 BGer 2C_272/2012 (09.07.2012), E. 4.4.4.

903 BGer 2C_666/2011 (07.03.2012), E. 2.5.3; BGE 135 I 79 E. 6, 85 f.

904 VGer SG, B 2014/216 (28.04.2015), E. 4.1 m.H. auf BGE 98 Ib 461 und PLOTKE, Schulrecht, 716. Auch das Verwaltungsgericht des Kantons Waadt qualifizierte Stun-

bezog das Verwaltungsgericht auch auf den Lehrplan 21.[905] Es ist präzisierend davon auszugehen, dass das Verwaltungsgericht damit nicht den Lehrplan 21 an sich, sondern den auf dem Lehrplan 21 basierenden kantonalen Lehrplan meint.[906]

- *Verbindlichkeit des Lehrplans:* Konkret mit der Rechtsnatur des Lehrplans befasste sich etwa das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. In einem Entscheid im Jahre 2004 hielt es fest, dass der Lehrplan für die Schulgemeinden verbindlich sei und dem Kanton die Aufgabe zukomme, diesen gesamthaft und einheitlich anzuwenden.[907]

III. Kantonale Gesetzesbestimmungen

Einzelne Kantone äussern sich im Rahmen ihrer Rechtsetzung konkret zur Rechtsnatur der Lehrpläne im Grundschulbereich. Vier Kantone legen in ihren Schulgesetzen fest, welche Rechtsnatur dem Lehrplan zukommt:

- *Verordnung:* Die Kantone Aargau und Schaffhausen qualifizieren den Lehrplan als Verordnung.[908] Der Kanton Bern ordnet den Lehrplan ebenfalls dem Verordnungsrecht zu und wählt dafür explizit die Form der Direktionsverordnung.[909]
- *Weisungen oder Empfehlungen:* Der Kanton Solothurn erlässt den Lehrplan in der Form von Weisungen oder Empfehlungen.[910]

---

dentafeln (grilles-horaires) als Verordnungen (VGer VD, GE.1997.0109 [29.011998], E. 5).

905 VGer SG, B 2014/216 (28.04.2015), E. 2c.

906 Zur Rechtsnatur des Lehrplans 21 siehe vorne, Teil 1 C.IV.4.d)dd).

907 VGer SG, B 2004/60 (10.06.2004), E. 2c. WIEDERKEHR/RICHLI (Praxis, Rz. 2790) präzisieren dies dahingehend, dass in dem Falle eine Verwaltungsverordnung vorliege.

908 § 13 Abs. 2 SchulG AG; Art. 22 Abs. 1 SchulG SH (wiederholt in § 54 Abs. 1 SchulV SH).

909 Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b SchulV BE; Art. 43 OrG BE. Vgl. dazu auch MÜLLER/FELLER, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Dies., Bernisches Verwaltungsrecht, Rz. 99 ff.

910 § 79ter Abs. 4 SchulG SO.

C. Der Plan

I. Einleitung

Verschiedene Lehrmeinungen, die Rechtsprechung und auch einzelne kantonale Bestimmungen greifen die Rechtsnatur des Lehrplans auf. Dies geschieht jedoch zumeist summarisch und ohne Bezugnahme auf den Begriffsbestandteil «Plan». Um den Lehrplan einer rechtlichen Analyse unterziehen zu können, ist es aber unerlässlich, an diesen anzuknüpfen. Aus diesem Grund werden die Begriffe der Planung (II.) und des Plans (III.) näher erläutert und Ausführungen zur Rechtsnatur des Plans (IV.) gemacht. Anschliessend wird geprüft, inwieweit der Lehrplan als Plan zu qualifizieren ist (V.).

II. Der Begriff der Planung

Mit dem Begriff der Planung wird ein Problemlösungsprozess bezeichnet, es handelt sich dabei also um eine Problemlösungsmethode.[911] Die klassische Definition des Begriffs stammt von SCHARPF, der die *Planung* als «eine Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit» umschreibt.[912] Die Planung ist ein systematischer und dauernder Vorgang, mit dem Ziel, den Zustand und die Probleme eines Sachbereichs zu analysieren (Problemanalyse), Vorstellungen über die anzustrebende Entwicklung dieses Sachbereichs zu erhalten (Zielfindung), Massnahmen zur Zielerreichung zu definieren (Handlungsbeiträge) und die Entwicklung des Sachbereichs zu beobachten, zu überprüfen und anzupassen (Kontrolle).[913] Zur Planung bedarf es Informationen (z.B. aus Statistiken, Grundlagenberichten), welche in langfristige Orientierungen eingearbeitet werden.[914]

---

911 TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 2, Rz. 3; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 3 ff.

912 SCHARPF, Planung, 38.

913 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 4; SCHARPF, Planung, 45; WEGELIN, Planung, 43 f.; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 439 Fn. 2; TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 2, Rz. 3.

914 KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 440.

III. Der Begriff des Plans

Am Schluss des Planungsprozesses ergeht als dessen Ergebnis der Plan.[915] Mit dem *Plan* soll die Vorstellung von der Art und Weise, in der ein bestimmtes Ziel verwirklicht werden soll, festgehalten werden.[916] Das Ziel beschreibt dabei den anzustrebenden, künftigen Zustand und bildet den Anknüpfungspunkt für die aktuellen Planungen und Massnahmen.[917] Der Plan soll verschiedene gesetzliche Vorschriften konkretisieren, aufeinander abstimmen und Widersprüche verhindern.[918] Planungsentscheidungen der Verwaltung erfolgen im Rahmen des Ermessensspielraums der Verwaltung und sorgen für eine überschaubare Anwendung dieses Spielraums.[919] Er ist also ein Lenkungs- und Gestaltungsmittel[920] und ein Instrument für den Vollzug der Gesetzgebung und damit eine mögliche Form des Verwaltungshandelns.[921] Die Form und die Benennung sind dabei irrelevant. So kann der Plan aus Worten, Karten, Zahlen oder Zeichen bestehen und etwa als Konzept, Projekt, Programm oder Leitbild bezeichnet werden.[922]

Der Plan taucht in verschiedenen Erscheinungsformen auf (so z.B. als Raumplan, Fahrplan, Finanzplan oder Prüfungsplan). Bekannte Beispiele sind der Richtplan, der Nutzungsplan und der Sachplan.[923] Aufgrund verschiedener Kriterien lassen sich mehrere Arten von Plänen unterscheiden:

---

915 KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 441; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 3.

916 HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.66; OBERMAYER, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in: Erler, Grundgesetz, 147; FLEINER-GERSTER, Grundzüge, 105.

917 TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 1, Rz. 3; WEGELIN, Planung, 49.

918 ROTH, Veröffentlichung, 204.

919 FLEINER-GERSTER, Grundzüge, 103.

920 IMBODEN, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in: Erler, Grundgesetz, 114.

921 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 585, 864.

922 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 6.

923 Der *Richtplan* dient der übergeordneten räumlichen Gesamtsteuerung (KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 443). Der *Nutzungsplan* wird von den Gemeinden zur grundeigentümerverbindlichen Bodenordnung (vgl. Art. 14 ff., 21 ff. RGP) erlassen (KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 443; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 51). Der *Sachplan* hat einen bestimmten Gegenstand zum Sachbereich und wird etwa im Bereich der Raumplanung verlangt. Er zählt zu den In-

- *Bezugsgrösse:* Dabei wird etwa unterschieden zwischen einem Einzelvorhaben (Werkplan), der Planung eines Ressorts (Sachplan), der Planung eines Gebiets (Raumplan) oder der Planung aller Tätigkeiten eines Gemeinwesens (Gesamtplan).[924]
- *Inhalt:* Dabei wird differenziert zwischen den verschiedenen Aufgaben, welche beplant werden und dem Plan entsprechend den Namen geben (z.B. Landschaftsplan, Finanzplan, Legislaturplan).[925]
- *Verbindlichkeit:* Dabei wird zwischen indikativen und imperativen Plänen unterschieden. *Indikative Pläne* sind solche, die nur informierender Art sind.[926] Bei den *imperativen Plänen* handelt es sich um normativ bindende Instrumente.[927] Bei den imperativen Plänen kann zudem unterschieden werden zwischen allgemeinverbindlichen (also unmittelbar verbindlichen bzw. rechtsverbindlichen) und behördenverbindlichen (also mittelbar verbindlichen) Plänen.[928] Damit steht fest, dass Pläne auch Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Bürgerinnen und Bürgern haben können.[929]

IV. Rechtsnatur des Plans

Ohne Planung und Plan lassen sich viele Verwaltungsaufgaben kaum sachgerecht bewältigen, wobei die Bedeutung von Planung und Plan mit der steigenden Komplexität und Interdependenz der Aufgaben zugenommen hat. Eine einheitliche Rechtsfigur des Plans hat sich allerdings nicht ausgebildet und Pläne können auch nicht einheitlich einer bestimmten Handlungsform zugeordnet und nur

strumenten der Ressortplanung, vgl. dazu Art. 13 Abs. 1 RPG (KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 442, TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 2, Rz. 19).

924 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 9.

925 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 9.

926 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 9.

927 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 9; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 441.

928 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 9; FLEINER-GERSTER, Grundzüge, 38.

929 ROTH, Veröffentlichung, 204.

schwer überhaupt in die Systematik der staatlichen Handlungsformen[930] eingeordnet werden.[931] Geklärt ist heute immerhin die Rechtsnatur des Richtplans, des Nutzungsplans und des Sachplans.[932]

Die Instrumente der Planungsverwaltung gelten heute als *eigenständige Handlungsform des Verwaltungsrechts*.[933] Deshalb ist die Rechtsnatur für jeden Plan gesondert unter Beachtung seines Gegenstands, der Zwecksetzung, der Adressaten und der Wirkung zu eruieren. Durch das individuelle Abstimmen der Rechtsnatur zeigt sich die Flexibilität des Plans als Handlungsinstrument. Zur Ermittlung der konkreten Rechtsnatur eines bestimmten Plans ist auch das anwendbare Sachgesetz zu konsultieren.[934] Die Frage nach der Rechtsnatur des Plans ist insbesondere im Zusammenhang mit dem öffentlichen Verfahrensrecht von Bedeutung, da dieses die Handlungsformen nach den Kategorien «Rechtsverbindlichkeit oder Behördenverbindlichkeit» bzw. «Rechtssatz oder Verfügung» einord-

---

930 Unter dem Begriff der *Handlungsformen* werden die verschiedenen Rechtsformen bzw. rechtlichen Gefässe verstanden, in die das staatliche Handeln zu kleiden ist (HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.1). Zu den traditionellen Handlungsformen gehören die Verfügung oder der verwaltungsrechtliche Vertrag.

931 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 585; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 227, 441; JAAG, Verordnung, 633; RHINOW, Rechtsetzung, 219 ff.

932 *Richtpläne* sind behördenverbindlich und können daher weder als Rechtssatz noch als Verfügung qualifiziert werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 958; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 152; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 51). MOOR/POLTIER (Droit administratif II, 560) umschreiben den Richtplan wie folgt: «Le plan directeur est un acte de coordination, dans l'espace et le temps, d'une pluralité de décisions, qu'il prépare ou dont il dirige l'élaboration; ce n'est pas un acte qui a un contenu par lui-même, mais son contenu se trouvera incorporé dans des phases ultérieures de décision.» Der *Nutzungs- oder Zonenplan* ist rechtsverbindlich und stellt eine zwischen Rechtssatz und Verfügung stehende Anordnung dar, «auf welche teils die für generell-abstrakte Normen geltende, teils die für Verfügungen massgebenden Grundsätze anzuwenden sind» (BGE 106 Ia 383 E. 3b, 387, s.a. HÄFELIN/MÜLLER/
UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 960 ff.; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 152; MOOR/POLTIER, Droit administratif II, 523 f.). *Sachpläne*, wie sie im Rahmen von Art. 13 RPG erlassen werden, sind gemäss Art. 22 RPV behördenverbindlich.

933 HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.14.

934 MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 53; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 11.

net.[935] Damit verbunden sind insbesondere die dogmatischen Fragen nach dem rechtlichen Gehör, der Eröffnung, des Rechtsschutzes und der Planänderung.[936] Bei der Einordnung in die tradierten Handlungsformen ist der Blick stets auf die konkret zu lösende Frage zu richten.[937] Allgemein kann festgehalten werden, dass Pläne mit interner Wirkung, welche nur die Verwaltung binden sollen (z.B. Finanzpläne oder raumplanerische Richtpläne) den Verwaltungsverordnungen nahe stehen, währenddem Pläne, welch rechts- und damit allgemeinverbindlich sein sollen (z.B. Nutzungspläne) eher eine Zwischenstellung zwischen Rechtssatz und Verfügung bzw. Allgemeinverfügung einnehmen.[938] Insofern erscheint der Plan auch als Zwischenstufe zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung.[939] Da die Pläne die Entscheidungen der Behörden koordinieren sollen, unterscheiden sie sich von den Gesetzen hauptsächlich hinsichtlich ihrer Zielsetzung – in ihrer Auswirkung auf die Bürgerinnen und Bürger können sie sich faktisch überschneiden.[940]

V. Der Lehrplan als Plan

Die kantonalen Schulgesetze bestimmen, dass ein Lehrplan erlassen wird, welcher die Unterrichtsbereiche bestimmt sowie die Bildungs- und Lernziele enthält.[941] Das bedeutet, dass die Schulgesetze ein Umsetzungskonzept für die Kon-

935 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 10; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 864. D.h., dass die Lösung der Frage nach der Rechtsnatur des Plans im Allgemeinen Verwaltungsrecht zu suchen ist (TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 864).

936 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 10.

937 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 11. Vgl. für eine schematische Darstellung der Handlungsformen der Verwaltung HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.14.

938 FLEINER-GERSTER, Grundzüge, 111 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 6 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 958; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 227; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 50 ff.

939 ROTH, Veröffentlichung, 206 f.

940 FLEINER-GERSTER, Grundzüge, 105.

941 Dazu vorne, Teil 1 C.V.2.b).

kretisierung der Inhalte des Grundschulunterrichts enthalten und die Form des «Plans» für den Vollzug der Gesetzgebung festlegen.[942]

Aus den obigen Ausführungen zum Begriff des Plans ergibt sich, dass dieser durch zwei grundsätzliche Aspekte gekennzeichnet ist: Einerseits stellt er eine Form des Verwaltungshandelns dar, was bedeutet, dass der Urheber des Plans in der Exekutive zu finden ist. Im Rahmen der zweiten Forschungsfrage wurde festgestellt, dass der Lehrplan in den Kantonen durch eine der folgenden Exekutivbehörden erlassen wird:[943]

- Regierungsrat;
- Erziehungsdepartement;
- Erziehungsrat.

Der Plan bildet daneben die aktuellen Planungen und Massnahmen zur Erreichung eines bestimmten Ziels ab und soll dafür verschiedene gesetzliche Vorschriften konkretisieren, aufeinander abstimmen und Widersprüche verhindern, also den Vollzug der Gesetzgebung ermöglichen und für eine überschaubare Anwendung des der Verwaltung zustehenden Ermessensspielraum sorgen. Das Ziel des Lehrplans ist es, den ausreichenden Grundschulunterricht in Bezug auf die schulischen Inhalte zu ermöglichen. Um dieses Ziel zu erreichen, kommen dem Lehrplan verschiedene Funktionen zu, welche im Rahmen der ersten Forschungsfrage erarbeitet wurden.[944] Demnach soll der Lehrplan:

- Den Begriff des ausreichenden Grundschulunterrichts konkretisieren und festlegen, welche Bildungsinhalte gemäss dem aktuellen Standard notwendig sind, um einen ausreichenden Grundschulunterricht zu gewährleisten. Dazu legt der Lehrplan die Ziele für den Unterricht aller Stufen der Volksschule fest und beschreibt den Erwerb von Wissen und Kompetenzen vom Kindergarten bis zur Volksschule.
- Als Planungs- und Arbeitsinstrument für Lehrpersonen, Schulteams und Schulbehörden dienen. Dabei soll der Lehrplan etwa den Lehrkräften den Weg weisen, wie sie die Schülerinnen und Schüler dazu befähigen, das er-

942 Hält ein Gesetz hingegen etwa fest, dass «Ausführungsbestimmungen» erlassen werden sollen, ist damit i.d.R. eine Rechtsverordnung gemeint. Deswegen ist die Rechtsnatur des Plans mittels Auslegung zu ermitteln, sofern das Sachgesetz die Rechtsnatur nicht festlegt.

943 Dazu vorne, Teil 2 D.II.

944 Dazu vorne, Teil 2 C.

worbene Wissen im Lebensalltag selbstverantwortlich anzuwenden, oder als Grundlage für die Erstellung von Lehrmitteln, Lernmedien und Lernfördersystemen durch die Lehrmittelverlage dienen.

- Als Orientierungs- und Informationsinstrument Erziehungsberechtigte, Schülerinnen und Schüler, nachfolgende Schulen und Ausbildungsstätten, die Gesellschaft und die Politik über das Wissen und die Kompetenzen, die an der Volksschule zu erlernen sind, informieren und orientieren.
- Als Reflexionsinstrument dazu dienen, dass eine zukunftsorientierte Schule angestrebt und ein dafür ausreichender Grundschulunterricht ermöglicht wird.
- Als Koordinationsinstrument die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Schulen und Schulstufen sowie die Harmonisierung der Ziele des Grundschulwesens ermöglichen.
- Als Legitimationsinstrument den politisch legitimierten Auftrag der Gesellschaft an die Volksschule formulieren.
- Als Kontrollinstrument für die mit Aufsichtsfunktion im Bildungswesen betrauten Personen und Behörden dienen, damit etwa die Beurteilung des Unterrichts von Lehrpersonen durch Vorgesetzte vorgenommen werden kann.
- Als Grundlage für die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen dienen und dazu einerseits die Pädagogischen Hochschulen über die während der Grundschule zu erwerbenden Kompetenzen informieren und andererseits die Aus- und Weiterbildung qualifizierter Lehrkräfte ermöglichen.

Diese Funktionen dienen als Massnahmen zur Erreichung des Ziels: Indem der Lehrplan den Begriff des ausreichenden Grundschulunterrichts konkretisiert, ermöglicht er den Vollzug der Gesetzgebung in Bezug auf die schulischen Inhalte für den ausreichenden Grundschulunterricht und dient so als Gestaltungsmittel. In der Form als Arbeitsgrundlage zuhanden der untergeordneten Verwaltungsträger wird er zum Steuerungsmittel und dient der Ermessenslenkung, denn der Lehrplan räumt neben verbindlichen Inhalten auch Freiräume ein (in dem etwa verschiedene Unterrichtsbeispiele genannt werden), den insbesondere die Lehrpersonen dann im Rahmen der pädagogischen Freiheit ausfüllen können. Insofern wirkt der Plan als Konkretisierung der Rechtsetzung und Vorbereitung der Rechtsanwendung.

Aus dieser Erläuterung ergibt sich, dass der Lehrplan als Plan im Sinne der Handlungsform des Verwaltungsrechts zu qualifizieren ist.

D. Rechtsnatur kantonaler Lehrpläne

I. Einleitung

Beim Lehrplan handelt es sich um einen Plan im Sinne der rechtlichen Handlungsformen. Da die Rechtsnatur von Plänen aufgrund ihrer Verschiedenheit nicht einheitlich bestimmt werden kann, ist diese auch für den Lehrplan gesondert zu ermitteln. Dazu sind folgende Fragen zu beantworten:

- Äussert sich das Sachgesetz zur Rechtsnatur des Lehrplans? (II.)
- Sofern sich das Sachgesetz nicht äussert: Kann der Lehrplan gemäss den Kategorien «Rechtsverbindlichkeit oder Behördenverbindlichkeit» bzw. «Rechtssatz oder Verfügung» in die tradierten Handlungsformen der Verwaltung eingereiht werden?

  Hier mit einzubeziehen sind folgende Unterfragen:

  - Was ist der Gegenstand des Lehrplans?
  - Was ist die Zwecksetzung des Lehrplans?
  - Welches sind die Adressaten des Lehrplans?
  - Welche Wirkung hat der Lehrplan?

  Um die Prüfung dieser Fragen übersichtlich darstellen zu können, werden in einem ersten Schritt die Fragen und die zugehörigen Begriffe erläutert (III.) und diese erst anschliessend auf den Lehrplan angewendet (IV.). Dabei werden bei den generellen Ausführungen bereits Eingrenzungen vorgenommen, um weitschweifige Abhandlungen, welche für die vorliegende Arbeit keine Bedeutung haben, zu verhindern.

Die genannten Fragen werden mit Bezug auf den Lehrplan des Kantons St. Gallen beantwortet, da dieser in der vorliegenden Arbeit den konkreten Anknüpfungspunkt bildet. Die Antworten lassen sich grundsätzlich auf die Lehrpläne der anderen Kantone übertragen.

II. Einordnung gemäss Sachgesetz

In vier Kantonen äussert sich das Sachgesetz, konkret das kantonale Schulgesetz, zur Rechtsnatur des Lehrplans: Aargau, Bern, Schaffhausen und Solothurn. So

wird der Lehrplan in den Kantonen Aargau, Bern und Schaffhausen als (Direktions-)Verordnung qualifiziert und im Kanton Solothurn als Weisungen oder Empfehlungen.[945]

III. Keine Einordnung gemäss Sachgesetz

In den meisten Kantonen äussert sich das Sachgesetz nicht zur Rechtsnatur des Lehrplans. Das bedeutet, dass zu prüfen ist, ob der Lehrplan gemäss den Kategorien «Rechtsverbindlichkeit» (1.) oder «Behördenverbindlichkeit» (2.) bzw. «Verfügung» (3.) oder «Rechtssatz» (4.) in die tradierten Handlungsformen der Verwaltung eingereiht werden kann.

1. Rechtsverbindlichkeit…

Rechtsverbindlichkeit heisst, dass Rechtsnormen zwischen Staat und Bürger/Bürgerin berechtigen und verpflichten und dabei ein Aussenrechtsverhältnis regeln. Werden keine Rechtsverhältnisse zu Privaten geregelt, so liegen keine rechtsverbindlichen Wirkungen im Sinne des öffentlichen Rechts vor. Rechtsverbindlichkeit bedeutet, dass sich die entsprechende Norm an alle richtet und damit sowohl Behörden wie auch Private verpflichtet und somit auch Rechtsverhältnisse zu Privaten regelt.[946]

2. … oder Behördenverbindlichkeit

Behördenverbindlichkeit bedeutet, dass sich die entsprechende Norm nur an die Behörden richtet und keine Rechtsverhältnisse zu Privaten regelt.[947] Das bedeutet, dass sie nur im Innenverhältnis eines Verwaltungsträgers Rechtsbindungen bewirkt.[948] Die Behördenverbindlichkeit dient dazu, die Wirksamkeit eines In-

---

945 § 13 Abs. 2 SchulG AG; Art. 22 Abs. 1 SchulG SH (wiederholt in § 54 Abs. 1 SchulV SH); Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b SchulV BE; § 79ter Abs. 3 SchulG SO. Dazu auch vorne, Teil 3 B.III. Zu den Konsequenzen dieser Einordnung siehe hinten, Teil 3 D.IV.4.b). Das bedeutet, dass für diese Kantone die Rechtsnatur des Lehrplans nicht durch Auslegung ermittelt werden muss.

946 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rz. 10.

947 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 Rz. 10 f.

948 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41 Rz. 15.

struments sicherzustellen.[949] Erteilt eine vorgesetzte Behörde einer öffentlich-rechtlich angestellten Person konkrete Anweisungen, wie Aufgaben und gesetzliche Pflichten zu erfüllen sind, dann wird deren Rechtsstellung als ausserhalb des Staates stehendes Rechtssubjekt in aller Regel nicht betroffen, sondern diese verbindlichen und erzwingbaren Anordnungen beziehen sich eben auf das Verwaltungsinnere.[950]

3. Rechtssatz…

a) Begriff und Strukturmerkmale des Rechtssatzes

Der Begriff «Recht» i.S.v. Art. 5 Abs. 1 BV erfasst das gesamte in der Schweiz geltende und ordnungsgemäss bekannt gemachte Recht, also Verfassung, Gesetze und Verordnungen sowie zusätzlich auch Völkerrecht, Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze.[951] Rechtssätze finden sich auf allen Stufen der Rechtsordnung. Von wem der Rechtssatz ausgeht, wie sich das Normsetzungsverfahren gestaltet und welche Form (geschrieben oder ungeschrieben) spielt keine Rolle, denn die Strukturmerkmale sind immer die gleichen:

- *Generell-abstrakt:* Als Rechtssätze gelten generell-abstrakt (also allgemeinverbindlich) formulierte Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen oder die Zuständigkeit, die Aufgaben oder die Organisation von Behörden regeln oder ein Verfahren ordnen.[952] *Generell* bedeutet, dass die Regelung auf eine unbestimmte Vielzahl von Personen Anwendung findet.[953] Anwendung findet die Regelung auf alle Personen, für die sie ihrem Sinn nach zutrifft.[954] *Abstrakt* bedeutet,

---

949 TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 9, Rz. 2.

950 Vgl. LGVE 2011 II Nr. 1, E. 2b.

951 Botschaft VE 96, 132; EPINEY, BSK BV, Art. 5, Rz. 36. Die Verfassung selber definiert den Begriff des Rechts allerdings nicht (SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 19).

952 TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 182 BV, Rz. 4; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rz. 6.

953 GIACOMETTI, Allgemeine Lehren, 6. Vgl. auch TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45, Rz. 16; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rz. 8; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 163 BV, Rz. 15; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 340.

954 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rz. 8.

dass die Regelung auf eine unbestimmte Vielzahl von Lebenssachverhalten Anwendung findet.[955] Anwendung findet die Regelung auf alle Lebenssachverhalte, welche den entsprechenden Tatbestand erfüllen.[956] Rechtssätze gewähren die Gleichbehandlung der betroffenen Personen.[957]

- *Unmittelbare Verbindlichkeit:* Auf Bundesebene wird der Rechtssatz in Art. 22 Abs. 4 ParlG definiert.[958] Neben dem Strukturmerkmal generell-abstrakt enthält diese Definition die Anforderung der unmittelbaren Verbindlichkeit. Dieses Element soll zum Ausdruck bringen, dass «verwaltungsinternen Anordnungen, Weisungen oder Richtlinien (sog. Verwaltungsverordnungen) kein rechtsetzender Charakter zukommt.»[959] Das bedeutet, dass auf Bundesebene der Begriff des Rechtssatzes auf allgemeinverbindliche Normen beschränkt ist, also von einem engen Rechtssatzbegriff ausgegangen wird.[960] Die weiteren Normen, welche den staatlichen Innenbereich betreffen, sind zwar Rechtsnormen, aber keine Rechtssätze im legaldefinitorischen Sinne.[961] Trotz dieser in der Lehre anerkannten Grundannahme scheint es problematisch, den Verwaltungsverordnungen den Charakter als Rechtsquelle generell abzusprechen, was sich insbesondere dann zeigt, wenn

---

955 GIACOMETTI, Allgemeine Lehren, 6. Vgl. auch TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45, Rz. 16; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rz. 8; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 340.

956 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rz. 8.

957 MARTIN/SELTMANN/LOHER, Verfügung, 9; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV, Rz. 15.

958 «Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.»

959 Bericht SPK-N ParlG, 3537. Auf Bundesebene wird der Begriff «Weisung» als Sammelbezeichnung für die verschiedenen Arten von nicht rechtsetzenden Verwaltungsverordnungen verwendet (dazu WYSS, Grauzonen, Rz. 1).

960 Vgl. Bericht SPK-N ParlG, 3537; SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 19; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rz. 10; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 163 BV, Rz. 14; MANFRINI, Nature, 37 f., 44 ff.; ODERMATT LUZIAN, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, LeGes 2003, 107 ff., 109.

961 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rz. 11; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 95; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 127; AUER, Kantone, Rz. 729. Zustimmend auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 84, 341.

die Grenzen zwischen «innen» (also Staat und Verwaltung einerseits) und «aussen» (also den Individuen andererseits) nicht schematisch gezogen werden kann.[962]

b) Ausgestaltung des Rechtssatzes

aa) Normdichte

Die inhaltliche Ausgestaltung eines Rechtssatzes orientiert sich am Bestimmtheitsgebot. Dieses steht im Spannungsfeld konträrer Interessen: Rechtssicherheit vs. Einzelfallgerechtigkeit.[963] Für die Ausgestaltung von Rechtssätzen gilt daher: Rechtsnormen müssen im Minimum «so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann.»[964] Unzulässig sind völlig offene Normen, welche den Behörden mehr oder weniger freie Hand lassen.[965] Es braucht also eine «base légale formelle d'une certaine densité»[966], damit die Anforderung an das Legalitätsprinzip erfüllt werden kann. Da nicht alle denkbaren Konstellationen vorhergesehen werden können und um den rechtsanwendenden Behörden Spielräume zu belassen, ist es oftmals auch angezeigt, Rechtsnormen mit einer gewissen Offenheit und Flexibilität zu formu-

962 SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 23; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 96. Es braucht als eine differenzierte Beurteilung im Einzelfall, im Rahmen der Frage, ob eine Verwaltungsverordnung als Rechtsquelle zu qualifizieren ist oder nicht (vgl. MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 484). Zur Thematik der Verwaltungsverordnung als Rechtsquelle siehe auch hinten, Teil 3 D.III.3.f)cc).

963 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19, Rz. 19.

964 BGE 138 IV 13 E. 4.1, 20. Vgl. weiterführend zum Begriff der Normdichte z.B. GRIFFEL, Spiegel, Rz. 102 ff.; SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 33 ff., 36 f.; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, Rz. 6 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 342 ff.; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 47 ff.

965 GRIFFEL, Spiegel, Rz. 102; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 194.

966 BGE 131 II 562 E. 3.1, 565.

lieren.[967] Dies geschieht insbesondere durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder durch Einräumung von Ermessen.[968]

bb) Normstufe

Die Frage der Normstufe einer Rechtsnorm steht im Spannungsfeld von Legitimation und Innovation.[969] So befriedigt die Gesetzesform das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation, währenddem die Verordnung besser dem Bedürfnis nach rascher Revidierbarkeit des Rechts entsprechen kann.[970]

Auf Bundesebene entscheidet das Kriterium der Wichtigkeit, ob ein Gesetz verlangt wird oder eine Verordnung genügt (vgl. Art. 164 Abs. 1 BV). Wichtige Bestimmungen stehen daher auf einer hohen Normstufe und sollen nach Möglichkeit auch eine hohe Normdichte[971] aufweisen, währenddem für Themen von

---

967 MÜLLER G., Gesetzgeber, 49; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 103. Vgl. dazu auch hinten, Teil 3 D.III.3.c).

968 GRIFFEL, Spiegel, Rz. 103; MÜLLER G., Gesetzgeber, 49; zum Verwaltungsermessen generell vgl. SCHINDLER, Verwaltungsermessen, passim. Die neuere Lehre verzichtet auf den Terminus des unbestimmten Rechtsbegriffs und stellt für die Überprüfbarkeit von Entscheidungen der Verwaltungsbehörden darauf ab, zu welchem Zweck der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden mit einer offenen Normierung Entscheidungsspielraum gewährt hat. Je nach Zweck sind die Verwaltungsgerichte geeignet, zu kontrollieren, ob die Verwaltungsbehörden den Spielraum richtig genutzt haben oder nicht (SCHINDLER, Verwaltungsermessen, Rz. 241 ff., 291 ff., 537 ff.; TANQUEREL, Manuel, 510 f., 521 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 393; vgl. auch RHINOW, Rechtsetzung, 58 ff.; zurückhaltend gegenüber der Aufgabe des unbestimmten Rechtsbegriffs TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rz. 31 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 1058).

969 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19, Rz. 16.

970 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19, Rz. 16; MÜLLER G., Gesetzgeber, 48 f. Weiterführend zum Begriff der Normstufe vgl. auch GRIFFEL, Spiegel, Rz. 106 ff.; SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 33 ff., 36 f.; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, Rz. 6 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 350 ff.; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 47 ff. Zur Thematik der demokratischen Legitimation im Zusammenhang mit dem Lehrplan siehe auch vorne, Teil 2 D.III, zur Thematik der Revidierbarkeit auch vorne, Teil 2 C.VI und Fn. 801.

971 Zur Normdichte vorangehend, Teil 3 D.III.3.b)aa).

untergeordneter Bedeutung die Verordnungsstufe ausreicht.[972] Die Wichtigkeit von Bestimmungen beurteilt sich gemäss der Lehre nach folgenden Kriterien:[973]

- Zahl der Adressaten und der geregelten Sachverhalte;
- Intensität des Eingriffs in die Rechte Einzelner;
- politische Bedeutung einer Regelung;
- finanzielle Auswirkungen einer Regelung;
- Akzeptanz einer Regelung;
- Üblichkeit einer Regelung.

Die Frage, welche Entscheidungen wichtig sind, kann je nach Zeit und Ort unterschiedlich beantwortet werden und sich auch verändern.[974]

Die inhaltliche Umschreibung[975] des Gesetzes auf Kantonsebene legt sich wie folgt dar: Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Genf, Jura und Zug verzichten auf jede inhaltliche Umschreibung des formellen Gesetzes.[976] Dies bedeutet, dass dem Gesetzgeber der weiteste Spielraum für seine Tätigkeiten zukommt: «Alles kann und nichts muss»[977] Gegenstand von formellen Gesetzen sein. In den Kantonen Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Tessin, Waadt und Wallis wird der Inhalt formeller Gesetze in erster Linie durch das Kriterium der generell-abstrakten Normstruktur definiert: Gesetze zeichnen sich nach dieser Position vor allem durch die unbestimmte Anzahl ihrer Adressaten und Anwendungsfälle aus sowie durch ihre unbegrenzte Geltungsdauer und beziehen sich auf die Festlegung von Rechten und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen

---

972 Vgl. MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 226 ff.; MÜLLER G., Gesetzgeber, 49; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, Rz. 6 ff.; BGE 134 I 125 E. 3.2, 132 f.; 133 II 331 E. 7.2.1, 347.

973 MÜLLER G., Rechtsetzung, 110 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45, Rz. 23; MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 230; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 353 ff.; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, Rz. 7; JAAG, Verordnung, 646; KLEY ANDREAS/FELLER RETO, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, LeGes 2004, 229 ff., 233 ff.; BGE 130 I 1 E. 3.4.2, 8; 134 I 322.

974 Vgl. etwa KGer BL vom 03.09.2003, ZBl 2004, 602 ff., E. 3c, 605.

975 Zum formellen Gesetzesbegriff in den Kantonen vgl. AUER, Kantone, Rz. 658 ff.

976 AUER, Kantone, Rz. 665.

977 AUER, Kantone, Rz. 665.

und die Regelung der Staatsorganisation.[978] Das Kriterium der Wichtigkeit ist in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Glarus, Solothurn und Uri entscheidend für die inhaltliche Umschreibung des formellen Gesetzes.[979] Eine Mischung zwischen Rechtssatzbegriff und Wichtigkeitskriterium umschreibt in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau und Zürich den Inhalt des formellen Gesetzes.[980] Diese Definition entspricht derjenigen in Art. 164 BV.

c) Die Verordnung

Wie im Rahmen der zweiten Forschungsfrage erarbeitet, wird der Lehrplan in den Kantonen durch eine Exekutivbehörde erlassen.[981] Für den Lehrplan fällt somit die Form des Gesetzes ausser Betracht, da dies der Legislative vorbehalten ist.[982] Somit ist im Rahmen der Ausführungen zum Rechtssatz die Form der Verordnung näher zu betrachten.

Bei der *Verordnung* handelt es sich um einen Erlass, welcher in der Normenhierarchie *unterhalb von Verfassung und Gesetz* steht[983] und im vereinfachten

978 AUER, Kantone, Rz. 666. Art. 187 OGC NE; Art. 60 Abs. 1 KV NW; Art. 60 KV OW; Art. 67 KV SG; Art. 63 LGC TI; Art. 110 Abs. 1 Bst. a KV VD; Art. 42 KV VS und GORBG VS.

979 § 78 Abs. 1 KV AG; § 63 Abs. 1 KV BL; Art. 69 Abs. 1 KV GL; Art. 71 Abs. 1 KV SO; Art. 90 Abs. 1 KV UR.

980 Art. 69 KV AR; Art. 69 Abs. 4 KV BE; § 83 KV BS; Art. 91 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 2 KV FR; Art. 31 KV GR; § 45 KV LU; Art. 50 KV SH; § 50 KV SZ; § 36 Abs. 1 KV TG; Art. 38 Abs. 1 KV ZH.

981 Dazu vorne, Teil 2 D.II.

982 Geregelt wird dies für den Bund in der Bundesverfassung (Art. 163 Abs. 1 BV) und für die Kantone in den kantonalen Verfassungen (vgl. z.B. § 78 Abs. 1 KV AG; Art. 74 Abs. 1 KV BE; Art. 31 Abs. 1 KV GR; Art. 67 KV SG).

983 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 69; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 2684; JAGMETTI, Verordnungen, 12 ff.; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 90. Der Begriff der Verordnung lässt sich nur negativ definieren und da die Verfassungen (kantonale und Bundesverfassung) selber vorschreiben, nach welchem Verfahren Verfassungsbestimmungen und formelle Gesetze erlassen werden können, sind alle Erlasse, welche weder der einen noch der anderen dieser Definitionen entsprechen, als Verordnungen zu bezeichnen (AUER, Kantone, Rz. 681; HANGARTNER YVO, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Organisation, Zürich 1980, 195).

Normsetzungsverfahren entsteht. Das bedeutet, dass die Mitwirkung des Parlaments, wie sie beim Verfahren auf Erlass eines Gesetzes[984] besteht, bei der Verordnungsgebung wegfällt und auch ein Referendum nicht möglich ist.[985] Das vereinfachte Verfahren ist der entscheidende Vorteil einer Verordnung, denn dadurch ermöglicht sie eine ausführliche Detailregelung, die rasch an veränderte Verhältnisse angepasst werden und damit einem bestehenden Flexibilitätsbedürfnis entsprechen kann.[986] Die Verordnung ist somit diejenige Erlassform, mit der am schnellsten neue Rechtsnormen zur Geltung gebracht werden können.[987]

Der Wegfall der Mitwirkung des Parlaments hat den Vorteil der Entlastung desselben, indem die Rechtsetzungsfunktion auf eine zweite Entscheidungsgewalt verlagert und damit eine Arbeitsteilung geschaffen wird.[988] Diese Entlastung des Parlaments als Volksvertretung bedeutet aber gleichzeitig im Sinne eines Nachteils eine geringere demokratische Legitimation einer Verordnung gegenüber einem Gesetz.[989] Für Fragen, welche eminent politischer Natur sind, ist eine politisch ausgehandelte Programmierung durch den Gesetzgeber in der Regel unerlässlich, wobei auch die Grenze zwischen (politischen) Grund- und (fachtechnischen) Detailfragen fliessend ist.[990] Die Rechtsetzung auf der Verordnungsstufe soll denn in erster Linie auch dazu dienen, offene gesetzliche Vorgaben zu *konkretisieren*, so dass eine Entscheidung im Einzelfall (v.a. durch eine

---

984 Vgl. zum Verfahren der Gesetzgebung im Bund TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45, Rz. 52 ff. und zum Gesetzgebungsverfahren in den Kantonen AUER, Kantone, Rz. 378 ff.

985 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 1; BUTTLIGER, Verordnungstätigkeit, 18 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 2684; AUER/KÄLIN, Gesetz, 10. Vgl. zum Einfluss des Gesetzgebers auf die Verordnung auch MÜLLER G., Gesetzgeber, 47 ff.

986 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 71, 359; BUTTLIGER, Verordnungstätigkeit, 18 f.; MÜLLER G., Gesetzgeber, 48 f.

987 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 91.

988 EICHENBERGER, Permanenzproblem, 27; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 90; MÜLLER G., Gesetzgeber, 48.

989 MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 226; MÜLLER G., Gesetzgeber, 48; EICHENBERGER, Permanenzproblem, 34 f.; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 76. Auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlieren ihre Mitwirkungsmöglichkeit, da kein Referendum möglich ist (BGE 103 Ia 369 E. 3d, 383). Vgl. zur Legitimation von Lehrplänen vorne, Teil 2 D.

990 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 273, 276; BGE 128 I 113 E. 3c, 122; 125 I 173 E. 4a, 176.

Verfügung) ermöglicht wird.[991] Die Stärken des Parlaments liegen insbesondere in der Beurteilung der politischen Tragbarkeit vorgeschlagener Lösungen, dem Einbringen gesellschaftlicher Anliegen in den Entscheidungsprozess und der Suche nach ausreichendem Konsens und weniger in der gestalterischen Inhaltsausarbeitung.[992] Gerade die hohe Technizität einer Materie kann dafür sprechen, dass sich das Gesetz auf Grundsätzliches beschränkt und das Weitere delegiert wird, denn damit können legitime Innovationsinteressen gewahrt werden.[993]

Verschiedentlich besteht für Verordnungen ein Genehmigungsvorbehalt. Diese Zustimmungsbedürftigkeit ändert nichts an der Zuständigkeitsordnung, die entsprechende Instanz ist auch in diesen Fällen Verordnungsgeber. Das Parlament kann denn auch die Verordnung nicht selbst ändern, sondern höchstens zur Änderung an den Verordnungsgeber zurückweisen. Wegen der Verwischung der Verantwortlichkeiten wird diese Genehmigungspflicht in der Lehre als problematisch betrachtet.[994]

Verordnungen können unterschieden werden in Parlaments-, Gerichts- sowie Regierungsverordnungen,[995] wobei die Natur des Verordnungsgebers (Legislative, Judikative, Exekutive) als Unterscheidungskriterium herangezogen wird.[996] Da der Lehrplan in den 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen sowie im Tessin von einer Exekutivbehörde (Regierungsrat, Bildungsrat oder Erziehungs-

---

991 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 227; UHLMANN/BINDER, Pechmarie, 159; UHLMANN/HOFSTETTER, Blickwinkel, 459.

992 MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 271 insb. auch Fn. 70. Pluralistische Planungsprozesse tendieren denn auch dazu, komplexe Entscheidungsinhalte nicht im Ganzen zu verarbeiten, sondern sie aufzulösen in eine Vielzahl miteinander nur wenig koordinierter Auseinandersetzungen um Detailprobleme (SCHARPF, Planung, 64).

993 TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, Rz. 8.

994 BUTTLIGER, Verordnungstätigkeit, 234 f.; JAAG, Verordnung, 638 f.; AUER, Kantone, Rz. 724 ff.; Siehe zur Genehmigungspflicht oder dem Verordnungsveto im Detail BUTTLIGER, Verordnungstätigkeit, 233 ff., 281 ff.; WYSS, Rechtsetzungsverfahren im Bund, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VII.3, Rz. 26; MÜLLER G., Gesetzgeber, 47 ff.

995 Vgl. für eine schematische Darstellung der Verordnungsarten TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 28 und zu diesen Verordnungsarten insgesamt, § 14, Rz. 4 ff. Detailliert auch AUER, Kantone, Rz. 683 ff. (Legislativverordnungen), Rz. 695 ff. (Exekutivverordnungen).

996 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 3; AUER, Kantone, Rz. 683 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 72.

departement)[997] erlassen wird, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Exekutivverordnung.

d) Die Exekutivverordnung

Exekutivverordnungen sind generell-abstrakte Erlasse der Exekutivbehörden.[998] Vielfach werden die Exekutivverordnungen auch Regierungsverordnungen genannt. Der Begriff der Regierungsverordnung ist allerdings insofern ungenau, als er suggeriert, dass nur die Regierungsspitze Verordnungen erlassen kann. Sofern die Subdelegation[999] durch das übergeordnete Recht nicht ausgeschlossen ist, können aber auch weitere Exekutivorgane (z.B. Departemente und Ämter) Verordnungen erlassen. Aus diesem Grund drängt sich der Grundbegriff der Exekutivverordnung auf.[1000]

Die Exekutivverordnungen werden in Rechts- und Verwaltungsverordnungen (mit je ihren eigenen Unterarten) eingeteilt.[1001] Als Abgrenzungskriterium gilt der *Adressatenkreis*: Richtet sich die Verordnung nur an Behörden, so liegt eine Verwaltungsverordnung vor, richtet sich die Verordnung auch an Private, so liegt eine Rechtsverordnung vor.[1002]

e) Die Rechtsverordnung

Als *Rechtsverordnung* gilt jede Verordnung, welche als Adressatenkreis die «Allgemeinheit» hat.[1003] Aus der Sicht des Verwaltungsträgers wirkt die Rechts-

---

997 Siehe dazu vorne, Teil 2 D.II.

998 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 6.

999 Vgl. zu den Begriffen der Delegation und der Subdelegation vorne, Teil 2 D.III. In einigen Kantonen ist die Subdelegation ausgeschlossen (z.B. im Kanton Zürich, vgl. JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 428). Die Subdelegation ermöglicht es, in komplexen Materien zwei Stufen von Verordnungsrecht zu schaffen, die sich nach der Tragweite der geregelten Fragen unterscheiden (KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 91).

1000 Vgl. auch JAAG, Verordnung, 636; AUER, Kantone, Rz. 695.

1001 Vgl. zur Einteilung in Rechts- und Verwaltungsverordnungen auch JAGMETTI, Verordnungen, 38 ff.

1002 Zur Frage nach der Rechtssatzqualität der Verwaltungsverordnung siehe vorne, Teil 3 D.III.3.a) und im Detail hinten, Teil 3 D.III.3.f)cc).

1003 Sie ist damit also *allgemeinverbindlich*. WYSS, Rechtsetzungsverfahren im Bund, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VII.3, Rz. 32; TSCHANNEN/ZIMMERLI/

verordnung als Steuerungsmittel des Verwaltungshandelns in den Händen der Verwaltung selbst und damit als Handlungsform der Verwaltung, insbesondere als Vorstufe zur Verfügung.[1004] Sie verpflichtet im Verhältnis zwischen den Behörden und Privaten und ist damit von der Verwaltung her gesehen aussengerichtet.[1005] Rechtsverordnungen finden ihren Geltungsgrund im übergeordneten Recht und müssen amtlich bekannt gemacht werden.[1006] Sie enthalten Rechtsnormen, welche dem Einzelnen Pflichten auferlegen bzw. Rechte verleihen oder das Verfahren und die Organisation von Behörden regeln.[1007] Die Rechtsverordnungen werden in selbstständige und unselbstständige Verordnungen unterteilt.

aa) Selbstständige Verordnungen

Eine *selbstständige Verordnung* (auch verfassungsunmittelbare Verordnung genannt[1008]) stützt sich unmittelbar auf die Verfassung als Rechtsgrundlage und setzt damit primäres Recht.[1009] Die sonst übliche Zwischenstufe des formellen Gesetzes entfällt und es liegt eine Delegation des Verfassungsgebers an die Exekutive vor.[1010] Das bedeutet, dass für solche Verordnungen kein gesetzlicher Genehmigungsvorbehalt vorgesehen werden darf, denn die sich aus der Verfassung ergebende Kompetenz zur Rechtsetzung durch die Exekutive darf durch den Gesetzgeber nicht durch einen Genehmigungsvorbehalt beschränkt wer-

---

MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 12; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 78.

1004 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 40, Rz. 1.

1005 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 12.

1006 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 13; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 79; UHLMANN/HOFSTETTER, Blickwinkel, 463.

1007 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 78; HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.16. Typische Rechtsverordnungen finden sich auf allen Ebenen der Rechtsetzung, so sind etwa die kantonalen Schulverordnungen als Rechtsverordnungen ausgestaltet. Zum typischen Aufbau von Rechtsverordnungen siehe TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 861.

1008 Vgl. JAAG, Verordnung, 639.

1009 AUER, Kantone, Rz. 719; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 16; MÜLLER A., Schulbenutzer, 123 f.; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 123.

1010 AUER, Kantone, Rz. 719; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 16; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 107; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 374.

den.[1011] Solche Verordnungen sind selten. Auf Bundesebene sei als Beispiel die Verordnung vom 30. Mai 1994 über den Bundesfeiertag (SR 116) genannt, welche sich unmittelbar auf Art. 196 Ziff. 9 BV stützt. Zu den selbstständigen Verordnungen gehören zudem die Notverordnungen, welche die Bundesversammlung oder der Bundesrat in Notsituationen ohne gesetzliche Grundlage erlassen darf[1012], sowie die Sachverordnungen, mit denen eine neue Verfassungsbestimmung vorläufig (im Sinne einer Übergangsbestimmung) umgesetzt wird, bis eine gesetzliche Regelung erlassen ist.[1013] Auf kantonaler Ebene ermächtigen nur wenige Kantonsverfassungen die Regierung zum Erlass selbstständiger Verordnungen in einzelnen Teilbereichen.[1014] Als Beispiel sei der Kanton Graubünden genannt, der die Regierung durch Art. 48 Abs. 1 KV GR zur Festlegung der Aufgabenbereiche der Departemente ermächtigt.

bb) Unselbstständige Verordnungen

Eine *unselbstständige Verordnung* stützt sich auf das Gesetz, welchem sie zugeordnet ist.[1015] Das bedeutet, dass die unselbstständige Verordnung vom Bestand dieses Gesetzes abhängig ist und untergeht, sobald und soweit das Gesetz dahinfällt.[1016] Die unselbstständigen Verordnungen werden aufgrund ihres inhaltlichen Verhältnisses zum Gesetz weiter unterteilt in Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen, wobei diese beiden Arten in der Praxis nicht scharf auseinander gehalten werden können und teils auch Mischformen vorhanden sind.[1017] In den Kantonen ergibt sich ein fast identisches Bild, denn alle Kan-

---

1011 JAAG, Verordnung, 642.

1012 Art. 173 Abs. 1 Bst. c, Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV; Art. 7c und 7d RVOG; z.B. BGE 123 IV 29 E. 3, 34 ff. Solche Notverordnungen waren im Rahmen der Corona-Pandemie jüngst aktuell, so z.B. die Verordnung vom 25. März 2020 zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus (Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung, Covid-19-SBüV, SR 951.261).

1013 JAAG, Verordnung, 639 f.; AUER, Kantone, Rz. 723; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 369.

1014 Vgl. dazu AUER, Kantone, Rz. 720 ff.

1015 GRIFFEL, Spiegel, Rz. 123; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 17; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 110; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 91.

1016 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 17.

1017 Dazu TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 20; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 94 f.; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 121; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 440; MÜLLER G., Rechtsetzung, in: Thürer/Aubert/

tone verwenden sowohl Vollziehungs- wie auch gesetzesvertretende Verordnungen.[1018]

Eine *Vollziehungsverordnung* dient dazu, den Inhalt des Gesetzes zu verdeutlichen.[1019] Sie hat die Aufgabe, «den Gedanken des Gesetzgebers durch Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze zu ermöglichen.»[1020] Sie dient damit der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit.[1021] Mittels Vollziehungsverordnungen können insbesondere die im Gesetz verwendeten Begriffe durch Legaldefinition gesetzeskonform präzisiert werden.[1022] Sie muss dabei der Zielsetzung des Gesetzes folgen und darf nur die Regelung, welche in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz aufgenommen ist, aus- und weiterführen und damit den Inhalt des Gesetzes entfalten.[1023] Dabei darf sie das auszuführende Gesetz weder aufheben noch abändern und im Verhältnis zum Gesetz nur sekundäres Recht enthalten.[1024] Durch eine Vollziehungsverord-

---

Müller, Verfassungsrecht, § 70, Rz. 33; BGE 136 I 29 E. 3.3, 33; BGer B 10/05 (30.03.2006), E. 8.2.2. Präzisierend ist anzuführen, dass sich diese Unterscheidung nicht auf die Qualifizierung ganzer Verordnungen, sondern einzelner Verordnungsbestimmungen bezieht und es daher auch möglich ist, dass beide Typen in der gleichen Verordnung vorkommen (GRIFFEL, Spiegel, Rz. 120).

1018 AUER, Kantone, Rz. 697. Teilweise sehen die kantonalen Verfassungen beide Verordnungsarten ausdrücklich vor (AR, BE, BS, FR, GL, JU, LU, OW, SH, SZ, TG, VD, VS), teils nicht (AI, GE, NE, NW, SG, TI, UR, ZG, ZH) und die Kantone AG, BL, GR und SO versuchen auf die Unterscheidung zu verzichten (AUER, Kantone, Rz. 697). Keine dieser Vorgehensweisen spielt faktisch eine Rolle, denn sowohl die gesetzesvertretenden wie auch die Vollziehungsverordnungen kommen in allen Kantonen in grosser Zahl vor (AUER, Kantone, Rz. 697).

1019 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 21; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 99; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 406; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 374; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 182 BV, Rz. 12; EICHENBERGER, Permanenzproblem, 28; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 116. Zum Begriff der Vollziehungsverordnung siehe ausführlich auch JAGMETTI, Verordnungen, 212 ff.

1020 BGE 136 I 29 E. 3.3, 33.

1021 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 22.

1022 WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 418 f.

1023 BGE 136 I 29 E. 3.3, 33; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 23; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 99.

1024 BGE 130 I 140 E. 5.1, 149; 134 I 313 E. 5.3, 317 f.; 136 I 29 E. 3.3, 33; 139 II 460 E. 2.2, 463; 141 II 169 E. 3.3, 172; BVGE 2011/13, E. 15.5, 210; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 23.

nung dürfen den Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich keine neuen Pflichten auferlegt werden, auch wenn diese durch den Zweck des Gesetzes gedeckt wären.[1025] Im Bereich des kantonalen Verordnungsrechts kommt ergänzend hinzu, dass Vollzugsverordnungen keine wichtigen Bestimmungen enthalten dürfen, selbst wenn sie sich an das Gesetz halten, denn wenn die Vollzugsverordnungen diesen Rahmen sprengen, greifen sie in die Befugnisse des Gesetzgebers ein und verletzen den Grundsatz der Gewaltentrennung.[1026] Durch Vollziehungsverordnungen können etwa Verwaltungssanktionen angeordnet oder disziplinarische Massnahmen in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt normiert werden.[1027] Einer expliziten gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Vollziehungsverordnungen bedarf es nicht, sofern die Exekutive eine allgemeine Kompetenz zum Gesetzesvollzug bereits aufgrund der Verfassung besitzt.[1028] Enthält das Gesetz dennoch eine ausdrückliche Aufforderung an die Exekutive zum Erlass von Ausführungsvorschriften, so hat dies nur deklaratorische Bedeutung. Als Beispiel für eine Vollziehungsverordnung sei die Raumplanungsverordnung genannt.[1029]

1025 BGE 130 I 140 E. 5.1, 149; 134 I 313 E. 5.3, 317 f.; 136 I 29 E. 3.3, 33; BVGE 2011/13, E. 15.5, 210; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 407; AUER, Kantone, Rz. 700; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 99.

1026 AUER, Kantone, Rz. 700.

1027 WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 420 f.; BGE 129 I 12 E. 8.5, 24; 124 IV 23 E. 1, 25; 121 I 22 E. 4a, 27.

1028 Art. 182 Abs. 2 BV für den Bund und z.B. Art. 60 und Art. 67 Abs. 2 KV ZH. Vgl. auch AUER, Kantone, Rz. 699, 701; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 24; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 100, 108. Vgl. aber auch EICHENBERGER, Permanenzproblem, 30 ff. Ein Teil der Lehre zählt die Vollziehungsverordnung zu den selbstständigen Verordnungen, weil die Ermächtigung zur Vollzugsrechtsetzung bereits kraft Verfassung besteht und keiner zusätzlichen gesetzlichen Bestätigung mehr bedarf (z.B. KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 91; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 1859 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 2692). Da die Vollziehungsverordnung jedoch vom Bestand des Gesetzes abhängig ist, welches sie konkretisiert, ist dies abzulehnen (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionell suisse I, Rz. 1601; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 182 BV, Rz. 13; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 182, Rz. 5; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 251 f.; TANQUEREL, Manuel, Rz. 323; MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 182, Rz. 9 Fn. 13).

1029 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 23.

Die *gesetzesvertretende Verordnung* (auch gesetzesergänzende Verordnung genannt[1030]) ergänzt den Inhalt der gesetzlichen Regelung, soweit das Gesetz selbst die entsprechende Ermächtigung enthält.[1031] Sie ergänzt ein Gesetz, das noch keine vollständige materielle Regelung enthält und fügt diesem weitmaschigen Gesetz neue Normen hinzu.[1032] Die gesetzesvertretende Verordnung übernimmt damit Gesetzesfunktion, enthält also primäres Recht.[1033] Gesetzesvertretende Verordnungen treten in zwei Konstellationen auf: Erstens, wenn der Gesetzgeber bestimmte Fragen bewusst nicht geregelt hat und die Vervollständigung des Gesetzes der Exekutive überlässt oder zweitens, wenn der Gesetzgeber zwar eine vollständige Regelung getroffen hat, der Exekutive aber die Möglichkeit einräumen will, Teile dieser Regelung unter Umständen zu durchbrechen.[1034] Der Erlass gesetzesvertretender Verordnungen setzt eine entsprechende Delegationsnorm im Gesetz voraus, wobei die aus der Gewaltenteilung abgeleiteten Delegationsgrundsätze zu beachten sind.[1035]

1030 AUER, Kantone, Rz. 702.

1031 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 25; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 96; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 117. Zum Begriff der gesetzesvertretenden Verordnung im Detail JAGMETTI, Verordnungen, 372 ff.

1032 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 96; AUER, Kantone, Rz. 707 ff.; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 374.

1033 BGE 134 I 322 E. 2.6, 229 ff.; BVGer B-1796/2009 (09.11.2010), E. 3.4; AUER, Kantone, Rz. 702; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 182 BV, Rz. 14.

1034 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 26 mit konkreten Beispielen zu diesen beiden Konstellationen; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 182 BV, Rz. 14.

1035 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 97, 102 ff. GRIFFEL (Spiegel, Rz. 118) hält gesetzesvertretende Verordnungen unter dem Aspekt der Gewaltenteilung und der demokratischen Legitimation für problematisch, wenn sie von der Exekutive erlassen werden und auch die Mitwirkung der Bevölkerung im Rahmen des Gesetzesreferendums nicht möglich ist. Eine besondere Ermächtigung im Rahmen einer Gesetzesdelegation ist daher unumgänglich. Im Bund ist diese in Art. 164 Abs. 2 BV enthalten. Siehe zur Delegationsthematik beim Lehrplan vorne, Teil 2 D.III.

f) Die Verwaltungsverordnung

Die *Verwaltungsverordnung* ist eine Verordnung, bei welcher der Adressatenkreis die «Behörden» erfasst.[1036] Es handelt sich dabei also um eine «verallgemeinerte Dienstanweisung» und somit um eine generell-abstrakte Handlungsanweisung der vorgesetzten Behörde an unterstellte Behörden über die Besorgung ihrer Verwaltungsangelegenheiten.[1037] Die geregelte Erfüllung des Verwaltungszwecks ist das Endziel der Verwaltungsverordnungen.[1038] Ihre Hauptfunktion liegt darin, eine einheitliche, sachrichtige und gleichmässige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen; sie dienen also der Rechtskonkretisierung.[1039] Sie dient als Führungs- und Steuerungsmittel und ist damit eine Handlungsform der Verwaltung.[1040] Das bedeutet, dass die Verwaltungsverordnung grundsätzlich nur im verwaltungshierarchischen Verhältnis zwischen über- und untergeordneter Verwaltungseinheit verpflichtet, also sog. «Innenrecht»[1041] enthält, und sich nicht nach aussen richtet.[1042] Der Erlass von Verwaltungsverordnungen basiert auf dem

---

1036 Sie ist damit also *behördenverbindlich*. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 10; EGLI, Rechtsquellen, 1160.

1037 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 11; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 81, 1575; UHLMANN/BINDER, Pechmarie, 156; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 589; AUER, Kantone, Rz. 728; JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 413; MANFRINI, Nature, 83 ff.; AUER/KÄLIN, Gesetz, 62; BGE 128 I 113 E. 3c, 121 f.; 128 I 167 E. 4.3, 171 f.; BVGer A-2811/2011 (13.04.2012), E. 5.4.5.

1038 STAMPFLI, Dienstanweisungen, 12 f.

1039 BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 4; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 127; WYSS, Grauzonen, Rz. 3, 6; WYSS, Rechtsetzungsverfahren im Bund, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VII.3, Rz. 33.

1040 KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 95; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 127; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 11; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 589; STAMPFLI, Dienstanweisungen, 13 ff.

1041 Unter *Innenrecht* wird die Rechtsbeziehung zu untergeordneten Behörden, Bediensteten und (anderen) Personen im besonderen Rechtsverhältnis verstanden (WALDMANN, Umgang, 495).

1042 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rz. 11; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2253, 2304 f.; WALDMANN, Umgang, 498 f.; BGE 121 II 473 E. 2b, 478; 136 V 295 E. 5.7, 308. Auch wenn sich die Verwaltungsverordnung auf das Innenverhältnis bezieht, gehört sie dennoch zu den Rechtsakten (in Abgrenzung zu den Realakten), vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 846; WALDMANN, Umgang, 495.

Hierarchieprinzip bzw. auf der Weisungsbefugnis sowie auf dem Vollzugsauftrag der Behörde.[1043] Grundsätzlich entfaltet erst die Umsetzung der Weisung durch die Verwaltungsbehörden im Rahmen der Rechtsanwendung Rechtswirkungen gegenüber dem Einzelnen und führt zu einer direkten Betroffenheit von Privaten (z.B. durch eine Verfügung).[1044] Verwaltungsverordnungen werden daher auch nicht in der amtlichen Rechtssammlung publiziert.[1045] Häufig ist der Erlass von Verwaltungsverordnungen gesetzlich nicht geregelt, deren Zulässigkeit wird jedoch sowohl von der Lehre wie auch von der Praxis bejaht.[1046] Gemäss Bundesgericht stellen Verwaltungsverordnungen «Meinungsäusserungen über die Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen dar, welche die vorgesetzte Behörde oder die Aufsichtsbehörde im Interesse der gleichmässigen Gesetzesanwendung abgibt.»[1047] Indem das Bundesgericht die Verwaltungsverordnungen als allgemeine Dienstanweisungen generell-abstrakter Natur umschreibt und anfügt, dass es sich dabei um Meinungsäusserungen über die Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen handle, schwächt es den Begriff der Anweisung qualitativ wieder ab.[1048] Die Bezeichnung von Verwaltungsverordnungen in der Praxis ist sehr unterschiedlich, gebräuchlich sind etwa Dienstreglement, Wegleitung, Richtlinie, Leitbild oder Merkblatt.[1049] Die Verwaltungsverordnungen werden unterteilt in organisatorische und vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen.

1043 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 82, 1569 ff. Es handelt sich dabei also um die einzige rein administrative Rechtsquelle, die sich nicht direkt aus dem übergeordneten Recht ableitet (KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 94).

1044 JAAG, Verordnung, 634; MÄGLI, Zugänglichkeit, 137. Zur Thematik der Aussenwirkung einer Verwaltungsverordnung siehe hinten, Teil 3 D.III.3.f)cc).

1045 Teilweise wird immerhin eine freiwillige Aufnahme von Verwaltungsverordnungen in die Gesetzessammlungen vorgesehen, so z.B. im Kanton Obwalden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Publikationsgesetz OW). Zur Zugänglichkeit der Verwaltungsverordnungen des Bundes s.a. MÄGLI, Zugänglichkeit, 127 ff.

1046 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 82.

1047 Dazu BGE 121 II 473 E. 2b, 478.

1048 PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 2, 108 ff.

1049 BGE 128 I 167 E. 4.3, 171; 121 II 473 E. 2b, 478. Typische Beispiele von Verwaltungsverordnungen sind etwa Kreisschreiben oder Wegleitungen von Bundesämtern (vgl. z.B. BGE 139 V 339 E. 4.6, 343 f. zum Kreisschreiben des Bundesamts für Sozialversicherungen über das Verfahren in der Invalidenversicherung). Zur Bezeichnung von Verwaltungsverordnungen s.a. STAMPFLI, Dienstanweisungen, 16 ff.

aa) Organisatorische Verwaltungsverordnungen

Die *organisatorische Verwaltungsverordnung* betrifft etwa Bereiche der inneren Organisation oder des Dienstbetriebs.[1050] Sie bestimmt Aufgabengebiete oder Bezeichnungen von Behörden, ordnet den amtsinternen Ablauf, legt die innere Organisation fest, regelt die Pausen der Staatsangestellten, führt die Organisationsgesetzgebung oder Verfahrensfragen näher aus.[1051] Beispiele für organisatorische Verwaltungsverordnungen sind etwa die Hausordnung einer Universität oder Richtlinien betreffend Vergütung von Spesen.[1052]

bb) Vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen

Die *vollzugslenkende Verwaltungsverordnung* (auch verhaltenslenkende Verwaltungsverordnung genannt[1053]) dient dazu, eine einheitliche Handhabung des Verwaltungsermessens sicherzustellen und beeinflusst dadurch die Tätigkeit der Verwaltung auch inhaltlich.[1054] Als Beispiel seien die Sponsoring-Richtlinien des Bundesamts für Kommunikation[1055] oder die Wegleitung des Bundesamts für Sozialversicherungen zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZWL)[1056] genannt. Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung kommt beispielsweise zum Zug, wenn das Gesetz Entscheidungsbefugnisse durch offene Normbestandteile wie Ermessen oder unbestimmte Gesetzesbegriffe auf die Verwaltung über-

---

1050 PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 73; EGLI, Rechtsquellen, 1160; JAAG, Verordnung, 633.

1051 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 422 f.; PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 73.

1052 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 12.

1053 So etwa BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 3; PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 75 oder STAMPFLI, Dienstanweisungen, 103.

1054 BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 3 f.; PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 75 f.; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 95; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 13; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 423; WYSS, Rechtsetzungsverfahren im Bund, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VII.3, Rz. 35.

1055 BGE 126 II 7 E. 5b/cc, 17. BAKOM, Werbe- und Sponsoringrichtlinien für Radio und Fernsehen, Biel 2019 (<www.bakom.admin.ch => Elektronische Medien => Werbung und Sponsoring => Werbe- und Sponsoringrichtlinien> [18.12.2020]).

1056 BGE 137 V 121 E. 2, 122.

trägt.[1057] Sie wirkt dann ermessenskanalisierend, um den der Verwaltung zustehenden Entscheidungsspielraum rechtlich und sachlich sinnvoll zu gestalten sowie dessen Grenzen einzuhalten.[1058] Sie dienen damit auch der Gewährleistung der Rechtsgleichheit.[1059] Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung darf rechtlich nichts Neues beinhalten, sondern muss im Rahmen der Gesetzesanwendung bleiben.[1060] Im Vergleich zu den Rechtsverordnungen ermöglichen die vollzugslenkenden Verwaltungsverordnungen «eine noch feinere Steuerung des Gesetzesvollzugs und übernehmen dadurch eine Scharnierfunktion zwischen der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung.»[1061] Zudem entbindet sie die Behörden nicht von einer auf den Einzelfall abgestimmten Prüfung.[1062] Da die vollzugslenkenden Verwaltungsverordnungen nicht nur der einheitlichen Handhabung des Verwaltungsermessens dienen, sondern auch der Information der Rechtsunterworfenen, kann ihr Adressatenkreis auch Personen ausserhalb der Verwaltung erfassen.[1063]

cc) Die Thematik der Aussenwirkung und der Rechtssatzqualität

Wird von einem engen Rechtssatzbegriff ausgegangen, so beschränkt sich dieser auf generell-abstrakte Normen mit unmittelbarer Verbindlichkeit.[1064] Somit sind Rechtsnormen, welche den staatlichen Innenbereich betreffen, keine Rechtssätze im legaldefinitorischen Sinne.

Das führt zu folgenden Konsequenzen: *Erstens* können sich die Verwaltungsbehörden beim Erlass von Verfügungen nicht ausschliesslich auf Verwaltungs-

---

[1057] PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 45. Die Offenheit der Normtexte oder die bewusst lückenhaften Regelungen verursachen der rechtsanwendenden Verwaltung gelegentlich Probleme, so dass die Verwaltungsbehörden auf weiterführende Vollzugsregeln angewiesen sind (PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 44).

[1058] BGE 128 I 167 E. 4.3, 171; 105 Ia 349 E. 2a, 352; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 2622; BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 4; PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 53.

[1059] BGE 33 V 394 E. 3.3, 398; 128 I 167 E. 4.3, 171. Vgl. dazu auch PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 61 ff.

[1060] MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 423.

[1061] KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 95.

[1062] MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 426, 431.

[1063] HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.29.

[1064] Dazu vorne, Teil 3 D.III.3.a).

verordnungen stützen.[1065] *Zweitens* sind die Verwaltungsgerichte nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, diese müssen nur mitberücksichtigt werden.[1066] *Drittens* können Private eine Verletzung von Verwaltungsverordnungen nicht mit Rechtsmitteln geltend machen, da sie aus Verwaltungsverordnungen keine Rechte ableiten können.[1067] *Viertens* kann eine Verwaltungsverordnung i.d.R. nicht unmittelbar angefochten werden, denn als anfechtbare Erlasse gemäss Art. 82 Bst. b BGG anerkennt das Bundesgericht nur «Anordnungen generell-abstrakter Natur, die die Rechtsstellung des einzelnen Bürgers berühren, indem sie ihn verbindlich und erzwingbar zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten oder sonstwie seine Rechtsbeziehungen zum Staat verbindlich festlegen.»[1068] Von dieser vierten Konsequenz gibt es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Ausnahme: Eine Anfechtung ist zulässig, wenn die Verwaltungsverordnung mittelbare Aussenwirkungen auf Private hat, sich auf die Rechtsstellung von Privaten also wie eine Rechtsnorm auswirkt.[1069] Eine solche

---

[1065] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 87.

[1066] BGE 106 Ib 252 E. 1, 254; 116 V 80 E. 7b, 84; 122 V 19 E. 5b/bb, 25; 133 V 346 E. 5.4.2, 352; 138 V 50 E. 4.1, 54; BVGer A-1543/2006 (14.04.2009), E.4.5; VPB 60 (1996) Nr. 15, E. 2.2 (Entscheid des Bundesrates); UHLMANN/BINDER, Pechmarie, 157; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 428, 431; PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 67 f., 193 ff. Dies wird in der Lehre kritisiert und gefordert, dass Verwaltungsverordnungen auch für Gerichte und Private massgebend sein sollen, sofern sie sich an den Rahmen von Verfassung und Gesetz halten, da mit vollzugslenkenden Verwaltungsverordnungen offene und unbestimmte Rechtsnormen konkretisiert werden, um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten. Dieser Ansicht kann beigepflichtet werden (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 92; BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 17 ff.; a.M. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 29 ff.).

[1067] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 87. Es können nur eine Verletzung des anwendbaren Gesetzes, des Rechtsgleichheitsgebotes oder des Vertrauensschutzes geltend gemacht werden (UHLMANN/BINDER, Pechmarie, 158).

[1068] BGE 133 I 286 E. 2.1, 289; dazu auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 87; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 21 ff.; GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 523.

[1069] BGE 128 I 167 E. 4.3, 172 f.; 122 I 44 E. 2b, 45; 128 I 167 E. 4.5, 173 f.; WYSS, Rechtsetzungsverfahren im Bund, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht, Bd. 3, VII.3, Rz. 34; JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 415; UHLMANN/BINDER, Pechmarie, 155; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 87 ff.; detailliert zur Anfechtung von Verwaltungsverordnungen vgl. THURNHERR, Soft Law, Rz. 15 ff. Auch dann ist die Verwaltungsverordnung nur anfechtbar, wenn in Ausführung derselben später keine anfechtbaren Hoheitsakte (z.B. eine Verfügung) mehr ergehen oder die

mittelbare Aussenwirkung liegt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vor, «sofern die darin enthaltenen Regeln nicht nur aus internen Anweisungen an Beamte und Angestellte bestehen, sondern darüber hinaus die Rechtsstellung des Privaten direkt oder indirekt näher umschreiben und ihn auf diese Weise in seinen rechtlich geschützten Interessen berühren.»[1070] Dies gelte insbesondere dann, wenn eine Verwaltungsverordnung nicht nur das behördliche Handeln in organisatorischer Hinsicht regle, sondern zuhanden der Beamtinnen und Beamten festlege, wie diese die Bestimmungen des objektiven Rechts im Einzelfall auszulegen und anzuwenden haben, also eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung vorliege.[1071] In diesem Fall wird die Verwaltungsverordnung bezüglich des Rechtsschutzes einer Rechtsverordnung gleichgestellt.[1072] Trotz dieser möglichen Aussenwirkung ändert sich gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

---

Anfechtung solcher nicht zumutbar erscheint (BGE 128 I 167 E. 4.3, 172; 114 Ia 452 E. 1a, 455).

In seiner früheren Rechtsprechung schloss das Bundesgericht eine Anfechtung von Verwaltungsverordnungen aus, da die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verwaltungsverordnung nach der herkömmlichen Auffassung keine Veränderung erfahren (BGE 105 Ia 349 E. 2a, 352; 75 I 209 E. 1, 214). Mit BGE 98 Ia 508 änderte das Bundesgericht seine Rechtsprechung und anerkannte, dass auch eine Verwaltungsverordnung zumindest auf die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger zurückwirken könne, was faktisch von erheblicher Tragweite sein könne (BGE 98 Ia 508 E. 1, 511; 105 Ia 349 E. 2a, 352 f.).

[1070] BGE 98 Ia 508 E. 1, 511, bestätigt z.B. in BGE 105 Ia 349 E. 2a, 352 f. oder 128 I 167 E. 4.3, 172.

[1071] BGE 105 Ia 349 E. 2a, 352. Auch diese organisatorischen Verwaltungsverordnungen können jedoch Auswirkungen auf den Bürger haben: Wird durch eine solche interne Regel eine bestimmte Aufgabe einer gewissen Behörde zugeteilt, muss sich der Bürger an diese Instanz wenden (PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 74) und auch der Richter wird die interne (gesetzmässige) Aufgabenverteilung zu respektieren haben, da deren Regelung in der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden liegt (BGer 2A.247/2003 [22.12.2003], E. 2.2 ff.).

[1072] BGE 105 Ia 349 E. 2a, 353 f.; 98 Ia 508 E. 1, 511; 122 I 44 E. 2b, 45. Dies beschränkt sich auf kantonale Verwaltungsverordnungen, gegenüber Verwaltungsverordnungen des Bundes ist die abstrakte Normenkontrolle von vornherein gemäss Art. 82 Bst. b BGG e contrario unzulässig. Möglich bleibt eine vorfrageweise Überprüfung im Anwendungsfall (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 27 f.).

nichts an der Rechtsnatur der Verwaltungsverordnung im Verhältnis vom Staat zu den Privaten.[1073]

Insbesondere diese vierte Konsequenz führt dazu, dass in der Lehre umstritten ist, ob der Verwaltungsverordnung nicht doch Rechtssatzqualität zuerkannt werden muss, da die Grenzen zwischen «innen» und «aussen» nicht immer klar sind:

> «Die These, dass es Rechtsnormen mit blossen ‹Innenwirkungen› gebe, lässt sich kaum mehr halten. Für den Bürger ist es nicht von Belang, ob die Einzelakte, die ihn betreffen, auf einer ihn unmittelbar berechtigenden oder verpflichtenden Bestimmung oder auf einer Verwaltungsvorschrift beruhen, die nur an das entscheidende Organ gerichtet und nur diesem gegenüber verbindlich ist. Im Ergebnis wirken sich Verwaltungsanweisungen und Rechtsverordnungen für den Bürger oft gleich aus.»[1074]

Gerade da die Verwaltung kein in sich geschlossenes System ist, treten die Verwaltungsbehörden oft in Beziehung mit den Privaten. Aufgrund ihrer Stellung als rechtssatzkonkretisierendes oder verfügungsvorbereitendes Handlungsinstrument tangieren die Verwaltungsverordnungen die Rechtstellung der Privaten vielfach.[1075] Ein Teil der Lehre geht daher davon aus, dass eine saubere Abgrenzung zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnung nicht möglich ist.[1076] Verschiedene Autoren attestieren der Verwaltungsverordnung daher Rechtsnormcharakter mit entsprechenden Konsequenzen bezüglich Publikation und Rechtsschutz.[1077] Gerade der Umstand, dass die Kategorie der Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung kreiert werden musste, zeige, dass die Unterscheidung zwischen Innen- und Aussenrecht hinfällig geworden sei. Gemäss MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET und MANFRINI erfüllen Verwaltungsverordnungen die «théorie de la force

---

[1073] BGE 98 Ia 508 E. 1, 511. Gemäss JAAG/RÜSSLI (Staatsrecht ZH, Rz. 415) handelt es sich bei solchen Verwaltungsverordnungen richtigerweise um Rechtsverordnungen, welche auch entsprechend behandelt werden müssen und insb. auch zu publizieren sind.

[1074] MÜLLER G., Rechtsetzung, 199.

[1075] Dazu PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 183 ff.; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 95 f.

[1076] UHLMANN/BINDER, Pechmarie, 153.

[1077] BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 17 ff.; JAAG, Verordnung, 634 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 91 f.; MÜLLER M., Rechtsverhältnis, 297; PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 260 f.; TANQUEREL, Manuel, Rz. 338. Kritisch gegenüber dieser Lehrmeinung und der damit verbundenen Aufhebung der Begriffe Innen- und Aussenrecht etwa TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 30 f.

juridique relative», denn es treffe zwar zu, dass den Bürgerinnen und Bürger einzig aufgrund einer Verwaltungsverordnung keine Pflichten aufgetragen werden können und sie daraus keine Rechte ableiten können. Falls ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung der Verwaltung jedoch einen Ermessensspielraum einräume, könne die Verwaltung diesen mit einer Verwaltungsverordnung ausfüllen. In diesen Fällen habe die Verwaltungsverordnung sehr wohl rechtliche Auswirkungen, denn es sei eine Fiktion zu glauben, dass Normen, welche sich auf Beziehungen zwischen dem Staat und Privaten beziehen, für die Verwaltung verbindlich sein können, ohne die Rechtsstellung der Privaten zu tangieren.[1078]

In Bezug auf die Problematik der Aussenwirkung wurden in der Lehre daher folgende Lösungsansätze erarbeitet:

- *Adressatenkreis als Abgrenzungskriterium:* Um die Problematik der Aussenwirkung zu vermeiden und insbesondere dem Legalitätsprinzip entsprechen zu können, soll das Kriterium des Adressatenkreises strikt gehandhabt werden. Danach sind alle Verordnungen, die auch Privatpersonen ansprechen als Rechtsverordnungen zu qualifizieren und nur diejenigen, welche ausschliesslich Verwaltungsorgane adressieren als Verwaltungsverordnungen zu bezeichnen.[1079]
- *Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung als Rechtsverordnung:* Nicht der Adressatenkreis sondern die Aussenwirkung an sich soll zum Anlass genommen werden, die Unterscheidung zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnung zu treffen: Demnach sollen alle Verwaltungsverordnungen, die Aussenwirkungen entfalten, als Rechtsverordnungen erlassen und materiell sowie prozessual entsprechend behandelt werden.[1080] Dies gelte insbesondere für diejenigen Verwaltungsverordnungen, an welche nachgeordnete Verwaltungsorgane strikte gebunden sind, da die Privaten durch jeden Rechtsakt mit Verbindlichkeitsanspruch betroffen sind.[1081]

1078 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 430; MANFRINI, Nature, 237. So auch KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 95 f.

1079 MÜLLER A., Schulbenutzer, 128 f.

1080 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 590; JAAG/RÜSSLI, Staatsrecht ZH, Rz. 415; JAAG, Verordnung, 635. Das Bundesgericht bezeichnet Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung zwar nicht als Rechtsverordnungen, behandelt diese materiell sowie prozessual aber wie solche (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3, 172, vgl. auch Fn. 1069).

1081 RHINOW, Rechtsetzung, 281.

- *Aufhebung des Begriffs «Aussenwirkung»:* Da die Abgrenzung zwischen Innen- und Aussenwirkung fliessend ist, soll der Begriff der Aussenwirkung aufgehoben und die Verwaltungsverordnung als zweites Handlungsinstrument der Verwaltung neben der Rechtsverordnung zugelassen werden.[1082] Für die Aufhebung des Begriffs spreche auch, dass es paradox erscheine, den Verwaltungsverordnungen gegenüber Privaten keine rechtliche Wirkungen zuzugestehen, obwohl diese im Innenverhältnis die Behörden rechtlich binden würden, denn damit erinnere die Verwaltungsverordnung «à un masque de carnaval, blanche d'un côté, noire de l'autre.»[1083]
- *Anerkennung der Verwaltungsverordnung als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts:* BIAGGINI spricht sich dafür aus, die Verwaltungsverordnung als Rechtsnorm zu qualifizieren.[1084] Er bezieht diese Haltung aber auf einen *engen Begriff* der Verwaltungsverordnung. Als Verwaltungsverordnung gilt danach jenes verwaltungsrechtliche Handlungsinstrument, welches einen gewissen Grad an Verbindlichkeit beansprucht.[1085] Damit sind allgemeine Informationsschreiben, welche lediglich den Gesetzestext wiederholen oder schlichte Merkblätter ohne eigenen Beitrag an die Rechtsanwendung nicht unter den Begriff der Verwaltungsverordnung zu subsumieren.[1086] In dieser Form könne die Verwaltungsverordnung die Funktion der Verdeutlichung eines Rechtssatzes oder der Vorbereitung einer Verfügung übernehmen und stehe damit an der Schnittstelle zwischen Normtext und Entscheidung als

---

1082 PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 187.

1083 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 430.

1084 BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 15, 17.

1085 Problematisch an den Verwaltungsverordnungen ist jedoch, dass häufig nicht auf den ersten Blick klar ist, welchen Grad der Verbindlichkeit sie für sich beanspruchen und dies erst durch Auslegung zu bestimmen ist (BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 18). Die Frage nach der Verbindlichkeit muss letztlich durch das entsprechende Dokument selber beantwortet werden (UHLMANN/BINDER, Pechmarie, 153).

1086 Einen weiten Begriff der Verwaltungsverordnung verwenden UHLMANN/BINDER. Sie sehen die Verwaltungsverordnung als Sammelbecken für jegliche generell-abstrakten Regelungen, welche nicht auf Stufe Gesetz oder Rechtsverordnung anzusiedeln sind (UHLMANN/BINDER, Pechmarie, 153; ebenso EGLI, Rechtsquellen, 1160). THURNHERR (Soft Law, Rz. 12) stellt sich auf den Standpunkt, dass von einem weiten Begriffsverständnis der Verwaltungsverordnung auszugehen sei und anschliessend die nicht rechtsschutzwürdigen Erscheinungen abzusondern seien.

Bindeglied im Prozess der Rechtsanwendung.[1087] Der Vorteil wäre, dass der Verwaltung zwei Instrumente zur Verfügung stehen: Einerseits die Rechtsverordnung, die sich anbietet, wenn im Anschluss an das Gesetz noch Fragen von gewisser Wichtigkeit zu klären sind, oder das Bedürfnis nach Transparenz und Stabilität besonders gross ist.[1088] Andererseits die auf einen engen Begriff begrenzte Verwaltungsverordnung, die dem Bedürfnis nach einer flexibleren, gesetzestechnisch weniger anspruchsvollen und auch auf unterer Verwaltungsstufe verfügbaren Handlungsform entspricht.[1089]

- *Verwaltungsverordnungen als Gewohnheitsrecht:* EGLI vertritt den Ansatz, dass Verwaltungsverordnungen vielfach die Voraussetzungen zur Anerkennung als Gewohnheitsrecht erfüllen. Verwaltungsverordnungen geben demnach in generell-abstrakter Weise die für eine Vielzahl von Fällen einheitlich zu befolgende Praxis der Verwaltungsbehörden wieder, welche sich sowohl auf die Rechtsüberzeugung der Verwaltungsbehörden wie auch auf die Rechtsüberzeugung der von der Praxis betroffenen Privaten stützen könne.[1090] Zudem kommen vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen dort zum Zug, wo das bestehende Recht durch offen formulierte, generalklauselartige Normen und Verweisungen auf das Ermessen der rechtsanwendenden Behörde Raum für eine gewohnheitsrechtliche Regelung lasse.[1091]

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass die Thematik der Rechtssatzqualität der Verwaltungsverordnung in der Lehre kontrovers diskutiert und verschiedene Lösungsansätze präsentiert werden, welche das Bundesgericht bislang aber nicht zu einer Änderung der Rechtsprechung bewogen haben. Dies mag daran liegen, dass keiner der vorgeschlagenen Lösungsansätze vollständig zu überzeugen vermag bzw. diese zu neuen Herausforderungen (z.B. im Zusammenhang mit der Publikationspflicht) führen können. Es erscheint daher noch immer sinnvoll, im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Verwaltungsverordnung als Rechtsquelle zu qualifizieren ist.[1092] Dies ist dann sinnvoll, wenn eine Verwaltungsver-

---

[1087] BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 15; PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 95; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 92.

[1088] BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 14.

[1089] BIAGGINI, Vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 14.

[1090] EGLI, Rechtsquellen, 1166.

[1091] EGLI, Rechtsquellen, 1166.

[1092] SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 23; MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz. 484.

ordnung nicht bloss die Verwaltung Betreffendes regelt, sondern Anweisungen für die Rechtsanwendung erteilt, und der Verwaltungsverordnung daher eine gewisse Aussenwirkung zukommt.

4. … oder Verfügung

a) Begriff und Strukturmerkmale der Verfügung

Die Verfügung ist das zentrale Handlungsinstrument eines Verwaltungsträgers.[1093] Unter einer Verfügung wird die Anordnung einer Behörde im Einzelfall gestützt auf öffentliches Recht zur Regelung eines Rechtsverhältnisses in einseitiger und verbindlicher Weise verstanden:[1094]

- *Anordnung einer Behörde:* Als Behörde gilt jeder Akteur, der mit der unmittelbaren Erfüllung von Verwaltungsaufgaben betraut ist.[1095]
- *Einzelfall:* Die Verfügung regelt einen Einzelfall und wirkt damit individuell-konkret.[1096] Der Begriff *individuell* bedeutet, dass sich die Verfügung nur

---

[1093] MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 1, 10; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rz. 12; MARTIN/SELTMANN/LOHER, Verfügung, 4, 6; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 193, 196. Für eine schematische Übersicht zu den Verfügungen siehe HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.40.

[1094] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 849; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2142 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 869; vgl. auch Art. 5 VwVG.

[1095] KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 197; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 19; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 522; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 24 f., 855, 864 f.; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 30; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 29 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2178 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 870 ff.

[1096] GRIFFEL, Spiegel, Rz. 30; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 22; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 860; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 526; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 196 f.; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2209 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 878 ff. Dies gilt für die Individualverfügung. Zur Allgemeinverfügung, welche eine generell-konkrete Struktur aufweist, hinten, Teil 3 D.III.4.b).

an einen oder an eine bestimmte Zahl von Adressaten richtet.[1097] *Konkret* meint, dass die Verfügung eine bestimmte Zahl von Fällen regelt und sich dabei auf einen bestimmten, räumlich und zeitlich abgegrenzten Lebenssachverhalt bezieht und dabei so spezifiziert ist, dass ein unmittelbarer Vollzug möglich ist.[1098]

- *Regelung eines Rechtsverhältnisses:* Ein Rechtsverhältnis liegt vor, wenn sich die Anordnung der Behörde unmittelbar auf die Herbeiführung eines rechtlichen Erfolgs im Verhältnis zwischen dem aussenstehenden Rechtssubjekt und dem Verwaltungsträger richtet.[1099] Das heisst, die Verfügung begründet, ändert oder hebt Rechte und Pflichten auf, stellt fest, inwieweit Rechte oder Pflichten bestehen oder weist Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten bzw. Pflichten ab oder tritt auf diese nicht ein.[1100] Die Rechtswirkungen sind das zentrale Element der Verfügung.[1101] Sie ist daher ein Verwaltungsrechtsakt.[1102] Keine Rechtsverhältnisse im Sinne des Verfügungsbegriffs werden durch innerbetriebliche Anordnungen (Dienstanweisungen) begründet.[1103]

1097 MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 40; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 860.

1098 MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 40; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 860.

1099 BGE 136 I 323 E. 4.4, 327.

1100 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 25; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 524; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 76 ff.

1101 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 867 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2282 ff. GRIFFEL (Spiegel, Rz. 31) hält das Kriterium der Rechtswirkung für ein Hilfskriterium, welches dazu diene, die Verfügung vom Realakt und vom internen Verwaltungshandeln abzugrenzen. Auf Bundesebene ist dies in Art. 25 VwVG festgehalten.

1102 KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 198; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 26.

1103 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 525; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 199; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 874. Zu den Dienstanweisungen im Detail siehe vorne, Teil 3 D.III.3.f).

- *Einseitigkeit:* Einseitigkeit der Anordnung bedeutet, dass die verfügende Behörde das Rechtsverhältnis hoheitlich regeln kann, also ohne an die Zustimmung des Adressaten in der Sache gebunden zu sein.[1104]
- *Verbindlichkeit:* Verbindlichkeit bedeutet, dass die Verfügung Gemeinwesen und Private gleichermassen bindet (zweiseitige Rechtswirksamkeit) und die Verfügung ohne zusätzliche Präzisierung zwangsweise vollstreckt werden kann.[1105]
- *Abstützung im öffentlichen Recht:* Eine Abstützung im öffentlichen Recht liegt vor, wenn eine öffentlich-rechtliche Norm angewendet wird.[1106] Grundsätzlich ist für den Verfügungsbegriff nicht relevant, auf welcher Normstufe sich diese Grundlage befindet.[1107]

Diese Ausführungen beziehen sich auf den Verfügungsbegriff nach Art. 5 VwVG, also den Verfügungsbegriff des Bundesrechts. Dieser Legaldefinition folgt auch das Bundesgericht.[1108] Zwar können die Kantone innerhalb des kantonalen Geltungsbereichs einen eigenen Verfügungsbegriff festlegen (und dabei die Ausführungen in Art. 5 VwVG nur als Auslegungshilfe heranziehen), das Bundesgericht hat aber festgestellt, dass die Kantone den Begriff der Verfügung

---

1104 KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 198. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 28 ff., 855 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 31; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 528; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 32 ff.; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 30; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2151 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 875 ff.

1105 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 34; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 530 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 868 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2361 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 885 ff. GRIFFEL (Spiegel, Rz. 31) hält das Kriterium der Verbindlichkeit und Erzwingbarkeit für ein Hilfskriterium, denn es handle sich dabei nicht um ein Begriffselement sondern um eine Folge der Qualifikation als Verfügung.

1106 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 35; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 864 f. Zum Begriff der öffentlichrechtlichen Norm siehe TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 18, Rz. 3 ff.; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 30; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 60 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2272 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 898 ff.

1107 TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, Rz. 532.

1108 Z.B. BGE 139 V 143 E. 1.2, 144 f.; 139 V 72 E. 2.2.1, 75 f.; 137 II 409 E. 6.1, 412.

aus dem Bundesrecht entweder wörtlich oder sinngemäss in ihre Gesetzgebung überführt haben, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die kantonalen und die im Bundesrecht verwendeten Begrifflichkeiten kongruent sind.[1109]

b) Die Allgemeinverfügung

Bei einer Allgemeinverfügung handelt es sich um eine Anordnung, welche zwar einen Einzelfall regelt, sich dabei aber an eine Vielzahl individuell nicht bestimmter Adressaten richtet, ihre Strukturmerkmale lauten somit generell-konkret.[1110] Die Allgemeinverfügung ist mit diesen Strukturmerkmalen als Rechtsform zwischen Verfügung und Rechtssatz zu qualifizieren.[1111] Als häufigste Beispiele seien örtliche Verkehrsregelungen und Typengenehmigungen genannt.[1112] *Generell* bedeutet, dass sich die Allgemeinverfügung an ein Kollektiv richtet, also die Adressaten unbestimmt sind.[1113] Bei der Allgemeinverfügung sind demnach nicht die einzelnen Adressaten wichtig, «sondern die Sache, zu welcher die Adressaten gewissermassen zufällig in Beziehung stehen.»[1114] Der

---

[1109] BGer 2C_444/2015 (04.11.2015), E. 3.2.1. Als Beispiel für die Übernahme der Vorgaben von Art. 5 VwVG auf kantonaler Ebene vgl. etwa Art. 52 VRPG BE oder Art. 24 VRP SG. Vgl. auch MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 4.

[1110] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 50; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 933; TANQUEREL, Manuel, Rz. 809; JAAG, Allgemeinverfügung, 437 f., 446; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis, Rz. 2227 ff.; BGE 134 II 272 E. 3.2, 280.

[1111] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 935; JAAG, Verordnung, 632; MARTIN/SELTMANN/LOHER, Verfügung, 34; GRIFFEL, Spiegel, Rz. 57. Die Allgemeinverfügung ist im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung den Einzelakten zuzuordnen, denn es fehlt ihr trotz des unbestimmten Adressatenkreises die Allgemeingültigkeit, denn sie bezieht sich nur auf individuell bestimmte Sachen und genügt dementsprechend nicht als gesetzliche Grundlage (JAAG, Allgemeinverfügung, 447 f.).

[1112] Siehe dazu BGE 101 Ia 73 E. 3b, 74 f.; JAAG, Allgemeinverfügung, 435; JAAG, Abgrenzung, 184 ff. Kritisch zur Einordnung der örtlichen Verkehrsregelungen TANQUEREL, Manuel, Rz. 810.

[1113] JAAG, Abgrenzung, 65; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 935; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 53; JAAG, Allgemeinverfügung, 439 f.; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 41. Zur Abgrenzung zwischen generellem und individuellem Adressatenkreis vgl. JAAG, Abgrenzung, 29 ff.

[1114] JAAG, Allgemeinverfügung, 439.

Adressatenkreis kann offen oder geschlossen sein[1115]. Ein geschlossener Adressatenkreis liegt vor, wenn die Adressaten im Verfügungszeitpunkt feststehen und zudem ausgeschlossen ist, dass während der Geltungsdauer weitere Adressaten hinzukommen.[1116] Von einem offenen Adressatenkreis wird gesprochen, wenn über die im Verfügungszeitpunkt feststehenden Adressaten hinaus künftige Adressaten hinzutreten können.[1117] Innerhalb des Adressatenkreises kann zwischen Normal- und Spezialadressaten unterschieden werden. Als Spezialadressaten gelten Personen, welche von der Allgemeinverfügung besonders betroffen sind.[1118] Als Normaladressaten gelten demgegenüber alle anderen Adressaten.[1119] *Konkret* bedeutet, dass ein Einzelfall geregelt wird, wobei dies bei der Allgemeinverfügung Probleme bereiten kann, denn sie regelt Pflichten und Rechte «mit Bezug auf einzelne individuell bestimmte Sachen gegenständlicher oder nicht gegenständlicher Natur»[1120], was bedeutet, dass die Bestimmtheit des Anordnungsobjektes von entscheidender Bedeutung ist.[1121] Als Anordnungsobjekt gilt dabei

---

1115 GRIFFEL (Spiegel, Rz. 56) hält die Unterscheidung zwischen offenem und geschlossenem Adressatenkreis für verwirrend und plädiert für deren Aufgabe.

1116 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 54; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 936; JAAG, Abgrenzung, 52; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 42.

1117 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 54; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 936; JAAG, Abgrenzung, 51 f.; MÜLLER M., Komm. VwVG, Art. 5, Rz. 42.

1118 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 55; JAAG, Allgemeinverfügung, 449; JAAG, Abgrenzung, 43 ff. Gegenüber diesen Spezialadressaten ist eine individuelle Eröffnung erstrebenswert (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 30, Rz. 58).

1119 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 55. Die Abgrenzung zwischen Adressaten der Allgemeinverfügung sowie Dritten kann sich im Einzelfall als schwierig erweisen, vgl. die Beispiele bei HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 938 ff.

1120 JAAG, Allgemeinverfügung, 446. Zum Begriff gegenständlicher oder nicht gegenständlicher Natur vgl. die Beispiele bei TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 57.

1121 JAAG, Allgemeinverfügung, 444; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 56; ausführlich JAAG, Abgrenzung, 83 ff. Vgl. zur Schwierigkeit der Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Verordnung in der Praxis JAAG, Verordnung, 632.

jene Sache, auf welche sich die Rechte und Pflichten beziehen.[1122] Das Element der Bestimmtheit setzt voraus, dass es sich beim Anordnungsobjekt um eine einzelne Sache handelt.[1123] So bezieht sich etwa bei den lokalen Verkehrsanordnungen das Anordnungsobjekt auf die betreffende Strasse.[1124] In Bezug auf die Veröffentlichung sind Allgemeinverfügungen wie Rechtssätze zu behandeln, denn bei einem offenen Adressatenkreis ist eine umfassende individuelle Eröffnung undenkbar, so dass Allgemeinverfügungen grundsätzlich in einem amtlichen Blatt veröffentlicht oder unmittelbar am betroffenen Objekt bekannt gemacht werden können.[1125]

IV. Anwendung auf den Lehrplan

1. Ausgangslage

Da sich das Sachgesetz in den meisten Kantonen nicht zur Rechtsnatur des Lehrplans äussert, ist zu prüfen, ob dieser gemäss den Kategorien «Rechtsverbindlichkeit oder Behördenverbindlichkeit» bzw. «Verfügung oder Rechtssatz» in die tradierten Handlungsformen der Verwaltung eingereiht werden kann. In einem ersten Schritt ist damit zu prüfen, ob dem Lehrplan Rechtsverbindlichkeit oder Behördenverbindlichkeit zukommt (2.). Diese Frage kann beantwortet werden, indem Gegenstand, Zwecksetzung, Adressaten und Wirkung des Lehrplans analysiert werden. Im Rahmen der weiteren Analyse wird die Frage nach der Rechtsnatur des Lehrplans dann abschliessend geklärt (3.).

1122 JAAG, Allgemeinverfügung, 444; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 57.

1123 Dazu TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28, Rz. 58.

1124 Vgl. JAAG, Allgemeinverfügung, 444 mit weiteren Beispielen.

1125 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 30, Rz. 58; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 943; TANQUEREL, Manuel, Rz. 812; JAAG, Allgemeinverfügung, 450.

2. Rechtsverbindlichkeit oder Behördenverbindlichkeit

a) Gegenstand des Lehrplans

Die Frage des Gegenstands eines Plans bezieht sich auf dessen Inhalt. Der Lehrplan des Kantons St. Gallen besteht aus folgenden Teilen: Rahmenbedingungen (S. 3–14), Überblick (S. 15–26), Grundlagen (S. 27–62), Sprachen (S. 63–218), Mathematik (S. 219–258), NMG (S. 259–388), Gestalten (S. 389–436), Musik (S. 437–464), Bewegung und Sport (S. 465–496), Medien und Informatik (S. 497–516) sowie Berufliche Orientierung (S. 517–530). Da der Lehrplan sachlogisch aufgebaut ist, für die Analyse jedoch eine thematische Zuordnung der einzelnen Inhaltsteile notwendig ist, um die Eigenheiten des Lehrplans zu verdeutlichen, wurde der Lehrplan des Kantons St. Gallen, der im Rahmen dieser Dissertation als Anschauungsbeispiel dient, in folgende Inhaltsbereiche eingeteilt:[1126]

- Zielsetzungen;
- Normbezug;
- Beschreibungen;
- Zusammenarbeit;
- Didaktik;
- Lektionentafeln;
- Fachinhalte.

Sämtliche Bestandteile zusammen bilden den Gegenstand des Lehrplans, auch wenn sie sich inhaltlich auf ganz unterschiedliche Themen beziehen. Zentraler und umfangmässig grösster Bestandteil bilden die einzelnen Fachbereichs- und Modullehrpläne und damit die Fachinhalte.

[1126] Siehe zu den einzelnen Teilen vorne, Teil 2 B. Im Rahmen der Anwendung der Kriterien zur Klärung der Rechtsnatur des Lehrplans ist zu betonen, dass teils auch nur einzelne Sätze in einem Lehrplankapitel Teil eines thematisch anderen Kapitels sein können.

b) Zwecksetzung des Lehrplans

Die Frage der Zwecksetzung eines Plans befasst sich mit dem damit angestrebten Ziel und bezieht sich somit auf dessen Funktionen.[1127] Die rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans wurden im Rahmen der ersten Forschungsfrage erarbeitet:[1128]

- Konkretisierung des Begriffs «ausreichender Grundschulunterricht»;
- Planungsinstrument;
- Arbeitsinstrument;
- Orientierungs- und Informationsinstrument;
- Reflexionsinstrument;
- Koordinationsinstrument;
- Legitimationsinstrument;
- Kontrollinstrument;
- Grundlage für Aus- und Fortbildung.

Alle diese Funktionen zusammen bilden die Zwecksetzung des Lehrplans. Gemeinsam dienen sie dem Ziel der Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte. Anzumerken ist, dass die Konkretisierungsfunktion insofern vorgelagert ist, als dass diese durch die Formulierung des Lehrplans insoweit bereits verwirklicht ist, und sich die daran anschliessende Umsetzung durch die übrigen Funktionen realisiert.

c) Adressaten des Lehrplans

Die Frage nach den Adressaten eines Plans bezieht sich darauf, an wen sich dieser richtet. Die Adressaten des Lehrplans finden sich im Kreis der Akteure des Grundschulwesens:[1129]

- Schulbehörden;
- Gemeinden;
- Lehrpersonen;

1127 Vgl. dazu auch TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 9, Rz. 6.

1128 Siehe dazu im Detail vorne, Teil 2 C.

1129 Zu den einzelnen Akteuren siehe vorne, Teil 1 B.

- Schülerinnen und Schüler;
- Erziehungsberechtigte;
- Pädagogische Hochschulen;
- Lehrmittelverlage;
- Gesellschaft, Berufswelt, nachfolgende Schulen und Politik.

Alle diese Akteure gemeinsam bilden den Adressatenkreis des Lehrplans. Innerhalb der Adressaten ist eine Einteilung in zwei Kategorien möglich: Verwaltungsträger[1130] (Schulbehörden, Gemeinden, Lehrpersonen, Pädagogische Hochschulen und Lehrmittelverlage) und Private (Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte, Gesellschaft, Berufswelt, nachfolgende Schulen[1131] und Politik).

Anhand der Formulierung des Lehrplans zeigt sich, dass dieser vielfach direkt die Lehrpersonen adressiert. Diese haben denn auch einen sehr engen Bezug zum Lehrplan, der für sie als Arbeitsinstrument dient, was sich insbesondere in den Ausführungen zur Didaktik zeigt. Dieser Formulierungsstil ändert an der Adressierung des Lehrplans im Gesamten jedoch nichts.

d) Wirkung des Lehrplans

Die Frage nach der Wirkung eines Plans bezieht sich auf dessen Effekt. Bei der Wirkung eines Plans wird zwischen indikativer (informierender) und imperativer (normativ bindender) Wirkung unterschieden.[1132] Bei der imperativen Wirkung ist zudem zu differenzieren, ob die Wirkung allgemeinverbindlich (und damit unmittelbar verbindlich, sprich rechtsverbindlich) oder behördenverbindlich (und damit mittelbar verbindlich) ist.[1133] Die Wirkung des Lehrplans kann nicht losgelöst von Gegenstand, Zwecksetzung und Adressaten betrachtet werden, denn die Wirkung eines Plans definiert sich darüber, welchen Inhalt dieser hat, an wen er

---

[1130] Dieser Begriff wird gewählt, um die Abgrenzung zu den Privaten zu verdeutlichen und den Bezug zur staatlichen Ebene, welchen alle genannten Adressaten aufweisen, zu betonen.

[1131] Die nachfolgenden Schulen werden hier unter die Privaten subsumiert, da sie durch den Lehrplan der Grundschule nicht als Verwaltungsträger adressiert werden.

[1132] Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 9; KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 441.

[1133] Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36, Rz. 9; FLEINER-GERSTER, Grundzüge, 38.

sich richtet und welche Ziele damit verfolgt werden. Schlussendlich muss ein Plan diejenige Wirkung entfalten, die es ermöglicht, das angestrebte Ziel zu erreichen. Ziel des Lehrplans ist die Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte. Um dieses Ziel zu erreichen, wird im Lehrplan der Begriff des ausreichenden Grundschulunterrichts konkretisiert, womit seine erste Funktion erfüllt ist.[1134] Die Ausformulierung des ausreichenden Grundschulunterrichts alleine genügt jedoch nicht, um das Ziel zu erreichen – dazu muss der Lehrplan zur Anwendung gelangen. An diesem Punkt kommen die weiteren Funktionen des Lehrplans zum Zug, da diese in Relation zu den Akteuren des Grundschulbereichs stehen, gegenüber welchen die Lehrplanbestandteile je nach zu erfüllender Funktion unterschiedliche Wirkung entfalten:[1135]

[1134] In der nachfolgenden Darstellung wird kein Bezug auf die Konkretisierungsfunktion genommen, da diese den anderen Funktionen vorgelagert ist und sich in der Formulierung des Lehrplans bereits niedergeschlagen hat. Die daran anschliessende Umsetzung realisiert sich durch die anderen Funktionen.

[1135] Diese nachfolgende Darstellung folgt der Reihenfolge bei den Ausführungen über den Lehrplan des Kantons St. Gallen und nennt jeweils zuerst diejenigen Funktionen, welche beide Adressatengruppen ansprechen, wobei bei der Wirkung nach absteigendem Verbindlichkeitsgrad sortiert wird. Vgl. zu den Beschreibungen, inwieweit welche Inhalte des Lehrplans des Kantons St. Gallen die genannten Funktionen erfüllen und zu den damit verbundenen Grundschulakteuren vorne, Teil 2 C. Um die Ausführungen in diesem Kapitel zu vereinfachen, wird nur nach den beiden Hauptgruppen «Verwaltungsträger» und «Privaten» unterschieden, denn nur diese Unterscheidung ist für die Frage nach der Rechtsnatur des Lehrplans effektiv von Bedeutung.

- Inhalt:[1136] Zielsetzungen

Funktion	Adressaten	Wirkung
Orientierung und Information	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Reflexion	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Legitimation	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Grundlage für Aus- und Fortbildung	Verwaltungsträger	Indikativ

Der Inhaltsbestandteil der Zielsetzungen adressiert sowohl Private wie Verwaltungsträger mit ausschliesslich indikativer Wirkung. Dies begründet sich damit, dass zu diesen Inhaltsbereichen diejenigen Inhaltsbestandteile gehören, welche das Leitbild des Lehrplans beschreiben. Es handelt sich somit um deskriptive und informative Bestandteile, die für sich alleine keine verbindliche Geltung anstreben, sondern vom Charakter her mit einer Ziel- bzw. Programmnorm[1137] vergleichbar sind. Die Zielsetzungen und die darin enthaltenen Forderungen stellen richtungsgebende Zielvorstellungen dar und sind daher nicht verbindlicher Auftrag im Sinn erfüllbarer Normen.

[1136] Zu den Inhaltsbereichen im Detail siehe vorne, Teil 2 B.

[1137] Vgl. zu diesem Begriff vorne, Fn. 322.

- Inhalt: Normbezug

Funktion	Adressaten	Wirkung
Orientierung und Information	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Legitimation	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Koordination	Verwaltungsträger	Indikativ
Grundlage für Aus- und Fortbildung	Verwaltungsträger	Indikativ

Der Inhaltsbereich des Normbezugs adressiert sowohl Verwaltungsträger wie Private mit ausschliesslich indikativer Wirkung. Dies begründet sich damit, dass zu diesem Inhaltsbereich diejenigen Lehrplanbestandteile zu zählen sind, die sich auf übergeordnete rechtliche Bestimmungen beziehen, welche die Rahmenbedingungen für den Lehrplan und das Grundschulwesen festlegen. Da es sich dabei um Wiederholungen übergeordneten Rechts handelt, kommt diesen kein eigenständiger Gehalt zu.[1138] Diese Wiederholungen dienen der Erleichterung des Leseflusses sowie dem besseren Verständnis, da nicht nur auf die entsprechenden Vorgaben verwiesen, sondern diese teils direkt im Lehrplan abgedruckt werden.

[1138] Wie dies auch etwa der Fall ist, wenn Grundrechte der Bundesverfassung wortwörtlich in den kantonalen Verfassungen wiedergegeben werden (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 233).

- Inhalt: Beschreibungen

Funktion	**Adressaten**	**Wirkung**
Orientierung und Information	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Koordination	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Arbeitsgrundlage	Verwaltungsträger	Indikativ
Grundlage für Aus- und Fortbildung	Verwaltungsträger	Indikativ

Der Inhaltsbereich der Beschreibungen adressiert sowohl Private wie auch Verwaltungsträger mit ausschliesslich indikativer Wirkung. Die Begründung dafür liegt darin, dass zu dieser Thematik diejenigen Inhalte des Lehrplans zählen, welche erklärender Art sind. Dazu gehören etwa Begriffsdefinitionen oder Hinweise auf die Struktur und den Aufbau des Lehrplans. Solche Erklärungen sind deskriptiver Natur und beanspruchen keine verbindliche Wirkung, sondern dienen einem besseren, gemeinsamen Verständnis für Aufbau und Inhalt des Lehrplans.

- Inhalt: Zusammenarbeit

Funktion	Adressaten	Wirkung
Kontrolle	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
	Private	Indikativ
Orientierung und Information	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Planung	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Arbeitsgrundlage	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Grundlage für Aus- und Fortbildung	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Reflexion	Verwaltungsträger	Indikativ
Legitimation	Verwaltungsträger	Indikativ

Der Inhaltsbereich der Zusammenarbeit adressiert sowohl Private wie auch Verwaltungsträger. Der Inhaltsbereich erstreckt sich auf diejenigen Ausführungen, die sich auf die Interaktion der Lehrperson mit anderen Akteuren des Grundschulbereichs, namentlich der Erziehungsberechtigten, beziehen. Der Grundsatz dieser Zusammenarbeit wird bereits in Art. 92 SchulG SG festgelegt.

Im Lehrplan sind die entsprechenden Konkretisierungen dahingehend formuliert, dass sie die Lehrperson ansprechen, da hauptsächlich ihr die Ausgestaltung von Zusammenarbeit und Information obliegt. Daraus ergibt sich, dass die entsprechenden Ausführungen im Lehrplan für die Erziehungsberechtigten nur informativ sind und für sie im Vergleich zur im Schulgesetz enthaltenen Regelung keine weitergehenden Pflichten vorsehen.

Für die Verwaltungsträger entfaltet der Inhaltsbereich der Zusammenarbeit je nach Funktion verbindliche oder indikative Wirkung. Dies hängt davon ab, ob die Verwirklichung der Funktion in die Rechtsstellung des Verwaltungsträgers eingreift oder nicht. Für die Lehrpersonen ist die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, namentlich den Erziehungsberechtigten, Teil des Berufsauftrags, konkret des Berufsfeldes «Beratung und Zusammenarbeit». Der Berufsauftrag der

Lehrpersonen erhält in diesem Bereich durch den Lehrplan somit Konkretisierungen und Vertiefungen und die Lehrpersonen werden durch die entsprechenden Formulierungen auch direkt adressiert. Eine verbindliche Wirkung in diesem Bereich besteht einerseits bereits durch das Gesetz, dies wird aber durch die entsprechenden Hinweise im Lehrplan, welche die Lehrpersonen im Sinne eines Handlungsauftrags ansprechen und damit deren Rechtsstellung berühren, konkretisiert. Die verbindliche Wirkung ist für den entsprechenden Bereich des Lehrplans notwendig, damit die Lehrpersonen ihrem Auftrag nachkommen und die Pflicht zur Zusammenarbeit entsprechend ihres Berufsauftrags erfüllen. Als Planungs- und Arbeitsgrundlage kommt diesen Ausführungen auch gegenüber anderen Verwaltungsträgern Verbindlichkeit zu. So ist es etwa eine wichtige Aufgabe der Pädagogischen Hochschulen, die Lehrkräfte in diesem Bereich zu schulen. Indikative Wirkung kommt dem Bereich der Zusammenarbeit für Verwaltungsträger hingegen etwa dann zu, wenn es darum geht, zu reflektieren, wie die Zusammenarbeit besser ausgestaltet oder aufgrund vergangener Erfahrungen verbessert werden kann. Diese Funktionen sind gegenüber den Verwaltungsträgern indikativ, da damit keine Handlungsaufträge, welche sich auf Andere auswirken, übertragen werden.

- Inhalt: Didaktik

Funktion	Adressaten	Wirkung
Orientierung und Information	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Reflexion	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Planungsgrundlage	Verwaltungsträger	Imperativ: Behörden-verbindlich
Arbeitsgrundlage	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenver-bindlich
Koordination	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenver-bindlich
Kontrolle	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenver-bindlich
Grundlage für Aus- und Fortbildung	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenver-bindlich
Legitimation	Verwaltungsträger	Indikativ

Der Inhaltsbestandteil der Didaktik adressiert sowohl Private wie Verwaltungsträger. Zur Didaktik gehören diejenigen Ausführungen im Lehrplan, welche mit der Rolle der Lehrperson sowie der Art und Weise der Unterrichtserteilung und Unterrichtsgestaltung im Zusammenhang stehen.

Die Rechtsstellung Privater wird durch diesen Inhaltsbereich nicht berührt und es resultieren für sie daraus keine Rechte und Pflichten. Für sie sind diese Bestandteile des Lehrplans damit rein indikativ und dienen v.a. der Information und Orientierung über die pädagogische Haltung, welche Grundlage der Volksschule sein soll.

Für die Verwaltungsträger entfaltet der Inhaltsbereich der Didaktik je nach Funktion verbindliche oder indikative Wirkung. Eine indikative Wirkung ergibt sich für diejenigen Funktionen, mit denen keine konkreten Handlungsaufträge, die sich nach aussen auswirken, angestrebt werden. Das gilt insbesondere für die

Legitimation, Reflexion sowie Information und Orientierung. Das Hauptziel der Didaktik ist es, die Handlungen der Verwaltungsträger inhaltlich zu steuern, wofür eine imperative Wirkung z.B. in Bezug auf die Verwendung des Lehrplans als Planungs- und Arbeitsgrundlage notwendig ist: So haben etwa die Lehrpersonen ihre Planung und Arbeit an den im Lehrplan enthaltenen Grundsätzen auszurichten, denn diese dienen der Konkretisierung ihres Berufsauftrags in den Feldern «Unterricht» sowie «Gestaltung der Schule», damit der ausreichende Grundschulunterricht in Bezug auf die Art und Weise des Unterrichtens erreicht wird. Die Ausführungen zur Didaktik grenzen die pädagogische Freiheit, welche im Kanton St. Gallen in Art. 76 Abs. 3 SchulG SG als Methodenfreiheit geschützt ist, ein.[1139] So werden die Lehrpersonen durch die Didaktik im aktuellen Lehrplan dazu verpflichtet, kompetenzorientiert zu unterrichten. Für die Pädagogischen Hochschulen bedeutet die imperative Wirkung der Didaktik etwa, dass diese Lehrplanbestandteile als verbindliche Arbeitsgrundlage verwendet werden müssen, um die Lehrpersonen entsprechend dieser pädagogischen Standards aus- und weiterzubilden.

[1139] «Die Methodenfreiheit ist gewährleistet, soweit sie nicht durch Lehrplan und Lehrmittel eingeschränkt wird» (Art. 76 Abs. 3 SchulG SG).

- Inhalt: Lektionentafeln

Funktion	Adressaten	Wirkung
Kontrolle	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
	Private	Indikativ
Orientierung und Information	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Reflexion	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Planungsgrundlage	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Arbeitsgrundlage	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Koordination	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Grundlage für Aus- und Fortbildung	Verwaltungsträger	Indikativ

Der Inhaltsbestandteil der Lektionentafeln adressiert sowohl Private wie Verwaltungsträger. Die Lektionentafeln legen die Lektionendotation für einen bestimmten Fachbereich oder ein Modul fest.

Die Rechtsstellung Privater wird durch die Lektionentafeln nicht berührt, diese haben ihnen gegenüber daher indikative Wirkung, wobei sich diese insbesondere auf die Informationsfunktion der Lektionentafeln bezieht und zudem ermöglicht, zu überprüfen, ob die von den Lehrpersonen erstellten Stundenpläne die Vorgaben der Lektionentafeln erfüllen.

Für die Verwaltungsträger entfalten die Lektionentafeln je nach zu erfüllender Funktion imperative oder indikative Wirkung. Soweit sich die Funktion der Lektionentafeln z.B. auf eine informierende beschränkt, ist von einer indikativen Wirkung auszugehen. Sobald es darum geht, dass die Verwaltungsträger gestützt auf die Lektionentafeln Handlungen vornehmen, ist eine imperative Wirkung

unabdingbar, denn die Lektionentafeln enthalten z.B. eine verbindlich einzuhaltende Vorgabe in Bezug auf die Lektionendotation für die von den Lehrpersonen zu erstellenden Stundenpläne oder für die Lehrmittel, welche eine Relation zur Lektionendotation aufweisen müssen, damit die entsprechenden Inhalte und die zur Verfügung stehende Anzahl Lektionen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

- Inhalt: Fachinhalte

Funktion	**Adressaten**	**Wirkung**
Legitimation	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
	Private	Indikativ
Kontrolle	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
	Private	Indikativ
Orientierung und Information	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Reflexion	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Planungsgrundlage	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Arbeitsgrundlage	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Koordination	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
Grundlage für Aus- und Fortbildung	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich

Der Inhaltsbestandteil der Fachinhalte adressiert sowohl Verwaltungsträger wie Private. Sie bilden das Herzstück des Lehrplans und umfassen die Kompetenzaufbauten der Fachbereichs- und Modullehrpläne für die Bereiche Sprachen,

Mathematik, NMG, Gestalten, Musik, Bewegung und Sport, Medien und Informatik sowie Berufliche Orientierung.

Gegenüber den Privaten entfalten die Fachinhalte nur indikative Wirkung. Sie dienen als Information und als Grundlage für eine Auseinandersetzung mit den Inhalten der Fachbereiche und Module.

Soweit sich die Fachinhalte gegenüber den Verwaltungsträgern auf die Funktionen Legitimation, Reflexion sowie Information und Orientierung beschränken, ist von einer indikativen Wirkung auszugehen. Für die anderen Funktionen ist eine imperative Wirkung für die Fachinhalte unabdingbar, denn diese sollen die Arbeit der Verwaltungsträger inhaltlich steuern: Sie konkretisieren bspw. den Berufsauftrag der Lehrpersonen im Berufsfeld «Unterricht», wobei die Lehrpersonen verpflichtet sind, ihre Unterrichtsstunden basierend auf den Fachinhalten zu planen und zu gestalten, damit der Unterricht den inhaltlichen Ansprüchen an den ausreichenden Grundschulunterricht zu genügen vermag. Dies entspricht auch einer Konkretisierung des Schulgesetzes, wenn dieses vorsieht, dass sich die Lehrpersonen an den Lehrplan zu halten haben.[1140] Dabei sind die als verbindlich gekennzeichneten Inhalte in jedem Fall im Unterricht zu behandeln und mindestens die Grundkompetenzen zu vermitteln.[1141] Daraus resultiert eine Beschränkung der pädagogischen Freiheit durch den Lehrplan. Dadurch, dass nicht alle Inhalte verbindlich zu unterrichten sind und den Lehrpersonen vielfach die Auswahl konkreter Unterrichtsbeispiele gelassen wird, wird die pädagogische Freiheit jedoch ausreichend gewahrt. Die Lehrmittelverlage sind verpflichtet, Lehrmittel zu produzieren, welche auf den Fachinhalten beruhen und entsprechend der Inhalte und der Lektionentafeln im Unterricht verwendet werden kön-

[1140] «Die Lehrperson hat durch ihre Tätigkeit und durch ihr Vorbild die Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags zu fördern und den Unterricht nach den Vorschriften der Gesetzgebung, des Lehrplans und den Weisungen der Schulbehörde zu erteilen» (Art. 76 Abs. 1 SchulG SG).

[1141] Ob mehr als die Grundansprüche vermittelt werden können, hängt regelmässig von Faktoren ab, welche die Lehrperson nur wenig beeinflussen kann (z.B. Heterogenität der Klasse). Zudem ist ein ausreichender Grundschulunterricht und nicht ein idealer Grundschulunterricht verlangt (vgl. dazu vorne, Fn. 405). Von Bedeutung ist daher, dass der Lehrplan als generelle Basis für den Unterricht verwendet wird. Wie die Fachinhalte vermittelt werden, ist den Lehrpersonen im Rahmen der didaktischen Hinweise überlassen, wofür ihnen die pädagogische Freiheit zusteht.

nen.[1142] Die Fachinhalte dienen auch der Beurteilung der Erfüllung des Berufsauftrags von Lehrpersonen und als Grundlage für die Aus- und Weiterbildung an den Pädagogischen Hochschulen[1143].

e) Schlussfolgerungen

Die Analyse von Gegenstand, Zwecksetzung, Adressaten und Wirkung des Lehrplans dient dazu, zu ermitteln, ob dem Lehrplan Rechts- oder Behördenverbindlichkeit zukommt. Es hat sich gezeigt, dass der Lehrplan verschiedene Inhalte zum Gegenstand hat, mehrere Zwecksetzungen im Rahmen der Verfolgung des Gesamtziels wahrnimmt, sich an zwei Adressatengruppen richtet und unterschiedliche Wirkungen entfaltet. Es zeigt sich somit kein homogenes Bild, denn um das Gesamtziel des Lehrplans – die Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte – zu erreichen, richten sich die einzelnen Inhaltsbestandteile des Lehrplans an verschiedene Adressaten und entfalten dabei, je nachdem, welcher Zwecksetzung sie dienen, unterschiedliche Wirkung.

Festgestellt wurde, dass sämtliche Inhaltsteile sowohl die Privaten wie auch die Verwaltungsträger adressieren, wobei die Privaten stets nur mit indikativer Wirkung angesprochen werden. Die Verwaltungsträger werden entweder mit indikativer oder imperativer Wirkung angesprochen. Dabei ist wie folgt zu differenzieren: Einzelne Inhalte des Lehrplans entfalten auf den Verwaltungsträger gleichzeitig indikative wie imperative Wirkung, abhängig davon, welche Funktion betrachtet wird. Das hängt davon ab, was mit der Funktion angestrebt wird: Soll diese einen Einfluss auf die Rechtsstellung des Verwaltungsträgers haben, indem sie etwa dessen Rechte und Pflichten konkretisiert oder sein Handeln steuert, so ist sie von imperativer Wirkung. Wird hingegen kein Einfluss auf die Rechtsstellung des Verwaltungsträgers beabsichtigt, so ist von einer indikativen Wirkung auszugehen. Um die Frage nach der Verbindlichkeit eines Inhaltsbereichs abschliessend zu klären, ist daher zu prüfen, welche Wirkung einem Inhaltsbereich

---

[1142] «Er [der Lehrmittelverlag] stellt sicher, dass der Volksschule dem Lehrplan entsprechende Lehrmittel von hoher Qualität zur Verfügung stehen» (§ 8 Abs. 2 LMVG ZH).

[1143] Vgl. dazu etwa den Leistungsauftrag der Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn an die Pädagogische Hochschule FHNW für die Jahre 2018–2020, <www.fhnw.ch/de/die-fhnw/organisation => Basisdokumente => Leistungsauftrag der FHNW 2018–2020 (PDF)> (18.12.2020), 8.

insgesamt zukommt. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle damit angestrebten Zwecksetzungen tatsächlich erfüllt werden und das Gesamtziel realisiert wird. Dies führt zu folgender Übersicht:

Gegenstand	**Adressat**	**Wirkung**
Zielsetzungen	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Normbezug	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Beschreibungen	Verwaltungsträger	Indikativ
	Private	Indikativ
Zusammenarbeit	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
	Private	Indikativ
Didaktik	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
	Private	Indikativ
Lektionentafeln	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
	Private	Indikativ
Fachinhalte	Verwaltungsträger	Imperativ: Behördenverbindlich
	Private	Indikativ

Diese Darstellung verdeutlicht, dass es Inhaltsbestandteile des Lehrplans gibt, welche beide Adressatengruppen mit der gleichen Wirkung ansprechen und bei gewissen Inhalten zwischen den Adressatengruppen zu differenzieren ist, da diese unterschiedliche Wirkung je Adressat entfalten. Da eben zwei verschiedene Adressatengruppen angesprochen werden, ist zu betonen, dass die teilweise Ver-

bindlichkeit für die Adressatengruppe der Verwaltungsträger nicht ausschliesst, dass sich diese Lehrplanteile auf die Privaten gleichzeitig indikativ auswirken. Es wäre störend, wenn die indikative Wirkung für die Privaten durch die behördenverbindliche Wirkung für die Verwaltungsträger verdrängt würde. Das obige Schema lässt sich also noch einmal verkürzen:

Gegenstand	**Wirkung**
Zielsetzungen	Indikativ
Normbezug	Indikativ
Beschreibungen	Indikativ
Zusammenarbeit	Behördenverbindlich und Indikativ
Didaktik	Behördenverbindlich und Indikativ
Lektionentafeln	Behördenverbindlich und Indikativ
Fachinhalte	Behördenverbindlich und Indikativ

Daraus ergibt sich zusammengefasst, dass es sich beim Lehrplan um eine *Mischform zwischen behördenverbindlichem und indikativem Plan* handelt.

3. Zwischenfazit

Aus dem ersten Teil der Prüfung der Rechtsnatur des Lehrplans in Bezug auf die Frage «Rechtsverbindlichkeit oder Behördenverbindlichkeit» ergibt sich Folgendes:

- Der Lehrplan greift nicht in die Rechtsstellung Privater ein, denn er adressiert diese in allen Bestandteilen nur mit indikativer Wirkung.
- Der Lehrplan adressiert die Verwaltungsträger in den Bestandteilen Zielsetzungen, Normbezug und Beschreibungen mit indikativer Wirkung.
- Der Lehrplan adressiert die Verwaltungsträger in den Bestandteilen Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte mit imperativer Wirkung. Mit diesen Inhalten greift der Lehrplan in die Rechtsstellung der Verwaltungsträger ein. Er enthält in diesen Bereichen Rechte und Pflichten für diese und steuert deren Handeln. Dies ist notwendig, damit das Ziel des

Lehrplans – die Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte – erreicht wird.

In Bezug auf die Frage nach der Rechts- bzw. Behördenverbindlichkeit steht damit fest, dass dem Lehrplan Behördenverbindlichkeit zukommt.[1144] Da es sich beim Lehrplan um eine Mischform[1145] zwischen indikativem und behördenverbindlichem Plan handelt, ist weiter zu prüfen, ob die behördenverbindlichen Inhaltsbereiche Parallelen zu einer Verwaltungsverordnung aufweisen. In Bezug auf die indikative Wirkung ist die Analyse für beide Adressatengruppen abgeschlossen.

4. Weitere Analyse

a) Prüfung der Parallelen zu einer Verwaltungsverordnung

Im Rahmen der weiteren Analyse ist zu prüfen, ob die behördenverbindlichen Inhaltsbereiche Parallelen zu einer Verwaltungsverordnung aufweisen, denn in Bezug auf die indikative Wirkung ist die Analyse für beide Adressatengruppen bereits abgeschlossen.

Bei der Verwaltungsverordnung handelt es sich um eine Handlungsanweisung der vorgesetzten Behörde an unterstellte Behörden. Beim Lehrplan ist ein Exekutivorgan (je nach Kanton Regierungsrat, Bildungsdirektion oder Erziehungsrat) die vorgesetzte Behörde und als unterstellte Behörden werden diejenigen Verwaltungsträger erfasst, welche lehrplanspezifische Aufgaben wahrnehmen. Die Hauptfunktion einer Verwaltungsverordnung liegt darin, eine einheitliche, sachrichtige und gleichmässige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen.[1146] Die

---

[1144] Die Autoren BOSSHARD, BRÄNDLI und CRIBLEZ qualifizieren den Lehrplan als Recht auf Verordnungsstufe, da dieser ausführliche Darlegungen über die Zweckbestimmung der Volksschule, der einzelnen Schulstufen und einzelnen Lehrgegenstände enthält und damit Teil der Schulgesetzgebung bildet (dazu vorne, Teil 3 B.I). Zwar analysieren diese Autoren den Inhalt des Lehrplans in treffender Weise, sie verkennen dabei aber, dass sich der Lehrplan in seiner imperativen Wirkung ausschliesslich an die Verwaltungsträger richtet und daher nicht nach Rechtsverbindlichkeit strebt.

[1145] Gemäss PORTNER ist unklar, ob es sich beim Lehrplan um Recht auf Verordnungsstufe oder eine Dienstanweisung handelt. Diese Unsicherheit in Bezug auf die Einordnung wird insoweit bestätigt, als dass der Lehrplan tatsächlich eine gemischte Rechtsnatur hat.

[1146] Zur Verwaltungsverordnung im Detail siehe vorne, Teil 3 D.III.3.f).

Inhaltsbereiche Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte, welche auf ihre Parallelen zu einer Verwaltungsverordnung zu prüfen sind, dienen der Erreichung des Ziels des Lehrplans, und damit der Ermöglichung und Umschreibung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte. Im Gesetz werden zwar der Begriff des ausreichenden Grundschulunterrichts genannt und Bildungsziele formuliert, was aber tatsächlich den Inhalt des ausreichenden Grundschulunterrichts ausmacht, wird weder in der Schulgesetzgebung noch in der Schulverordnung effektiv konkretisiert – diese Aufgabe kommt dem Lehrplan zu. So ist denn dessen erste und vorgelagerte Funktion auch die *Konkretisierung des ausreichenden Grundschulunterrichts*.[1147] Die Konkretisierung führt u.a. zu den Inhaltsbestandteilen Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte. Um den ausreichenden Grundschulunterricht realisieren zu können, wird mit diesen Bestandteilen eine einheitliche Auslegung des Begriffs des ausreichenden Grundschulunterrichts angestrebt und die Arbeit der Verwaltungsträger gestaltet und gelenkt. Würde diese Konkretisierungsaufgabe direkt den einzelnen Verwaltungsträgern (z.B. den Lehrpersonen) übertragen, wäre eine einheitliche Ausgestaltung des Begriffs des ausreichenden Grundschulunterrichts unmöglich. Mit dem Lehrplan wird so eine Schnittstelle zwischen Normtext und Entscheidung als Bindeglied im Prozess der Rechtsanwendung geschaffen. Im Sinne einer Handlungsanweisung an die unterstellten Verwaltungsträger formuliert die vorgesetzte Exekutivbehörde den Lehrplan, um ein gemeinsames Verständnis des Begriffs des ausreichenden Grundschulunterrichts sicherzustellen. Der Lehrplan wird so formuliert, dass darin die für die gegenwärtige Gesellschaft unverzichtbaren Lehrinhalte enthalten sind und damit der bildungspolitisch legitimierte Auftrag der Gesellschaft an die Schule erfüllt werden kann. Ohne diese gemeinsame Verständigungsbasis wäre auch die Koordination zwischen den einzelnen Verwaltungsträgern (z.B. zwischen den Lehrpersonen der Primarstufe und denjenigen der Sekundarstufe I) und zu anderen Verwaltungsträgern (z.B. zwischen Lehrpersonen, die Lehrmittel benötigen, und den Lehrmittelverlagen, welche Lehrmittel herstellen, diese aber nicht individuell auf jede einzelne Lehrperson anpassen können) äusserst schwierig. Das bedeutet, dass die Parallelen zwischen den behördenverbindlichen Teilen des Lehrplans zu einer Verwaltungsverordnung gegeben sind.

Die Verwaltungsverordnung ist generell-abstrakt formuliert und wird in zwei Kategorien eingeteilt: Organisatorische und vollzugslenkende Verwaltungsver-

[1147] Vgl. dazu im Detail vorne, Teil 2 C.II.

ordnungen.[1148] Die organisatorische Verwaltungsverordnung betrifft v.a. Bereiche der inneren Organisation oder des Dienstbetriebs. Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung hingegen beeinflusst die Tätigkeit der Verwaltung auch inhaltlich. Beim Lehrplan handelt es sich nicht um eine Anordnung im Einzelfall, sondern er betrifft eine unbestimmte Zahl von Personen und eine unbestimmte Vielzahl von Tatbeständen und entfaltet damit generell-abstrakte Wirkung.[1149] Für die Lehrplanbestandteile Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte ist wie folgt zu differenzieren: Die *Lektionentafeln* legen fest, wie viele Lektionen pro Schulwoche auf einer bestimmten Schulstufe für jeden Fachbereich/jedes Modul zur Verfügung stehen. Das ist eine organisatorische Anordnung. Bei der *Zusammenarbeit* ist eine Mischung zwischen organisatorischer und vollzugslenkender Anordnung anzunehmen. Organisatorisch sind die Hinweise darauf, bei welchen Gelegenheiten beispielsweise die Erziehungsberechtigten zu informieren sind (so z.B. über die Ziele und Inhalte des Sexualkundeunterrichts[1150]), vollzugslenkend sind hingegen die Hinweise, wie bei dieser Information vorgegangen werden soll (z.B. die Wahrung der Achtung vor den Erziehungsberechtigten[1151]). Die *Didaktik*, welche Hinweise zur Rolle der Lehrpersonen und zur Art der Unterrichtsgestaltung enthält und die *Fachinhalte*, welche die Kompetenzaufbauten der einzelnen Fachbereiche und Module beschreiben, sind als vollzugslenkend zu qualifizieren, denn sie lenken das Handeln der Verwaltungsträger inhaltlich und grenzen die pädagogische Freiheit im Sinne des Gesetzes mit gestaltender Wirkung ein.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Lektionentafeln Parallelen zur *Verwaltungsverordnung organisatorischer Art* sowie die Didaktik und die Fachinhalte Parallelen zur *Verwaltungsverordnung vollzugslenkender Art* aufweisen und die Zusammenarbeit eine *Mischform* aus Verwaltungsverordnung organisatorischer und vollzugslenkender Art darstellt.[1152]

[1148] Vgl. zu diesen beiden Begriffen im Detail vorne, Teil 3 D.III.3.f)aa) und Teil 3 D.III.3.f)bb).

[1149] So auch GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 520.

[1150] Lehrplan SG, 269.

[1151] Lehrplan SG, 31.

[1152] Insofern ist die Meinung von GLASER/FUHRER (Lehrplan 21, 522), welche den Lehrplan insgesamt als organisatorische Verwaltungsverordnung einstufen, dahingehend zu präzisieren, dass nur ein Teil des Lehrplans Parallelen zur Verwaltungsverordnung organisatorischer Art aufweist.

b) Konsequenzen aus der Analyse

Beim Lehrplan handelt es sich um eine Mischform aus indikativem und behördenverbindlichem Plan, wobei die behördenverbindlichen Inhaltsbestandteile Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte Parallelen zur Verwaltungsverordnung aufweisen. Mit dem Lehrplan wird zur Erreichung des Ziels des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte das Handeln verschiedener Verwaltungsträger inhaltlich gesteuert. Diese werden auf Basis des Lehrplans tätig: So hält z.B. eine Lehrperson eine Unterrichtsstunde, die sie auf der Grundlage der im Lehrplan formulierten Fachinhalte unter Beachtung der didaktischen Grundsätze vorbereitet hat. Oder eine Lehrperson beruft auf den Grundsätzen der Zusammenarbeit einen Elternabend ein, um über die Durchführung und die Ziele des Sexualkundeunterrichts zu informieren. Oder die Lehrmittelverlage erarbeiten Lehrmittel auf der Grundlage des Lehrplans, welche im Unterricht obligatorische Verwendung finden. Oder die Pädagogischen Hochschulen vermitteln im Rahmen der Aus- und Weiterbildung die im Lehrplan enthaltenen didaktischen Grundsätze, damit die Lehrpersonen befähigt werden, gemäss diesen pädagogischen Standards zu unterrichten. Oder eine Lehrperson erstellt aufgrund der Lektionentafeln einen Stundenplan für die Schulklasse.

Dieses Handeln der Verwaltungsträger, welches sich auf den Lehrplan stützt, wirkt sich nun auf weitere Rechtssubjekte aus, die zum Adressatenkreis der Privaten zählen. Diese werden durch das Handeln der Verwaltungsträger nun zu Betroffenen des Lehrplans, dieser übt also mittelbare Wirkung auf die Privaten aus und berührt diese in ihren rechtlich geschützten Interessen. Diese Wirkung des Lehrplans ergibt sich aber nur dann, wenn ein Verwaltungsträger zwischengeschaltet ist. Das heisst, dass den Lehrplanteilen Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte *Aussenwirkung*[1153] zukommt. Trotz möglicher

[1153] Zum Begriff der Aussenwirkung vorne, Teil 3 D.III.3.f)cc). Auch RECHSTEINER und PLOTKE attestieren dem Lehrplan Aussenwirkung (vorne, Teil 3 B.I). Aus dieser Konsequenz hinaus qualifizieren sie den Lehrplan gesamthaft als Rechtsverordnung. Da der Lehrplan aber nur Behördenverbindlichkeit in Bezug auf einzelne Teile anstrebt und dieses Selbstverständnis bei der Beurteilung der Rechtsnatur zu beachten ist, ist von einer generellen Einordnung des Lehrplans als Rechtsverordnung abzusehen. Die Autoren JAAG, KIM und MÜLLER A., hingegen gehen davon aus, dass der Lehrplan keine Aussenwirkung entfaltet und daher als Verwaltungsverordnung zu qualifizieren sei (vorne, Teil 3 B.I). Dieser Meinung ist zu widersprechen, denn der Lehrplan richtet sich in seinen imperativen Inhaltbestandteilen zwar nur an die Verwaltungsträger, sobald diese aber gestützt auf den Lehrplan tätig werden, entfaltet dieser Aussenwirkung auf die Privaten. Diese Lehrmeinungen verdeutlichen in an-

anderer Ansätze für die Lösung der Problematik der Aussenwirkung von Verwaltungsverordnungen,[1154] ändert sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nichts an der Rechtsnatur der Verwaltungsverordnung im Verhältnis vom Staat zu den Privaten.[1155] Immerhin aber ist bei Vorliegen einer solchen Aussenwirkung die Verwaltungsverordnung in Bezug auf den Rechtsschutz einer Rechtsverordnung gleichzustellen. Das muss auch für diejenigen Lehrplanteile, welche Parallelen zu einer Verwaltungsverordnung aufweisen, gelten. Das hat zur Konsequenz, dass diese Lehrplanteile aufgrund ihrer Parallelen zu einer Verwaltungsverordnung und der damit verbundenen mittelbaren Wirkung auf Private nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in Bezug auf den Rechtsschutz einer Rechtsverordnung[1156] gleichzustellen[1157] und als Rechtsquelle zu qualifizieren sind.[1158]

In den Kantonen Aargau, Bern und Schaffhausen wird der Lehrplan in der Form der Rechtsverordnung erlassen. In diesen Kantonen kommt dem Lehrplan kraft gesetzlicher Anordnung Rechtswirkung im Aussenverhältnis mit Blick auf alle Bürgerinnen und Bürger zu.[1159] Das heisst, dass diese Kantone das mit der Aussenwirkung verbundene Problem der mittelbaren Wirkung einzelner Lehrplanbestandteile auf Private vorneweg nehmen und die damit verbundene notwendige Behandlung dieser spezifischen Lehrplanbestandteile als Rechtsverordnung auf den gesamten Lehrplan erstrecken. Die sich daraus ergebende Verbindlichkeit des Lehrplans (vgl. Art. 1 DVLP BE) dient der Rechtssicherheit. Aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie im Grundschulbereich im Zusammenhang mit der Schulhoheit nach Art. 62 Abs. 1 BV und auch den Hinweisen des Prüfschemas zur Rechtsnatur von Plänen, in welchem dem Sachgesetz der Vorrang vor der Auslegung gegeben wird, ist dies als zulässig zu erachten,[1160] insbeson-

---

schaulicher Weise die Schwierigkeiten, welche mit der rechtlichen Beurteilung von Verwaltungsverordnungen verbunden sind.

1154 Dazu vorne, Teil 3 D.III.3.f)cc).

1155 BGE 98 Ia 508 E. 1, 511. Vgl. auch Fn. 1073.

1156 Zur Rechtsverordnung siehe vorne, Teil 3 D.III.3.e).

1157 BGE 105 Ia 349 E. 2a, 353 f.; 98 Ia 508 E. 1, 511; 122 I 44 E. 2b, 45.

1158 Dazu vorne, 248 f.

1159 GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 520 f.

1160 Diese Meinung scheinen auch WIEDERKEHR/RICHLI (Praxis, Rz. 2790) zu vertreten, denn sie machen die Rechtsnatur des Lehrplans grundsätzlich von den kantonalen Gesetzesvorgaben abhängig. Zu beachten ist, dass der Lehrplan entsprechend in der

dere da dadurch keine Rechtsnachteile für die zu schützenden Adressatengruppen erwachsen. Im Kanton Solothurn werden die Lehrpläne als Weisungen oder Empfehlungen erlassen. Das heisst, dass die behördenverbindliche Wirkung auch auf die gegenüber Verwaltungsträgern grundsätzlich indikativen Lehrplanteile (Zielsetzungen, Normbezug und Beschreibungen) erstreckt wird. Auch dies ist im Rahmen der kantonalen Organisationsautonomie als zulässig zu erachten, denn dies entspricht ebenfalls einer weitergehenden Verbindlichkeit, was für die zu schützenden Rechtsunterworfenen keine Nachteile bedeutet. Auch für den Kanton Solothurn muss in Bezug auf die einzelnen Lehrplanbestandteile aber gelten, dass diese (ausnahmsweise) direkt angefochten werden und eine abstrakte oder konkrete Normenkontrolle auslösen können, sofern «die darin enthaltenen Anweisungen an die Verwaltungsorgane zugleich geschützte Rechte des Bürgers berühren und damit sogenannte Aussenwirkung entfalten.»[1161] Der Vorteil der expliziten kantonalen Einordnung des Lehrplans liegt darin, dass damit Rechtsunsicherheiten vorgebeugt werden kann, insbesondere wenn dieser als Rechtsverordnung erlassen wird. Als Nachteil ist der Umstand zu werten, dass mit dieser Einordnung der gemischten Rechtsnatur des Lehrplans nicht entsprochen wird, denn aus diesem Grund wählt das Gesetz die Form des Lehr*plans* und nicht etwa der «Ausführungsbestimmungen».

V. Fazit zur dritten Forschungsfrage

Die Analyse des Gegenstands, der Zwecksetzung, der Adressaten und der Wirkung des Lehrplans hat ergeben, dass mit dem Lehrplan als *Gesamtziel* die Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte angestrebt wird:

- *Gegenstand:* Um dieses Gesamtziel zu erreichen, enthält der Lehrplan folgende Bestandteile als Gegenstand: Zielsetzungen, Normbezug, Beschreibungen, Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte.
- *Zwecksetzungen:* Diese Inhaltsbestandteile dienen der Erfüllung verschiedener Zwecksetzungen, damit das Gesamtziel realisiert werden kann: Konkretisierung des Begriffs «ausreichender Grundschulunterricht», Planungsin-

kantonalen Gesetzessammlung zu publizieren ist, wenn dieser als Rechtsverordnung qualifiziert wird.

[1161] BGE 128 I 167 E. 4.3, 172; vgl. auch GLASER/FUHRER, Lehrplan 21, 523 f.

strument, Arbeitsinstrument, Orientierungs- und Informationsinstrument, Reflexionsinstrument, Koordinationsinstrument, Legitimationsinstrument, Kontrollinstrument und Grundlage für Aus- und Fortbildung. Die erstgenannte Konkretisierungsfunktion ist gegenüber den anderen Funktionen insofern vorgelagert, als dass sie sich in der Formulierung des Lehrplans bereits verwirklicht hat und die daran anschliessende Umsetzung durch die anderen Funktionen realisiert wird.

- *Adressaten:* Der Lehrplan richtet sich an zwei Adressatengruppen: Verwaltungsträger (Schulbehörden, Gemeinden, Lehrpersonen, Pädagogische Hochschulen und Lehrmittelverlage) und Private (Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte, Gesellschaft, Berufswelt, nachfolgende Schulen und Politik).
- *Wirkung:* Um das Ziel der Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte zu erreichen, bedürfen die einzelnen Inhaltsbereiche je nach zu erfüllender Funktion unterschiedlicher Wirkung auf beide Adressatengruppen. Dies hängt davon ab, ob mit der Funktion ein Einfluss auf die Rechtsstellung des Adressaten angestrebt wird und dessen Tätigkeiten inhaltlich gesteuert werden sollen oder eben gerade nicht. Um sicherzustellen, dass jeder Inhaltsteil insgesamt die ihm zugeordneten Funktionen erfüllen kann, muss die Verbindlichkeit für den gesamten Inhaltsbestandteil bestimmt werden, um das Gesamtziel der Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte realisieren zu können. Der Lehrplan entfaltet somit folgende Wirkung:
  - Indikative Wirkung in allen Inhaltsteilen für die Privaten.
  - Indikative Wirkung in den Inhaltsbereichen Zielsetzungen, Normbezug und Beschreibungen für die Verwaltungsträger.
  - Behördenverbindliche Wirkung in den Inhaltsbereichen Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte für die Verwaltungsträger.

Daraus ergibt sich, dass es sich beim Lehrplan um eine *Mischform zwischen behördenverbindlichem und indikativem Plan* handelt. Die indikative Wirkung für die Privaten wird durch die behördenverbindliche Wirkung für die Verwaltungsträger nicht verdrängt. Da es sich um verschiedene Adressatengruppen handelt, ist eine parallele Adressierung Beider mit unterschiedlicher Wirkung möglich.

Für die behördenverbindlichen Teile des Lehrplans gilt folgendes:

- *Parallelen zur Verwaltungsverordnung:* Die behördenverbindlichen Teile des Lehrplans weisen Parallelen zur Verwaltungsverordnung auf. Dabei ist der Inhaltsbestandteil der Lektionentafeln organisatorischer Art, währenddem die Didaktik und die Fachinhalte vollzugslenkender und die Zusammenarbeit gemischter Art sind.
- *Aussenwirkung:* Durch die Anwendung und Umsetzung des Lehrplans im Rahmen des Verwaltungshandelns entfaltet dieser Aussenwirkung auf die Privaten und ist in den behördenverbindlichen Bereichen in Bezug auf den Rechtsschutz daher wie eine Rechtsverordnung zu behandeln.
- *Verhältnis zur kantonal festgelegten Rechtsnatur:* Eine Einordnung des Lehrplans durch das kantonale Recht als Rechtsverordnung (Aargau, Bern, Schaffhausen) oder als Weisungen bzw. Empfehlungen (Solothurn) ist aufgrund der kantonalen Schulhoheit und der damit verbundenen Organisationsautonomie als zulässig zu erachten, insbesondere wenn damit keine Rechtsnachteile gegenüber der Mischform des indikativen und behördenverbindlichen Plans einhergehen.

Insgesamt ergibt sich, dass es sich beim Lehrplan um eine Mischform aus indikativem und behördenverbindlichem Plan handelt, wobei die behördenverbindlichen Inhaltsbestandteile Parallelen zu einer Verwaltungsverordnung aufweisen und deswegen bezüglich des Rechtsschutzes wie eine Rechtsverordnung zu behandeln und als Rechtsquelle anzuerkennen sind.

Zusammenfassung der Erkenntnisse

Die vorliegende Dissertation hat drei Forschungsfragen zum Inhalt:

- Welches sind die rechtlich bedeutsamen Funktionen eines Lehrplans?
- Wer entscheidet über den Lehrplan?
- Welche Rechtsnatur hat der Lehrplan?

Aufgrund der Darstellungen zu den einzelnen Akteuren des Grundschulwesens (EDK, Kanton, Gemeinden, Lehrpersonen, Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte, Pädgagogische Hochschulen, Lehrmittelverlage, Gesellschaft, Berufswelt, nachfolgende Schulen und Politik), den Ausführungen zur Normierung des Grundschulbereichs von internationalem (v.a. KRK und UNO-Pakt I) bis kantonalem Recht und der Darstellung des Lehrplans des Kantons St. Gallen als Anschauungsbeispiel wurden im Rahmen der Beantwortung der ersten Forschungsfrage die *rechtlich bedeutsamen Funktionen des Lehrplans* eruiert, welche die Bedeutung des Lehrplans als Instrument des Bildungsrechts aufzeigen und verdeutlichen, dass dieser steuernde Wirkung im Grundschulbereich innehat:

- *Konkretisierung des Begriffs «ausreichender Grundschulunterricht»:* Der Lehrplan hat die Funktion der Konkretisierung des ausreichenden Grundschulunterrichts und legt fest, welche Bildungsinhalte gemäss dem aktuellen Standard notwendig sind, damit ein ausreichender Grundschulunterricht gewährleistet ist. Dazu legt der Lehrplan die Ziele für den Unterricht aller Stufen der Volksschule fest und beschreibt den Erwerb von Wissen und Kompetenzen vom Kindergarten bis zur Volksschule. Diese Funktion ist gegenüber den anderen Funktionen insoweit vorgelagert, als dass sie insbesondere bei der Erarbeitung des Lehrplans zu beachten ist und die ihr nachgelagerte Umsetzung durch die übrigen Funktionen realisiert wird.
- *Planungsinstrument:* Der Lehrplan dient der Planung im Grundschulbereich. So dienen etwa die Lektionentafeln als Grundlage für die Planung von Stundenplänen, welche im Kanton St. Gallen von den Lehrpersonen zu erstellen sind.
- *Arbeitsinstrument:* Der Lehrplan dient als Arbeitsgrundlage. Dabei soll er z.B. den Lehrkräften den Weg weisen, wie sie die Schülerinnen und Schüler dazu befähigen, das erworbene Wissen im Lebensalltag selbstverantwortlich anzuwenden, oder als Grundlage für die Erstellung von Lehrmitteln, Lernmedien und Lernfördersystemen durch die Lehrmittelverlage dienen.

- *Orientierungs- und Informationsinstrument:* Der Lehrplan soll den am Grundschulbereich beteiligten Akteuren wie Erziehungsberechtigten, Schülerinnen und Schülern, nachfolgenden Schulen und Ausbildungsstätten, der Gesellschaft und der Politik Auskunft über das Wissen und die Kompetenzen, die an der Volksschule zu erlernen sind, geben.
- *Reflexionsinstrument:* Der Lehrplan dient in seiner Form als Reflexionsinstrument dazu, eine zukunftsorientierte Schule aufzubauen und diese weiterzuentwickeln.
- *Koordinationsinstrument:* Der Lehrplan soll die Koordination zwischen den einzelnen Schulen und Schulstufen ermöglichen und dient auch der Harmonisierung der Ziele des Grundschulwesens. Er soll steuernde Wirkung im gesamten Grundschulbereich übernehmen.
- *Legitimationsinstrument:* Der Lehrplan dient der Legitimierung des politischen Auftrags der Gesellschaft an die Volksschule.
- *Kontrollinstrument:* Der Lehrplan dient allen mit Aufsichtsfunktion im Bildungswesen betrauten Personen und Behörden als Kontrollinstrument.
- *Grundlage für Aus- und Fortbildung:* Der Lehrplan dient als Grundlage für die Aus- und Weiterbildung qualifizierter Lehrkräfte an den Pädagogischen Hochschulen.

Alle diese Funktionen dienen dem gemeinsamen Gesamtziel der Ermöglichung des ausreichenden Grundschulunterrichts in Bezug auf die schulischen Inhalte.

Basierend auf den Ausführungen zur Normierung des Grundschulbereichs wurden bei der zweiten Forschungsfrage die *Entscheidkompetenzen* beim Lehrplan erarbeitet:

- *D-EDK:* Der Lehrplan 21 wurde von der D-EDK als gemeinsamem Organ aller 21 deutsch- und mehrsprachigen Kanton erlassen.
- *CIIP:* Der Plan d'études romand wurde von der CIIP als gemeinsamem Organ der sieben französisch- und mehrsprachigen Kantone erlassen.
- *Staatsrat:* Der Piano di studio wurde vom Staatsrat des Kantons Tessin erlassen, da sich die italienischsprachige Sprachregion einzig auf den Kanton Tessin erstreckt.
- *Regierungsrat:* In den Kantonen Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Solothurn und Thurgau wird der kantonale Lehrplan durch den Regierungsrat erlassen.

- *Erziehungsdirektion:* In den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis wird der kantonale Lehrplan durch die Erziehungs- und Kulturdirektion bzw. die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) bzw. das Departement für Volkswirtschaft und Bildung (DVB) erlassen, wobei im Kanton Wallis zusätzlich die Genehmigung des Staatsrates erforderlich ist.
- *Erziehungsrat:* In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Uri, Zug und Zürich wird der kantonale Lehrplan durch den Bildungs- oder Erziehungsrat bzw. die Landesschulkommission erlassen, wobei im Kanton St. Gallen zusätzlich die Genehmigung durch die Regierung erforderlich ist.

Zur Sicherstellung der fachlichen Legitimation werden verschiedene Anspruchs- und Interessengruppen in die Erarbeitung des Lehrplans eingebunden, damit der Lehrplan ein adäquates Mittel für die Steuerung des Grundschulwesens darstellt. Zu den möglichen Interessensgruppen gehören: Der Erziehungsrat (sofern dieser nicht mit dem Erlass des Lehrplans betraut ist), das Volksschulamt, die Lehrpersonen, die Schülerinnen und Schüler, die Elternvertretungen oder die Pädagogischen Hochschulen. Ein Einbezug der Parlamente oder der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Im Rahmen der Erarbeitung des Lehrplans 21 wurde aber allen Interessierten die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf des Lehrplans gegeben. Diese Stellungnahmen wurden im Rahmen der anschliessenden Überarbeitung berücksichtigt. Der Umstand, dass die Parlamente und das Stimmvolk nicht über Mitspracherechte beim Erlass des Lehrplans verfügen, führte in verschiedenen Kantonen im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 zu einer Diskussion über die demokratische Legitimation des Lehrplans und zu politischen Vorstössen. Die Zuständigkeit zum Erlass des Lehrplans wurde in der Folge in keinem Kanton angepasst. Dies zeigt aber gleichzeitig, dass im Rahmen von kantonalen Gesetzesinitiativen oder anderen Vorstössen die Möglichkeit besteht, entsprechende Themen zur Abstimmung zu bringen.

Die dritte Forschungsfrage stellt die *Rechtsnatur* des Lehrplans ins Zentrum. Für die sprachregionalen Lehrpläne gilt in Bezug auf die Rechtsnatur folgendes:

- *Lehrplan 21:* Der Lehrplan 21 wurde von der D-EDK erlassen, wobei dieser in den Kantonen nicht unmittelbar anwendbar ist. Als Grundlage für dessen Ausarbeitung dient einerseits das HarmoS-Konkordat für die beigetretenen Kantone, aber auch Art. 62 Abs. 4 BV, womit auch die nicht am HarmoS-Konkordat beteiligten Kantone über eine normative Grundlage für die Koordination der Ziele des Grundschulunterrichts verfügen. Der Lehrplan 21 gilt

als Vorlage für neue kantonale Lehrpläne, welche gemäss den kantonalen Zuständigkeiten erlassen werden. Der Lehrplan 21 als Modellvorlage ist damit als soft law zu qualifizieren.

- *Plan d'études romand:* Der PER wurde von der CIIP erlassen. Diese Erlasskompetenz basiert auf der Convention scolaire romande, welche als interkantonale Vereinbarung aller an der französischsprachigen Sprachregion beteiligten Kantone der CIIP diese Kompetenz überträgt. Die CSR wurde zusätzlich zum HarmoS-Konkordat, welchem alle am PER beteiligten Kantone beigetreten sind, abgeschlossen. Der PER wird damit zum unmittelbar anwendbaren Lehrplan in den Kantonen, was aber nicht zu einer Änderung der Rechtsnatur gegenüber kantonalen Lehrplänen führt.
- *Piano di studio:* Der Piano di studio wurde vom Staatsrat des Kantons Tessin erlassen. Da sich die italienischsprachige Sprachregion auf den Kanton Tessin beschränkt und dieser nicht von einem interkantonalen Organ erlassen wurde, handelt es sich beim Piano di studio für den Kanton Tessin um einen kantonalen Lehrplan.

Für die Frage nach der Rechtsnatur kantonaler Lehrpläne wird am Begriffsbestandteil «Plan» angeknüpft und festgestellt, dass der Lehrplan zur Kategorie der Pläne als Handlungsform der Verwaltung zählt, weil er dazu dient, Gesetzesbestimmungen zu konkretisieren und das Ermessen der Verwaltungsträger zu steuern. Für Pläne gibt es keine einheitliche Rechtsnatur, da eine solche Einheitlichkeit der Verschiedenheit der Pläne nicht gerecht werden könnte. Aus diesem Grund ist die Frage nach der Rechtsnatur des Lehrplans anhand des folgenden Fragekatalogs zu eruieren:

- Äussert sich das Sachgesetz zur Rechtsnatur des Lehrplans?
- Sofern sich das Sachgesetz nicht äussert: Kann der Lehrplan gemäss den Kategorien «Rechtsverbindlichkeit oder Behördenverbindlichkeit» bzw. «Rechtssatz oder Verfügung» in die tradierten Handlungsformen der Verwaltung eingereiht werden?

  Mit einzubeziehen sind folgende Unterfragen:

  - Was ist der Gegenstand des Lehrplans?
  - Was ist die Zwecksetzung des Lehrplans?
  - Welches sind die Adressaten des Lehrplans?
  - Welche Wirkung hat der Lehrplan?

Das Sachgesetz gibt nur in den Kantonen Aargau, Bern, Schaffhausen und Solothurn Auskunft über die Rechtsnatur des Lehrplans: In den Kantonen Aargau, Bern und Schaffhausen handelt es sich um eine Verordnung und im Kanton Solothurn um Weisungen oder Empfehlungen.

Die Beantwortung der obigen Fragen ergibt für den Lehrplan folgendes:

- *Gegenstand:* Zielsetzungen, Normbezug, Beschreibungen, Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte.
- *Zwecksetzung:* Konkretisierung des Begriffs «ausreichender Grundschulunterricht», Planungsinstrument, Arbeitsinstrument, Orientierungs- und Informationsinstrument, Reflexionsinstrument, Koordinationsinstrument, Legitimationsinstrument, Kontrollinstrument, Grundlage für Aus- und Fortbildung.
- *Adressaten:* Verwaltungsträger (Schulbehörden, Gemeinden, Lehrpersonen, Pädagogische Hochschulen und Lehrmittelverlage) und Private (Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte, Gesellschaft, Berufswelt, nachfolgende Schulen und Politik).

Bei der *Wirkung* des Lehrplans ist zu unterscheiden, welche Inhalte sich an welche Adressaten richten, um die entsprechenden Funktionen zu erfüllen:

- Der Lehrplan hat für die Privaten in allen Inhaltsbestandteilen indikative Wirkung.
- Der Lehrplan hat für die Verwaltungsträger in den Inhaltsbestandteilen Zielsetzungen, Normbezug und Beschreibungen *indikative Wirkung*.
- Der Lehrplan hat für die Verwaltungsträger in den Inhaltsbestandteilen Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte *behördenverbindliche Wirkung*.

Das bedeutet, dass es sich beim Lehrplan um eine *Mischform zwischen behördenverbindlichem und indikativem Plan* handelt. Die behördenverbindlichen Teile des Lehrplans weisen dabei Parallelen zur Verwaltungsverordnung auf:

- Die Lektionentafeln haben Parallelen zur Verwaltungsverordnung organisatorischer Art.
- Die Didaktik und die Fachinhalte haben Parallelen zur Verwaltungsverordnung vollzugslenkender Art.
- Die Zusammenarbeit hat Parallelen zu einer Mischform aus Verwaltungsverordnung organisatorischer und vollzugslenkender Art.

Auf die Privaten entfaltet der Lehrplan an sich rein indikative Wirkung, wobei diese durch die behördenverbindliche Wirkung einzelner Teile auf die Verwaltungsträger nicht verdrängt wird, sondern parallel dazu bestehen bleibt. Wird der Lehrplan von den Verwaltungsträgern umgesetzt, so entfaltet dieser *Aussenwirkung* auf die Privaten, denn diese werden nun in ihrer Rechtsstellung berührt. Das bedeutet gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass der Lehrplan in den entsprechenden Inhaltsbestandteilen in Bezug auf den Rechtsschutz wie eine Rechtsverordnung zu behandeln und als Rechtsquelle zu qualifizieren ist.

Da die Kantone nach Art. 62 Abs. 1 BV über die Schulhoheit verfügen, sind sie grundsätzlich frei darin, wie sie die Schule organisieren. Das gilt auch für die Festlegung der Rechtsnatur des Lehrplans. Aus dieser Überlegung heraus, wie auch aufgrund der Erkenntnisse im Rahmen der dritten Forschungsfrage, ist die kantonale Qualifikation der Rechtsnatur des Lehrplans im Schulgesetz als Rechtsverordnung möglich. Diese Einordnung in den Kantonen Aargau, Bern und Schaffhausen bedeutet gegenüber denjenigen Kantonen, welche die Rechtsnatur offenlassen – mindestens rein prozessual – keine Nachteile. Der Kanton Solothurn erlässt den Lehrplan in der Form von Weisungen oder Empfehlungen. Auch dieser Einordnung kann nicht per se widersprochen werden, denn die behördenverbindlichen Lehrplanbestandteile weisen Parallelen zur Verwaltungsverordnung auf. Hinzuweisen ist hier aber darauf, dass der Lehrplan auch im Kanton Solothurn in Bezug auf die Inhaltsbestandteile Zusammenarbeit, Didaktik, Lektionentafeln und Fachinhalte mittelbare Aussenwirkung auf Private entfaltet und diesbezüglich im Rahmen des Rechtsschutzes wie eine Rechtsverordnung zu behandeln ist.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass es sich beim kantonalen Lehrplan um eine *Mischform zwischen indikativem und behördenverbindlichem Plan* handelt, *wobei die behördenverbindlichen Inhalte Parallelen zur Verwaltungsverordnung aufweisen*. Da der Lehrplan im Rahmen der Anwendung Aussenwirkung auf die Privaten entfaltet, müssen diese behördenverbindlichen Inhaltsbestandteile in Bezug auf den Rechtsschutz wie eine Rechtsverordnung behandelt und damit als Rechtsquelle anerkannt werden.

Lebenslauf

Stephanie Andrea Bernet, geboren am 3. Februar 1986 in Aarau (AG)

1992–1997	Primarschule Erlinsbach AG
1997–2001	Bezirksschule Aarau
2001–2004	Diplommittelschule Aarau
2004–2006	Neue Kantonsschule Aarau, Matura mit Schwerpunktfach Wirtschaft und Recht
2006–2009	Universität Bern, Bachelor of Law
2009–2010	Universität Lund, Schweden, Austauschsemester
2009–2011	Universität Bern, Master of Law Masterarbeit: Das Strafverfahren bei sexuellem Missbrauch: Ablauf, Probleme, Fragen
2011–2012	Rechtspraktikum bei RVBS Partner Aarau (heute SwissLegal Aarau)
2012–2020	Universität St. Gallen, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG)
2019	Anwaltspatent des Kantons Aargau