

Nils Heuberger

**Interkantonale Harmonisierung
der obligatorischen Schule aus Sicht der Städte**
Eine Betrachtung anhand der HarmoS-Abstimmungsresultate

Working paper de l'IDHEAP 02/2009

Lehrstuhl schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

Der Autor bedankt sich bei Dr. Ch. Koller und bei Professor A. Ladner
für ihre Anregungen



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Interkantonale Harmonisierung der obligatorischen Schule aus Sicht der Städte Eine Betrachtung anhand der HarmoS-Abstimmungsresultate

Nils Heuberger¹

Lehrstuhl schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik
Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

Working paper de l'IDHEAP no 03/2009
Novembre 2009

*Dieses Dokument befindet sich auf der Internetseite <http://www.idheap.ch/aspi> >Publikationen>Working paper
Sowie auf der Seite der BADAC : <http://www.badac.ch> > publikationen*

*Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch/aspi> > publications > Working paper
Ainsi que sur le site de la BADAC: <http://www.badac.ch> > publications*

© 2009 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

¹ Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP); Collaborateur scientifique à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP).

Zusammenfassung

In diesem Papier wird die These aufgestellt, dass eine starke Dezentralisierung eines politisch-administrativen Bereiches, im vorliegenden Fall der obligatorischen Schule, das Zustandekommen von interkantonalen Vereinbarungen erschwert. Solche Vereinbarungen werden von den Kantonen ausgearbeitet. Wenn nun eine entsprechende Aufgabe mehrheitlich von den Städten und Gemeinden ausgeführt und finanziert wird, besteht das Problem, dass die Bedingungen nicht vom Leistungserbringer und –finanzierer (nämlich den Gemeinden) ausgehandelt wurden.

Dieses Phänomen wird anhand der Harmonisierung der obligatorischen Schule untersucht. In Deutschschweizer Kantonen hat die Gemeindeebene eine viel grössere Bedeutung für die Finanzierung der Schule als in der Romandie und im Tessin. Gemäss den Resultaten dieser Studie sind die starke Dezentralisierung und die ausgeprägten Kompetenzen der Gemeinden in diesem Bereich mit ein Grund für die ablehnende Haltung gegenüber dem Schulkonkordat HarmoS in einigen Gebieten der Ost- und Zentralschweiz.

Résumé

Dans cette étude, nous postulons que la forte décentralisation d'un domaine politico-administratif (en l'occurrence l'éducation obligatoire) entrave la création d'accords intercantonaux. De tels accords sont négociés au niveau des cantons, par exemple sur la base de l'harmonisation de la scolarité obligatoire. Lorsqu'une tâche est exécutée principalement par les villes et les communes, il ressort que les conditions du concordat ne sont pas négociées par les prestataires de services et les responsables financiers (soit les communes elles-mêmes). Dans les cantons suisses-alsémaniques, le niveau communal a beaucoup plus de poids dans le domaine des finances scolaires que dans les cantons latins. Selon les résultats de cette étude, la forte décentralisation et les compétences élargies des communes expliquent en partie l'opposition au concordat HarmoS dans certains cantons de l'Est et du centre de la Suisse.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
Starke Unterschiede der städtischen Ausgabenstruktur im Bildungsbereich.....	4
Bedeutung der kommunalen Autonomie für das Konkordatswesen	6
Zu testende Variablen	6
Ergebnisse	6
Fazit.....	7
Literatur	8
Anhang.....	9

Einleitung

In den letzten Jahren wurde häufig über eine Vereinheitlichung von kantonalen politisch-administrativen Systemen mittels interkantonalen Vereinbarungen und Konkordate diskutiert, ohne deren Auswirkung auf die Gemeindeebene zu berücksichtigen. Im folgenden Artikel werden Daten der „BADAC-Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte“ ausgewertet, um das Spannungsfeld zwischen interkantonalen Vereinbarungen und der Autonomie der Gemeinden zu durchleuchten. Am Beispiel des sich aktuell im Ratifikationsprozess befindenden HarmoS-Konkordat, durch welches die Schulsysteme schweizweit einander angepasst werden sollten, wird die Herausforderung des Konkordatswesens im schweizerischen System mit mehreren politischen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) untersucht.

Die interkantonale Zusammenarbeit und das Konkordatswesen haben in den letzten Jahren einen Aufschwung erlebt. In der Schweiz existiert kein Zentralstaat, welcher die Lebensbedingungen im Land vereinheitlicht, und eine Vielzahl von Aufgaben ist kantonal geregelt. Um dennoch eine gewisse Koordination zu fördern, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die interkantonale Zusammenarbeit zu gewährleisten, gehen die Kantone immer häufiger dazu über, untereinander Verträge - so genannte Konkordate oder interkantonale Vereinbarungen - abzuschliessen.

Durch die Einrichtung des Hauses der Kantone in Bern, in welchem alle wichtigen kantonalen Direktorenkonferenzen untergebracht sind, wird die interkantonale Zusammenarbeit sichtbarer, und die Anzahl Konkordate hat in den letzten Jahrzehnten immer stärker zugenommen (vgl. Boegli 1999 ; Bochsler/Koller/Sciarini/ Traimond/Trippolini 2004). In bestimmten Bereichen, wie zum Beispiel im Polizei- und Justizbereich bei Vollzugsfragen, funktioniert das Konkordatswesen gut, ebenfalls sind im Gesundheits- und im Bildungswesen zahlreiche interkantonale Vereinbarungen abgeschlossen worden (im Jahre 2003 waren insgesamt 733 Konkordate in Kraft, http://www.badac.ch/NE/tableaux/indicateurs/4/Csi4_42.xls).

Ein Grund für den Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen ist vielfach die Schaffung eines Lastenausgleiches. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, ist es häufig sinnvoll, dass nicht alle Kantone jede Art von Leistung zur Verfügung stellen, sondern dass Institutionen gemeinsam genutzt werden. Im Bildungswesen zum Beispiel gelten die Kantone einander Leistungen im Universitäts- und Fachhochschulbereich ab, dies geschieht ebenfalls im Spitalwesen. Bei dieser Art von Vereinbarung besteht ein grosses Interesse an einem zustande kommen, da alle Seiten finanziell profitieren.

Demgegenüber stehen bei Konkordaten ohne Lastenausgleich die gegenseitige Anpassung der Lebensverhältnisse und die Vereinheitlichung im Vollzug von Aufgaben sowie die interkantonale Zusammenarbeit im Vordergrund. Ein Beispiel für ein Konkordat, das Lebensbedingungen vereinheitlicht, ist das Schulkonkordat 1970, welches das Schuleintrittsalter und den Schulbeginn koordiniert. Solche Vereinbarungen werden auf kantonalen Ebene abgeschlossen.

Das Spannungsfeld zwischen Autonomie auf kommunaler Ebene und interkantonalen Vereinbarungen wurde bis anhin kaum zu einem Thema gemacht, obschon in Bereichen wie der obligatorischen Schule, in welchen die Gemeinden viele Kompetenzen aufweisen, das Konkordatswesen auf kantonalen Ebene mit folgender Problematik konfrontiert ist: Die Kantone koordinieren einen Bereich, welcher zu einem beträchtlichen Teil von den Gemeinden finanziert wird. Die Bedingungen werden also nicht von derjenigen politischen Ebene ausgehandelt, welche die Leistung erbringt und finanziert.

Neben der Bildung ist die Sozialhilfe und Armutsbekämpfung ein Bereich mit ausgeprägter kommunaler Zuständigkeit. Der Ruf nach einer Harmonisierung und einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen wird auch hier lauter (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2007), bisher sind aber lediglich Richtlinien mit unverbindlichem Charakter ausgearbeitet worden. Die Tatsache, dass meistens die Gemeinden für den Bereich verantwortlich sind, erschwert eine schweizweite Harmonisierung.

In jüngster Zeit wurde vor allem das HarmoS-Konkordat, welches, als Nachfolge des Schulkonkordates aus dem Jahre 1970, die obligatorische Schule stärker harmonisieren möchte, kontrovers diskutiert.² Das Konkordat wurde bereits in sechs kantonalen Volksabstimmungen vom Stimmvolk abgelehnt. Bei den sechs Kantonen handelt es sich um die Zentral- und Ostschweizer Kantone Luzern, Nidwalden, Thurgau, Graubünden, Uri und Zug, mehrheitlich Kantone, in welchen die Gemeinden einen verhältnismässig grossen finanziellen Beitrag zum Bildungswesen leisten und meist über ausgeprägte Kompetenzen verfügen.

Mit diesem Papier soll versucht werden, einen Beitrag an die Klärung des Verhältnisses zwischen dem finanziellen Engagement von Städten und Gemeinden im Bildungswesen und der Haltung gegenüber interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen zu leisten. Es wird die These aufgestellt, dass sich eine dezentrale Ausgabenstruktur der Bildungsausgaben negativ auf die Ja-Anteile der kantonalen HarmoS-Abstimmungen auswirkt. Zur Überprüfung dieser These werden die Ausgaben, welche die Städte in den Bildungsbereich investieren, unter die Lupe genommen. Die Gemeindeebene spielt für die Finanzierung der obligatorischen Schule eine entscheidende Rolle.³ Die finanziellen Mittel, welche die Städte für den Bildungsbereich zur Verfügung stellen, die im Folgenden dargestellt werden, umfassen ausschliesslich diejenigen Ausgaben, welche die kommunale Ebene leistet. Die Mittel der Kantone und des Bundes werden nicht berücksichtigt. Die Untersuchung erstreckt sich auf alle Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern sowie auf die übrigen Mitglieder des Schweizerischen Städteverbandes.

Starke Unterschiede der städtischen Ausgabenstruktur im Bildungsbereich

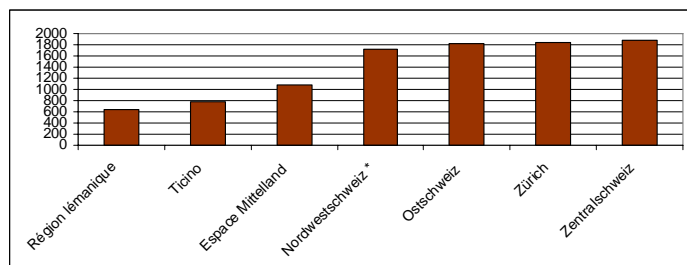
Auf den ersten Blick unterscheiden sich die Bildungsausgaben pro Kopf der ständigen Wohnbevölkerung der Städte sehr stark und liegen im Bereich zwischen rund 160 Franken pro Person in den Genfer Gemeinden Versoix und Carouge und 6774 Franken in Baden (AG) im Jahre 2006. Es zeigt sich, dass in der Westschweiz sowie im Tessin die Bildungsausgaben der Städte um ein Vielfaches unter denjenigen in der Ost- und Zentralschweiz liegen.

Während die städtischen Pro-Kopf-Ausgaben für den Bildungsbereich in der Region Lémanique etwa 600 Franken betragen, belaufen sie sich in den Regionen Zentralschweiz, Ostschweiz und Zürich auf ungefähr 1'800 Franken (vgl. Grafik 1). In Bezug auf das HarmoS-Konkordat kann festgestellt werden, dass die Gebiete, in welchen das Konkordat abgelehnt wurde, hohe Bildungsausgaben auf der Gemeindeebene ausweisen. Die tieferen Ausgaben in den westlichen und südlichen Landesteilen bedeuten nicht, dass diese Regionen generell weniger Geld in den Bereich der obligatorischen Schulen investieren, sondern dass den Gemeinden weniger Aufgaben übertragen werden und das Bildungswesen stärker zentralisiert ist. Die Bildungsausgaben in den einzelnen Regionen der Schweiz unterscheiden sich nicht signifikant voneinander, wenn verschiedene Faktoren, wie der Dezentralisierungsgrad im jeweiligen Kanton, die Schülerzahl und das Einkommensniveau konstant gehalten werden (vgl. Multivariate Analyse, Anhang 1).

² Mit Inkrafttreten der Neuordnung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde klar definiert, welche Aufgaben in kantonale und welche in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Ausserdem wurden die Verfassungsartikel bezüglich des Bildungswesens revidiert und in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 (Abstimmung über Verfassungsbestimmungen zur Bildung) gutgeheissen. Eine Besonderheit des Verfassungsartikels zum Schulwesen ist, dass, obwohl eine kantonale Zuständigkeit vorliegt, den Kantonen bei der Ausführung nicht freie Hand gelassen wurde. In Artikel 62 der Bundesverfassung ist beschrieben, dass die Kantone diesen Bereich auf dem Konkordatsweg koordinieren sollen und dass bei einem allfälligen Scheitern der Bund die Möglichkeit hätte einzugreifen. Der Aufgabe der Koordination kommen die Kantone mit dem HarmoS-Konkordat nach. Durch das Konkordat soll unter anderem die Anzahl Schuljahre vereinheitlicht werden, ein zweijähriger Kindergarten oder eine Basisstufe wird obligatorisch, zudem wird die Schaffung von Tagesstrukturen gefördert (vgl. EDK/IDES 2007).

³ Im Bildungsbereich konzentrieren sich die Kompetenzen der Gemeinden fast ausschliesslich auf die obligatorische Schule, und sie sind stark in deren Finanzierung involviert (vgl. Plotke 2003)

Grafik 1: Durchschnittliche Bildungsausgaben der Ebene Städte Pro-Kopf der Wohnbevölkerung nach Grossregionen Eurostat in Franken, 2006



*Basel-Stadt ist hier nicht berücksichtigt wegen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen städtischen und kantonalen Ausgaben

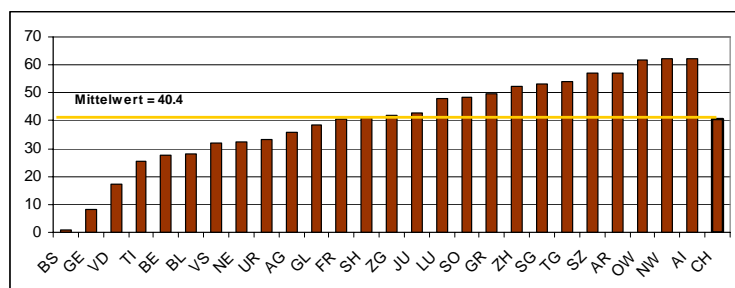
Quelle: SSV 2009: 98-100; Koller/Heuberger 2009

Gemäss Art. 62 der Bundesverfassung sind die Kantone für den Schulunterricht zuständig. Ihnen steht es jedoch frei, in wie weit sie Aufgaben an die Gemeinden übertragen. Im Kanton Basel-Stadt ist, mit Ausnahme der Kindergärten der beiden Gemeinden Riehen und Bettingen, der Kanton für das Schulwesen verantwortlich. Ebenfalls im Kanton Genf liegt die Zuständigkeit zu sehr grossen Teilen beim Kanton (vgl. Plotke 2003). In den übrigen Kantonen werden Aufgaben im Bildungsbereich in unterschiedlich hohem Masse an die Gemeinden delegiert.

In Westschweizer Kantonen und im Tessin leisten die Gemeinden einen geringeren Anteil an die gesamten Bildungsausgaben des jeweiligen Kantons (Kantonsausgaben plus Gemeindeausgaben) (vgl. Grafik 2); das Bildungswesen ist also zentraler organisiert.

Der Anteil Bildungsausgaben, welcher von den Gemeinden getragen wird, liegt in Genf bei 9% und in den übrigen Kantonen der lateinischsprachigen Schweiz zwischen 17% (Kanton VD) und 33% (Kanton NE). Der zweisprachige Kanton Freiburg weist einen Dezentralisierungsgrad von 40% aus. Bei den Deutschschweizer Kantonen beträgt der Dezentralisierungsgrad (mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt) lediglich in den Kantonen Bern und Basel-Landschaft unter 30%. In den übrigen Kantonen leisten die Gemeinden zwischen 33% und 62% der Gesamtausgaben des Bildungsbereiches.

Grafik 2: Dezentralisierungsgrad Bildungsausgaben in %, 2005
(Gemeindeanteil an den Gesamtausgaben für den Bildungsbereich von Kanton und Gemeinden)*



*Die Bildungsausgaben des Bundes sind nicht berücksichtigt

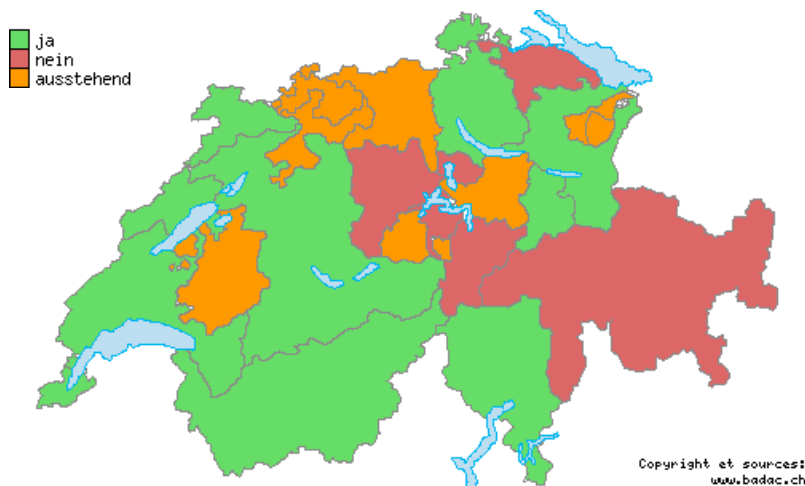
Quelle: BFS 2007, BADAC

Bedeutung der kommunalen Autonomie für das Konkordatswesen

Zu testende Variablen

Bisher konnte gezeigt werden, dass in der Deutschschweiz vor allem die Gemeindeebene einen grossen Einfluss auf die obligatorische Schule hat, welche durch HarmoS koordiniert werden soll. Im Folgenden wird nun getestet, ob Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Städten mit hohen Bildungsausgaben weniger bereit sind, Kompetenzen an eine interkantonale Instanz abzugeben (was bei einer Ratifizierung des HarmoS-Konkordates in einem gewissen Ausmass geschieht). Dazu wird der Zusammenhang zwischen dem Engagement der Städte im Bildungsbereich und den Resultaten der HarmoS-Abstimmungen untersucht. Ebenfalls wird eruiert, welchen Einfluss die Tatsache, ob bereits ein 2-Jähriger Kindergarten besteht, auf die Abstimmungsergebnisse hat. Die Einführung eines entsprechenden Obligatoriums ist einer der am kontroversesten diskutierten Punkte in der HarmoS-Debatte. Deshalb wird untersucht, ob das Konkordat in Volksabstimmungen eher angenommen wird, wenn ein flächendeckender zweijähriger Kindergarten bereits besteht, da das Konkordat in einem solchen Fall weniger Anpassungsbedarf mit sich bringt. Ebenfalls wird die Grösse (Einwohnerzahl) der Stadt in die Untersuchung einbezogen, um zu testen, ob Einwohner von kleineren Städten der HarmoS-Vorlage skeptischer gegenüberstehen.

Grafik 3: Stand der Beitrittsverfahren HarmoS. Beitritt beschlossen bis Ende September 2009*



*Im Kanton Freiburg findet am 7. März 2010 eine Referendumsabstimmung statt.

Quelle: EDK 2009; BADAC

Ergebnisse

Das HarmoS-Konkordat kam bisher lediglich in 9 Kantonen zur Abstimmung, weshalb nur die Städte der Kantone ZH, LU, NW, SG, GR, TG, BE, ZG und UR in die Untersuchung einbezogen werden können (N=71). Zwischen den Ausgaben, welche die Städte für den Bildungsbereich tätigen und den Ja-Anteilen in den HarmoS-Abstimmungen besteht ein negativer Zusammenhang. Bei der Berechnung des Einflusses der einzelnen in die Untersuchung einbezogenen Faktoren (Effektstärke) lässt sich feststellen, dass eine Stadt, in welcher die Bildungsausgaben pro Kopf um 1000 Franken höher liegen als in einer anderen, einen um beinahe 6 Prozentpunkte tieferen Ja-Anteil bei der Abstimmung ausweist, wenn die übrigen in die Untersuchung einbezogenen Variablen (Einwohnerzahl, 2-Jähriger Kindergarten) konstant gehalten werden. Das Bestehen eines flächendeckenden zweijährigen Kindergartens hat ebenfalls einen grossen Einfluss auf die Abstimmungen. Städte in Kantonen, in welchen eine Ratifizierung des Konkordates kaum zu Anpassungen der Schulstruktur führt, stimmen dem Konkordat viel stärker zu (mehr als 8 Prozentpunkte) als solche in Kantonen, die keinen obligatorischen zweijährigen Kindergarten kennen. Ebenfalls einen gewissen Einfluss auf die Abstimmungsergebnisse hat die Grösse der Gemeinden. Unabhängig von ihrem finanziellen Engagement im Bildungsbereich stimmten grössere Städte eher für das Konkordat als kleinere, pro 1000 Einwohner erhöht sich gemäss unserer Analyse der Ja-Anteil um 0.05 Prozentpunkte. Die Analyse kann 23% der Varianz erklären. Bei den HarmoS-Abstimmungen spielen also auch andere Faktoren als die hier untersuchten eine entscheidende Rolle, dennoch kann festgestellt werden, dass die Ausgaben der Städte für den Bildungsbereich von wichtiger Bedeutung sind.

Tabelle 1: Multivariate Analyse Einflussfaktoren HarmoS-Abstimmung

	Regressionskoeffizienten unstandardisiert	
Konstante	59.56	(2.79) ***
Bildungsausgaben In 1000 Franken	-5.93	(1.98) ***
Einwohnerzahl der Stadt (in 1000 E.)	0.05	(0.02) **
2-Jähriger Kindergarten	8.25	(2.41) ***
** signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$		
*** signifikant auf dem Niveau $p < 0.01$		
$R^2 = 0.23$		

Abhängige Variable: Ja-Anteile bei den kantonalen HarmoS-Abstimmungen (in%)

Der Vergleich von Abstimmungsergebnissen von Volksabstimmungen in Städten aus verschiedenen Kantonen, welche an unterschiedlichen Terminen stattfanden, ist in einer gewissen Hinsicht problematisch⁴. Um das Ergebnis zu verifizieren, soll im Folgenden untersucht werden, ob sich der Zusammenhang zwischen einem starkem finanziellen Engagement einer Stadt im Bildungsbereich und deren Bereitschaft, Kompetenzen zu delegieren, auch innerhalb eines Kantons reproduzieren lässt. Dafür werden die Städte im Kanton Zürich genauer betrachtet. Der Kanton weist eine genügend grosse Anzahl Städte auf, sodass statistische Aussagen möglich sind. Es lässt sich eine (zwar schwache) Korrelation zwischen den Gemeindeausgaben pro Kopf für den Bildungsbereich und den Ja-Anteilen in der HarmoS-Abstimmung feststellen⁵. Auch innerhalb des Kantons Zürich sind Städte, welche finanziell stark für den Bildungsbereich eintreten, eher weniger bereit, Kompetenzen auf andere Ebenen abzutreten. Die Kompetenzen der Gemeinden im Bildungsbereich sind im ganzen Kanton Zürich dieselben, dennoch können gewisse Unterschiede bezüglich ihres finanziellen Engagements festgestellt werden. Sogar diese kleinen Differenzen haben einen Einfluss auf die Abstimmungsergebnisse, in dem Sinne, dass Städte mit starkem Engagement einen tieferen Ja-Anteil bei der HarmoS-Abstimmung aufwiesen.

Fazit

Die Untersuchung der Kompetenzverteilung im Bildungswesen bietet, wie in diesem Papier gezeigt wurde, eine Alternative zu anderen Erklärungsansätzen, weshalb das Konkordatswesen in der Ost- und Zentralschweiz skeptischer beurteilt wird als in der West- und der Südschweiz. Da diese Regionen allgemein stärker dezentralisiert sind, bedeutet eine Übertragung von Kompetenzen an interkantonale Instanzen, dass die Gemeinden Aufgaben aus der Hand geben, welche sie bisher finanziert haben oder weiterhin finanzieren. Und es entsteht eine Situation, in welcher Kantone untereinander Verträge abschliessen über Angelegenheiten, welche eigentlich von den Gemeinden und gar nicht von den vertragsabschliessenden Kantonen finanziert und ausgeführt werden. Es kann gezeigt werden, dass mit einer zunehmenden Stärke des finanziellen Engagements einer Stadt oder Gemeinde die Bereitschaft, Kompetenzen auf eine andere politische Ebene zu übertragen, abnimmt. Unseres Erachtens greift die Erklärung zu kurz, die Nichtakzeptanz des Schulkonkordates HarmoS in besagten Kantonen würde ausschliesslich mit einer ablehnenden Haltung gegenüber einer Harmonisierung des Bildungswesens zusammenhängen. Zumal die so genannte „Bildungsverfassung“ (Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 über Verfassungsbestimmungen zur Bildung) in allen Kantonen sehr starken Zuspruch erhielt. In besagter Volksabstimmung wurde ein Grundsatzentscheid bezüglich einer stärkeren Koordination und Harmonisierung des Bildungswesens gefällt. Ebenfalls sind wir der Meinung, dass es sich nicht um einen reinen Stadt-Land-Gegensatz handelt und die geographische Lage (zentral – perifer) nicht der alleinige Grund für die

⁴ Die Abstimmungstermine sind insofern relevant als die Gesamtheit der Vorlagen, über welche abgestimmt wird, einen Einfluss auf die Wählermobilisierung hat.

⁵ Der Korrelationskoeffizient nach Pearson beträgt -0.2

unterschiedliche Beurteilung des Konkordates durch die Stimmbürger ist. Kleinere Städte weisen gemäss dieser Untersuchung einen eher geringfügig tieferen Ja-Anteil aus als grössere. Allerdings muss angemerkt werden, dass ausschliesslich die Daten der Mitglieder des Schweizerischen Städteverbandes und der Städte mit über 10'000 Einwohner zur Verfügung standen. Somit kann lediglich die Aussage gemacht werden, dass die Unterschiede bezüglich der Abstimmungsergebnisse zwischen grösseren und kleinen Städten eher geringfügig sind. Ob Bewohner von kleineren Dörfern sich bezüglich ihrer Haltung gegenüber der HarmoS-Vorlage stark von Städtebewohnern unterscheiden, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Des Weiteren kann die Ablehnung des Konkordates in Teilen der Ost- und Zentralschweiz nicht ausschliesslich mit einer Skepsis gegenüber den Inhalten der Vereinbarung erklärt werden. Im Kanton Thurgau existieren sowohl Tagesstrukturen als auch ein obligatorischer zweijähriger Kindergarten bereits, trotzdem wurde das Konkordat abgelehnt (vgl. Tagblatt 30. November 2008⁶). Das Bildungswesen ist im Kanton Thurgau stark dezentralisiert, noch stärker als zum Beispiel im Kanton Zürich, welcher das Konkordat im Gegensatz zu Thurgau angenommen hat, obwohl in beiden Kantonen bereits ein zweijähriger Kindergarten besteht. Umgekehrt hat der Kanton Bern, welcher ein eher zentralisiertes Schulwesen aufweist, als bisher einziger Kanton, in welchem noch kein flächendeckender zweijähriger Kindergarten besteht, dem Konkordat zugestimmt. Aus diesem Grund wird hier die These aufgestellt, dass ein Grossteil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus allen Landesteilen grundsätzlich einer Harmonisierung von bestimmten politisch-administrativen Bereichen positiv gegenübersteht. Wenn sich Städte und Gemeinden in einem Bereich stark engagieren, ist deren Bevölkerung aber weniger bereit für den Abschluss von verbindlichen interkantonalen Verträgen, sogar wenn diese faktisch keine Änderungen nach sich ziehen (vgl. Kanton Thurgau). Für das Konkordatswesen, sowie für die interkantonale Zusammenarbeit generell, ist die Tatsache, dass in der Schweiz, je nach Kanton, gleiche Aufgaben nicht von derselben politischen Ebene wahrgenommen werden, eine Herausforderung.

Literatur

BFS (2007): Bildungsstatistik Schweiz. Öffentliche Bildungsausgaben 2005. Bundesamt für Statistik : Neuchâtel.

Bochsler, Daniel/Koller, Christophe/Sciarini, Pascal/Traimond, Sylvie/Trippolini, Ivar (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Haupt : Bern.

Boegli, Laurence (1999): Les concordats intercantonaux - quels enjeux pour la démocratie. Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP, N°12/99, janvier 1999.

EDK/IDES (2007): Schweizer Beitrag für die Datenbank. «Eurybase – The database on education systems in Europe». IDES : Bern.

EDK (2009): Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule: Stand kantonale Beitrittsverfahren <http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf>. EDK : Bern.

Koller, Christophe/Heuberger, Nils (2008): Staatsindikatoren in der Schweiz 1990-2008 (Indikatoren zur Messung der öffentlichen Verwaltung und der kantonalen und Städtischen Behörden) 1. Teil: Kantone (Version 1, Dezember 2008), Working Paper de l'IDHEAP, 12 / 2008.

Koller, Christophe/Heuberger, Nils (2009): Staatsindikatoren in der Schweiz 1990-2008 (Indikatoren zur Messung der öffentlichen Verwaltung und der kantonalen und Städtischen Behörden) 2. Teil: Städte (Version 1, Mai 2009), Working Paper de l'IDHEAP, 1 / 2009.

Plotke, Herbert (2003): Schweizerisches Schulrecht. 2. vollständig überarb. und stark erw. Aufl. Haupt : Bern.

SSV (2009): Statistik der Schweizer Städte. Schweizerischer Städteverband : Zürich.

Städteinitiative Sozialpolitik (2007): Strategie 2015. Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln. Eicher Druck AG : Horw.

⁶ www.tagblatt.ch/aktuell/st.gallen/st.gallen/HarmoS-St-Gallen-Ja-Thurgau-Nein;art546,1217558

Anhang 1

Multivariate Analyse Bildungsausgaben der Städte¹

	Unstandardisiert		Standardisiert
Konstante	389.4	(392.3)	
Dezentralisierungsgrad in %	27.5	(6.86)	.548 ***
² Region Lémanique	-377.2	(287.1)	-.195
Espace Mittelland	-217.9	(203.4)	-.121
Nordwestschweiz	211.9	(225.1)	.100
Ostschweiz	-25.8	(165.6)	-.012
Zentralschweiz	52.1	(172.4)	.023
Tessin	-312.8	(345.5)	-.072
³ Einkommen	-0.009	(.049)	-.013
Schülerzahl	0.005	(.006)	.051
R ² = 0.51			

Abhängige Variable: Bildungsausgaben der Städte Pro Kopf in Franken 2006

*** signifikant auf dem Niveau $p < 0.001$

¹ Die Stadt Basel ist aus der Analyse ausgenommen

² Bezüglich Regionen wurden binäre Dummy-Variablen gebildet, die Region Zürich wurde konstant gehalten

³ Als Proxy für das Einkommen in den untersuchten Städten wurden die direkten Bundessteuern pro Kopf verwendet