



NUSPLIGER CONSULTING

Der Campus für Demokratie

Rechtsgutachten mit Argumenten für die Ausgestaltung des Campus für Demokratie als Stiftung des privaten Rechts nach dem Modell der Public Private Partnership (PPP)

von Prof. Dr. iur. Kurt Nuspliger

zuhanden von

Herr Ständerat
Hans Stöckli
Zentralpräsident NHG-TS
Alexander-Moser-Straße 32b
2503 Biel/Bienne

Herr Nationalrat
Jean-François Steiert
Präsident der Stiftung Dialog
12, avenue du Général-Guisan
1700 Fribourg

Bern, 12. Dezember 2014

Inhalt

Kurzfassung

I. Ausgangslage

II. Auftrag

III. Gutachten

A. Staatsrechtlicher und föderalistischer Kontext

1. Politische Rechte

- 1.1. Demokratietheoretische Grundlagen
- 1.2. Politische Rechte im Bund
- 1.3. Demokratie in den Kantonen
- 1.4. Vote électronique
- 1.5. Freier und offener Meinungsbildungsprozess
- 1.6. Das Menschenbild des Bundesgerichts
- 1.7. Überforderung der Stimmberechtigten?
- 1.8. Bildungswesen: Erziehung zum Argument

2. Bildungsverfassung

- 2.1. Begriff und Rahmen der Bildungsverfassung
- 2.2. Art. 61a BV: Bildungsraum Schweiz
- 2.3. Art. 62 BV: Die Zuständigkeit der Kantone für das Schulwesen
- 2.4. Art. 63 BV: Die Bundeskompetenz im Bereich der Berufsbildung
- 2.5. Erklärung 2011 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz

3. Forderungen der Kantone zur politischen Bildung

4. Die Demokratie auf der Ebene der Gemeinden

5. Vorstösse im Bundesparlament zur politischen Bildung

- 5.1. Postulat 13.3751 Josiane Aubert. Staatskundeunterricht auf der Sekundarstufe II. Eine Bilanz
- 5.2. Postulat 14.3470 Mathias Reynard. Stimmrechtsalter 16 und Förderung politischer Bildung
- 5.3. Weitere Vorstösse

6. Förderung der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen

- 6.1. Das Bundesamt für Sozialversicherungen. Kinder und Jugendförderungsgesetz
- 6.2. Die Bundeskanzlei
- 6.3. Das Bundesamt für Sport (BASPO)

7. Politische Bildung für Ausländerinnen und Ausländer

- 7.1. Allgemeines
- 7.2. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts

8. Herausforderungen im Bereich der politischen Bildung

- 8.1 Republikanische Grundeinstellung
- 8.2. Demokratiekompetenzen
- 8.3. Lehrplan 21
- 8.4. Politische Bildung auf der tertiären Stufe
- 8.5 Breite Akzeptanz der politischen Bildung in der Bevölkerung

9. Rechtsgrundlagen für die Sekundarstufe II

- 9.1. Gesetzliche Grundlagen auf der Ebene des Bundes
- 9.2. Die Rechtslage in den Kantonen

10. Die Rolle der Wirtschaft und die Funktionsfähigkeit der staatlichen Strukturen

- 10.1 Grundlagen
- 10.2 Die Schweiz als wettbewerbsfähigstes Land

B. Public Private Partnership (PPP)

1. Grundlagen

- 1.1 Allgemeines
- 1.2 Merkmale von PPP
- 1.3 Beschaffungs-PPP und Aufgabenerfüllungs-PPP
- 1.4 Staatliche Steuerung und Verantwortungsgemeinschaft mit Privaten

2. PPP auf der Ebene des Bundes

- 2.1 Allgemeines
- 2.2 Interpellation 13.3519. Hans Stöckli. Bundessubventionen an PPP-Projekte Dritter
- 2.3 Postulat 13.3483 FDP-Liberale Fraktion. Kurt Fluri. PPP für Infrastrukturprojekte.

3. Mögliche Organisationsmodelle für eine nationale Plattform für die politische Bildung

- 3.1 Allgemeines
- 3.2 Öffentlich-rechtliche Anstalten
- 3.3 Öffentlich-rechtliche Körperschaften
- 3.4 Öffentlich-rechtliche Stiftungen
- 3.5 Öffentliche Unternehmen
- 3.6 Privatrechtliche Stiftungen

4. Der Campus für Demokratie als Stiftung des privaten Rechts

- 4.1 Allgemeines
- 4.2 Der Campus für Demokratie als Aufgabenerfüllungs-PPP
- 4.3 Der Campus für Demokratie als Stiftung des privaten Rechts
- 4.4 Foundation Governance

C. Unabhängigkeit und breite Abstützung des Campus für Demokratie

1. Allgemeines

2. Unabhängigkeit und breite Abstützung des Campus für Demokratie

D. Schlussfolgerungen

Kurzfassung

Die Schweiz ist ein demokratischer Bundesstaat. Es gibt demokratische Willensbildungsprozesse auf den Stufen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes. Die Demokratie beschränkt sich nicht auf die Wahlen. Im System der halbdirekten Demokratie kann sich das Volk auch an Sachentscheidungen beteiligen. Rund ein Viertel aller Volksabstimmungen, die auf der ganzen Welt durchgeführt werden, finden in der Schweiz statt. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freiwillige und unverfälschte Stimmabgabe. Das Bundesgericht sagt, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Entscheidungen gestützt auf einen "möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung" treffen sollen. Das politische System der Schweiz ist auf die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der staatlichen Willensbildung angewiesen. Demokratische Teilnahme muss gelernt werden. Es gehört zum Grundauftrag der Schule, die jungen Menschen mit den Institutionen und Prozessen der Demokratie und des Föderalismus vertraut zu machen. Es geht dabei um das Vermitteln von Demokratiekompetenzen. Wissen allein genügt nicht. Es geht auch um das Anwenden. Politische Bildung soll Verständnis für die Vielfalt der Meinungen in einer offenen Gesellschaft wecken und die jungen Menschen dazu anleiten, unterschiedliche Auffassungen zu verstehen und sich selbst an der Diskussion zu beteiligen. Die politische Bildung interessiert auch das Parlament. Mehrere Interventionen im Bundesparlament verlangen zusätzliche Anstrengungen im Bereich der politischen Bildung.

Auch die ausserschulische Arbeit mit jungen Menschen soll dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche sich sozial, kulturell und politisch integrieren können. Es geht um das schrittweise Einüben von Selbständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung.

Politische Bildung betrifft auch die jungen Ausländerinnen und Ausländer, und zwar unabhängig vom politischen Stimmrecht. Es wird ein breites Verständnis von politischer Partizipation vorausgesetzt. Die gesellschaftliche Teilhabe erleichtert die Integration.

Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 BV). Im Bereich der Berufsbildung besteht eine Bundeskompetenz (Art. 63 BV). Im Jahr 2011 haben die zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone eine Erklärung zu den gemeinsamen politischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz abgegeben. In dieser Erklärung werden die besondere Bedeutung der politischen Bildung und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im gesamten Bildungssystem unterstrichen. Auch die Wirtschaft ist an der politischen Bildung interessiert. Erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit setzt stabile staatliche Rahmenbedingungen, ein funktionierendes Rechtssystem und eine unabhängige Justiz voraus. Die Schweiz ist wettbewerbsfähig. Sie belegt 2014 zum sechsten Mal in Folge den ersten Platz auf der Rangliste des World Economic Forums (WEF) zu den kompetitivsten Ländern der Welt. Der Index der Wettbewerbsfähigkeit umfasst auch den Zustand der Institutionen. Trotz guter Grundlagen gibt es im staatsrechtlichen Kontext der Schweiz wichtige Gründe für eine deutliche Verstärkung der Anstrengungen im Bereich der politischen Bildung. Die Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der politischen Bildung ist zu intensivieren. Der schulische und der ausserschulische Bereich sind besser zu vernetzen. Die Zusammenarbeit über die Sprachgrenzen hinaus ist zu verbessern. Die fachliche Entwicklung und der wissenschaftliche Diskurs sind zu unterstützen. Die Zusammenarbeit und der Wissensaustausch sind über die Landesgrenzen hinaus zu fördern. Zur Erreichung dieser Ziele sind mehr Ressourcen bereitzustellen. Die Rechtsgrundlagen im Bund und die den Kantonen ermöglichen die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die politische Bildung. Der private Sektor ist im Sinne einer auf Dauer angelegten Partnerschaft einzubeziehen. Dabei bietet sich die Public Private Partnership (PPP) an. Bei der Public Private Partnership (PPP) geht es im Kern um eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Staat und Privaten zur Bewältigung komplexer Vorhaben im öffentlichen Bereich. Die Aufgabenverantwortung bleibt beim Staat. Ein erfolgreiches PPP-Vorhaben setzt voraus, dass eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Partnern entsteht. Es muss eine Verantwor-

tungsgemeinschaft gebildet werden, in der Ressourcen für eine langfristige Zusammenarbeit bereitgestellt werden. Das Subventionsgesetz des Bundes lässt die Unterstützung von PPP-Projekten unter den gleichen Voraussetzungen zu wie die Unterstützung konventioneller Projekte. Die Zusammenarbeit mehrerer öffentlicher und privater Partner verspricht Vorteile bezüglich Zielerreichung, Effizienz und Effektivität.

Die Zusammenarbeit sollte im Rahmen einer Stiftung erfolgen. Mit einer Stiftung kann ein Vermögen einem bestimmten Zweck gewidmet werden. Es gibt zahlreiche Stiftungen im Bereich von Bildung und Forschung. Die Stiftung bietet eine stabile Rechtsform für ein Kooperationsmodell zwischen der öffentlichen Hand und Privaten. Die Stiftung ist als Rechtsform insbesondere dann geeignet, wenn Bund, Kantone und Gemeinden in einer Partnerschaft mit Privaten eine Daueraufgabe lösen wollen. Die Stiftung soll die politische Bildung fördern. Der für Stiftung vorgeschlagene Name "Campus für Demokratie" bringt diesen Gedanken zum Ausdruck. Dem Campus für Demokratie kommt die Rolle einer Wissensplattform und Koordinationsstelle zu. Der Zweck der Stiftung kann im Gründungsakt präzise beschrieben werden. Dies ermöglicht es, den Interessen aller drei Staatsebenen und den Anliegen beteiligter Privater Rechnung zu tragen. Die Stiftung soll das Grundwissen über die Demokratie und über den Bundesstaat fördern. Es geht auch um die Weiterentwicklung des Föderalismus. In der Stiftungsurkunde müssen die Grundsätze der politischen Neutralität und der Unabhängigkeit des Campus für Demokratie verankert werden. Politische Bildung ist ein Anliegen des Gesamtsystems Schweiz. Parteipolitische Interessen haben in den Hintergrund zu treten. Es geht um die Grundüberzeugung aller Akteure, dass politische Auseinandersetzungen in einem geordneten demokratischen und rechtsstaatlichen Rahmen ausgetragen werden sollen. Es geht um die Grundlagen des Zusammenlebens. Dazu gehören die demokratischen Prozesse, das Akzeptieren von Mehrheitsentscheidungen, der Schutz von Minderheiten, der Grundsatz der Gewaltenteilung, der Föderalismus, die Gemeindeautonomie, und die Gewährleistung von Grundrechten. Es ist mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass der Stifterwille und der Stiftungszweck wirkungsvoll, nachvollziehbar und transparent umgesetzt werden. Die anerkannten Regeln zum guten Funktionieren von Stiftungen (Foundation Governance) sind zu beachten. Die Stiftung soll politisch, wirtschaftlich und konfessionell unabhängig und breit abgestützt sein. Diese Grundsätze sind bei der Zusammensetzung des Stiftungsrats zu beachten. Erforderlich ist zudem eine professionelle Koordinationsstelle, die den Gesamtprozess unterstützt. Es ist ferner sicherzustellen, dass der Stiftungsrat keine Weisungen von Seiten der öffentlichen Hand oder von Privaten entgegenzunehmen hat. Kehrseite der Unabhängigkeit ist die Verpflichtung des Stiftungsrats, die verfassungsmässigen Leitideen der Demokratie in der Schweiz zu respektieren. Aufgabe der Stiftung ist es, durch die Förderung von Institutionen und Projekten der politischen Bildung einen Beitrag zur Vertiefung der demokratischen Grundhaltung und zur generellen Demokratiekompetenz der jungen Generation zu leisten.

I. Ausgangslage

Die Neue Helvetische Gesellschaft-Treffpunkt Schweiz (NHG-TS) hat sich zum Ziel gesetzt, einen Beitrag zur Förderung der politischen Bildung der jungen Menschen zu leisten. Im Jubiläumsjahr der NHG-TS werden 100 Aktionen zur politischen Bildung durchgeführt.

Mit der 100. Aktion soll die Grundlage für eine nationale Plattform für politische Bildung geschaffen werden. Diese Plattform soll

- dreisprachig sein und über eine breit abgestützte Trägerschaft verfügen
- auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten beruhen (PPP-Modell), mit Leistungsaufträgen von Bund, Kantonen und Gemeinden
- politisch, wirtschaftlich und konfessionell unabhängig sein
- über hinreichende Ressourcen verfügen, die es erlauben, private Anschubfinanzierungen auszulösen.

In einer ersten Phase erarbeitet eine Gruppe ein Vorprojekt zur Schaffung einer nationalen Plattform für die politische Bildung. Die geplanten Aktivitäten der NHG-TS und die Vorarbeiten der Stiftung Dialog sollen miteinander verknüpft werden.

II. Auftrag

In einem Gutachten sind die Rechtsfragen zu klären, die sich im Hinblick auf die Schaffung der nationalen Plattform für politische Bildung stellen. Die Auftraggeber haben festgelegt, dass die Plattform den Namen "Campus für Demokratie" tragen wird. Es sind nicht nur Rechtsfragen zu behandeln, sondern auch Lösungsvorschläge für die Struktur des Campus für Demokratie auszuarbeiten. Es handelt sich dabei um die folgenden Aspekte:

Staatsrechtlicher und föderalistischer Kontext

Der Campus für Demokratie ist im föderalistischen Kontext zu verankern. Dabei sind die Zuständigkeiten im Bildungsbereich und die Kooperationsmöglichkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden darzustellen. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Kooperationsmodelle sind zu erörtern. Das Potenzial von Art. 48 BV, von Art. 39 BV betreffend die Ausübung der politischen Rechte und von Bestimmungen der BV im Bildungsbereich ist zu analysieren. Die Empfehlungen des Monitoring-Berichts "Föderalismus 2011-2013" vom 20.6.14 zur politischen Bildung sind zu berücksichtigen. Es ist darzulegen, ob neues Gesetzesrecht erforderlich ist.

PPP-Modell

Es sind die konzeptionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für ein PPP-Modell des Campus für Demokratie darzustellen. Es geht dabei u.a. um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, die Partner, die zu erbringenden Leistungen, die Verantwortungsgemeinschaft, die Ressourcen, die Risiken und die längerfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit. Es ist zu zeigen, wie die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) mit privaten Akteuren rechtlich ausgestaltet werden kann. Mögliche Rechtsformen sind zu analysieren. Elemente für die Leistungsaufträge von Bund, Kantonen und Gemeinden sind darzustellen.

Unabhängigkeit und breite Abstützung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Unabhängigkeit und die gleichzeitig breite Abstützung des Campus für Demokratie sind aufzuzeigen.

III. Gutachten

A. Staatsrechtlicher und föderalistischer Kontext

1. Politische Rechte

1.1. Demokratietheoretische Grundlagen

Die Demokratie gehört zu den zentralen Themen des Staatsrechts und der Staatsphilosophie. Im Vordergrund steht die Frage, wie Willensbildungsprozesse in einer Gesellschaft gestaltet werden¹. Nach der Diskurstheorie kann ein Entscheidungsprozess nur gut funktionieren, wenn alle die Möglichkeit echter Teilnahme haben. Da niemand die Wahrheit oder die Gerechtigkeit für sich allein in Anspruch nehmen kann und niemand für alle anderen reden und entscheiden kann, müssen in einem demokratischen Prozess alle zu Wort kommen. Dadurch kommt es zu Ergebnissen, die alle akzeptieren können. Die Diskurstheorie setzt deshalb die gleichberechtigte Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger als Beurteilungskriterium dafür ein, ob eine politische Ordnung als gerecht angesehen werden kann. Dieser Erkenntnis liegt die Erfahrung zu Grunde, dass sozialer Friede und kollektives Wohlergehen auf die Dauer nur zu sichern sind, wenn das Bedürfnis aller Menschen nach Selbstbestimmung ernst genommen wird.

Auf dieser Grundlage lassen sich einige Kernelemente der Demokratie identifizieren:

- Freiheitliche Zivilgesellschaft
- Werttoleranz und Mässigung
- Mehrheitsprinzip, beschränkt durch Minderheitenschutz
- Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger
- Allgemeines, gleiches, freies und geheimes Wahlrecht
- Verantwortlichkeit der Staatsorgane
- Politische Bildung und staatsbürgerliche Verantwortung
- Öffentlichkeit staatlichen Handelns und Informationsfreiheit
- Demokratie in den Kantonen und in den Gemeinden.

Voraussetzung jeder Demokratie ist ein minimaler Grundkonsens aller Beteiligten, dass gesellschaftliche Probleme gemeinsam im Diskurs und gewaltfrei gelöst werden können.

Im schweizerischen Kontext sind auch der Föderalismus und die Gemeindeautonomie von grosser Bedeutung.

1.2 Politische Rechte im Bund

Als halbdirekte Demokratie wird die Gesamtheit eines Entscheidungssystems bezeichnet, in welchem Regierung, Parlament und Volk bei Sachentscheidungen zusammenwirken². Das System der halbdirekten Demokratie der Schweiz ist einzigartig, die Volksrechte sind es nicht. Viele Länder kennen gewisse Mitwirkungsrechte des Volkes, zum Teil nur auf der Ebene von Gliedstaaten. Der Schweiz kommt allerdings eine besondere Rolle zu. Rund ein Viertel aller Volksabstimmungen, die auf der ganzen Welt durchgeführt werden, finden in der Schweiz statt³.

Als politische Rechte gelten Rechte, die den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgerbürgern eine Teilhabe an der staatlichen Entscheidungsfindung ermöglichen. Diese Rechte werden durch Verfassung

¹ Vgl. dazu und zum Folgenden Christine Kaufmann, Staatsformen, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich 2011, 39 Rz. 30, 40ff., Rz. 34f.

² Zur Entwicklung und zu den Grundzügen der halbdirekten Demokratie Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, 3. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2012, 263ff.

³ Adrian Vatter, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2014, 343.

und Gesetz festgelegt. Sie umfassen im Wesentlichen drei Positionen:

- a. Das aktive und passive Wahlrecht;
- b. Das Recht, an Abstimmungen teilzunehmen;
- c. Das Recht, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen.

Initiative meint das Recht einer definierten Anzahl von Stimmberechtigten, die Änderung oder die Aufhebung bestehender Erlasse oder die Schaffung neuer Erlasse vorzuschlagen. Im Bund bezieht sich die Initiative auf Verfassungsfragen. Referendum bezeichnet das Recht der Stimmbürgerschaft, über Annahme oder Verwerfung von Parlamentsvorlagen zu befinden.

Initiativen und Referenden sind Instrumente, die es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern erlauben, impulsgebend oder korrigierend auf das politische System einzuwirken. Dabei zählt nicht nur der direkte Erfolg von Initiativen. Manchmal werden Gegenvorschläge zu Initiativen angenommen. Es kommt auch vor, dass Initiativen auf indirektem Weg Veränderungsprozesse auslösen. Eine Wirksamkeitsanalyse aller eidgenössischen Volksinitiativen zwischen 1848 und 2010 kommt zum Schluss, dass 14 % der eingereichten Volksinitiativen zu einem direkten Gegenvorschlag führten und bei zusätzlichen 39 % ein indirekter Gegenvorschlag auf Gesetzesstufes vorgelegt wurde⁴.

Allerdings hat sich das politische Umfeld in den letzten Jahren gewandelt. Von 38 eidgenössischen Volksinitiativen, die in den Jahren 1950-1980 zur Abstimmung kamen, wurde keine einzige an der Urne angenommen. Seither fanden 16 Volksinitiativen eine Mehrheit bei Volk und Ständen.

Politische Rechte sichern den Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf Teilhabe am politischen Prozess zu⁵. Die politischen Rechte zeigen sich sowohl als Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger wie auch als Organkompetenz der gesamten Bürgerschaft. Daher wird auch von der dualistischen Natur der politischen Rechte gesprochen⁶. Die kollektive Funktion des gesamten Stimmvolks wird durch das Bundesgericht wie folgt umschrieben: "Durch das politische Stimm- und Wahlrecht nehmen die Bürger...nicht nur ein Recht, sondern zugleich eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion wahr"⁷.

1.3 Demokratie in den Kantonen

Die demokratischen Rechte haben sich im 19. Jahrhundert zuerst in den Kantonen herausgebildet. Die Kantone entwickelten sich schon ab 1830 immer mehr zu halbdirekten Demokratien. Die Stimmberechtigten konnten nicht nur ein Parlament wählen, sondern auch über bestimmte Sachgeschäfte abstimmen. Als frühe Form des Referendums wurde das Volksveto entwickelt. Dieses setzte sich nach 1860 in mehreren Kantonen durch⁸.

Nach Art. 39 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten. Die Kantone regeln diese Rechte im kantonalen und kommunalen Bereich.

Eidgenössische Wahlen und Abstimmungen werden von den Kantonen durchgeführt. Hier gilt ergänzend zum Bundesrecht auch kantonales Recht.

Alle Kantone haben sich demokratische Verfassungen zu geben. Diese bedürfen der Zustimmung des Volkes (obligatorisches Verfassungsreferendum) und müssen revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt (Verfassungsinitiative). Damit schreibt Art. 51 der

⁴ Adrian Vatter (Anm. 3), 352.

⁵ Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, Bern 2011, 102, Rz.13.

⁶ Tschannen (Anm. 5), 612, Rz. 11; Pascal Mahon, La citoyenneté active en droit public suisse, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 20 Rz. 4ff.

⁷ BGE 119 Ia 167 E. 1d S. 172.

⁸ Andreas Kley, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Anm.1), § 24 Rz.2.

Bundesverfassung den Kantonen ein Mindestmass an Demokratie vor⁹.

Alle Kantone gehen über dieses Mindestmass an Demokratie hinaus. Sie legen fest, dass die Stimmberechtigten nicht nur die Mitglieder der Parlamente, sondern auch die Mitglieder der Regierungen wählen. Neben dem in der Bundesverfassung vorgeschriebenen Verfassungsreferendum kennen einige Kantone das obligatorische Gesetzesreferendum. In allen anderen Kantonen besteht wie auf Bundesebene ein fakultatives Gesetzesreferendum. Alle Kantone verfügen über ein obligatorisches oder ein fakultatives Finanzreferendum, das dann zum Zuge kommt, wenn neue (einmalige und wiederkehrende) Ausgaben ab einer bestimmten Höhe zur Diskussion stehen. Eine Sonderregelung besteht im Kanton Waadt. Dort werden den Stimmberechtigten Massnahmen zur Sanierung der Finanzen zur Abstimmung unterbreitet¹⁰. Die Palette demokratischer Partizipationsmöglichkeiten ist in mehreren Kantonen sehr gross. Stichworte dazu sind Staatsvertragsreferendum und Staatsvertragsinitiative, Volksmotion und Volksauftrag, Globalbudgetinitiative, konstruktives Referendum, Varianten- und Teilabstimmungen¹¹.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich, dass alle Kantone über ausgebaute Demokratien verfügen. Die kantonalen Demokratien geben den Bürgerinnen und Bürgern wesentlich mehr direkte Mitwirkungsrechte als der Bund. Neue Grundrechte und neue demokratische Partizipationsmöglichkeiten werden oft in einzelnen Kantonen getestet, bevor sie auf Bundesebene eingeführt werden. In der politischen Bildung müssen auch die kantonalen Demokratien ein Thema sein.

"Si la Suisse est une démocratie directe, ce n'est pas seulement parce que le corps électoral fédéral apparaît comme le premier organe de l'Etat fédéral, mais aussi parce que le corps électoral cantonal et le corps électoral communal jouent le même rôle au sein de leurs collectivités respectives. Une étude des droits politiques, à savoir des compétences du corps électoral en Suisse, serait donc singulièrement incomplète si elle faisait abstraction des droits politiques dont jouissent les citoyens dans les cantons et dans les communes"¹².

1.4 Vote électronique

In der Schweiz bedeutet der Begriff "vote électronique" die elektronische Stimmabgabe. Vote électronique ist ein Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kantonen, das die Kultur und die Tradition der politischen Rechte in der Schweiz aufnimmt und sie in die Technologien des 21. Jahrhunderts übersetzt¹³. Die Instrumente der Demokratie haben sich im Verlauf der Jahre weiter entwickelt und haben insbesondere das Bedürfnis nach Mobilität aufgenommen. Dank Vote électronique können die Stimmberechtigten zeit- und ortsunabhängig an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. Die Einführung von Vote électronique ist die Konsequenz der gesellschaftlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte im Bereich der Kommunikation und der Abwicklung unterschiedlicher Geschäfte (Banken, Kaufgeschäfte über das Internet). Vote électronique ist eine Investition von Bund und den Kantonen im Dienste der Stimmberechtigten. Der Stimmabgabenprozess wird vereinfacht und modernisiert. In einer ersten Phase sind Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen, beispielsweise Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, angesprochen.

Mit dem Projekt Vote électronique sollen die traditionellen Möglichkeiten der Stimmabgabe – persönliche Stimmabgabe an der Urne und briefliche Stimmabgabe – ergänzt werden. Es geht also um einen dritten, komplementären Stimmkanal. Die Bundeskanzlei hat sich im Rahmen des Pro-

⁹ Tschannen (Anm.5), 257, Rz. 12.

¹⁰ Art. 165 Abs. 2 KV VD; SR 131.231.

¹¹ Kurt Nuspliger/Jana Mäder, *Bernisches Staatsrecht* 4. Auflage, Bern 2012, 47ff.; Denise Buser, *Kantonales Staatsrecht*, 2. Auflage, Basel 2011, 131ff.

¹² Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, troisième édition, Berne 2013, p.273 N 834.

¹³ Vgl. dazu und zum Folgenden den Bericht des Bundesrats zu Vote électronique vom 14. Juni 2013, in: BBI 2013 5069ff.

jekts Vote électronique folgende Ziele gesetzt:

- a. Kurzfristiges Ziel: Die Mehrheit der Auslandschweizer Stimmberechtigten kann elektronisch abstimmen.
- b. Mittelfristiges Ziel: Die grosse Mehrheit der Auslandschweizer Stimmberechtigten kann anlässlich der Nationalratswahlen 2015 elektronisch wählen.
- c. Langfristiges Ziel: Der dritte, komplementäre Stimmkanal steht allen Stimmberechtigten zur Verfügung.

Voraussetzungen für die Einführung der generellen elektronischen Stimmabgabe sind die Gewährleistung von Sicherheit und die gesellschaftliche und politische Akzeptanz. Die Systeme sind durch technische und organisatorische Massnahmen gegen externe und interne Bedrohungen zu schützen. Es ist auch sicherzustellen, dass mit unabhängigen Mitteln überprüft werden kann, ob die Stimmen richtig übermittelt, abgelegt und ausgezählt werden. Sicherheit und Transparenz bezüglich der Funktionsweise der elektronischen Stimmabgabe sind von zentraler Bedeutung.

Die elektronische Stimmabgabe kann dazu beitragen, die Teilnahme der jungen Generation am politischen Entscheidungsprozess zu erhöhen. Es gibt allerdings auch kritische Stimmen gegenüber der elektronischen Stimmabgabe. Bundesrat und Parlament setzen auf ein vorsichtiges, etappenweises Vorgehen unter der Maxime "Sicherheit vor Tempo". Die Ausdehnung von Vote électronique soll mit erhöhten Sicherheitsanforderungen einhergehen¹⁴.

1.5 Freier und offener Meinungsbildungsprozess

Die Demokratie ist auf rechtsstaatlich fundierte Institutionen (Behörden, Volksrechte) und verfahrensmässige Garantien für die freie und faire Meinungs- und Willensbildung angewiesen¹⁵.

Erforderlich sind Grundrechte, welche eine freie und dialogische Kommunikation gewährleisten, aber auch Garantien, die sicherstellen, dass die Volksrechte und andere Partizipationsformen auch tatsächlich wahrgenommen werden können.

Die Bundesverfassung nimmt diese Anliegen auf. Sie gewährleistet Grundrechte, regelt die Stellung der Parteien, das Vernehmlassungsverfahren, enthält einen Informationsauftrag für die Behörden und ein Öffentlichkeitsgebot. Eine besondere Bedeutung kommt der Garantie der politischen Rechte zu (Art. 34 BV). Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Das Bundesgericht sagt, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Entscheidungen gestützt auf einen "möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung" treffen sollen¹⁶. Es gilt zu verhindern, dass dieser offene Prozess der Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen oder Abstimmungen verfälscht wird.

Das Bundesgericht hat sich in differenzierter Weise zur Zulässigkeit von Einflussnahmen auf die Willensbildung der Stimmberechtigten geäussert. Es ist grundlegend zu unterscheiden zwischen der Einflussnahme durch Behörden und der Einflussnahme Privater. Interventionen durch Private gelten grundsätzlich als Ausdruck des freien Gebrauchs der Grundrechte. Das Bundesgericht hat die Anforderungen an die Zulässigkeit behördlicher Stellungnahmen in Abstimmungskämpfen in der jüngeren Praxis gelockert. Solche Einflussnahmen sind unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich erlaubt. Es gelten die Prinzipien der Objektivität, der Verhältnismässigkeit, der

¹⁴ Bernhard Ehrenzeller/Roger Nobs, Vorbemerkungen zu Art. 136-142 BV, Rz.39, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014.

¹⁵ René Rhinow, Schweizerische Demokratie, 2. Auflage, Basel 2009, 396 N 2051f.

¹⁶ BGE 130 I 290 E. 3.1. S. 294.

Transparenz, der Fairness¹⁷. Interventionen müssen inhaltlich objektiv sein, in der Aufmachung zurückhaltend bleiben und als amtliche Äusserungen erkannt werden können. Das Gemeinwesen darf nicht Propaganda betreiben. Allfällige eingesetzte Geldmittel müssen sich in einem vernünftigen Rahmen bewegen. Es wäre unzulässig, private Abstimmungskomitees zu unterstützen. Die Behörden haben jedoch einen Informationsauftrag. Das Bundesgericht kam zum Schluss, "dass die Informationslage vor der umstrittenen Volksabstimmung über die Unternehmenssteuerreform den Stimmberechtigten eine sachgerechte Meinungsbildung und -äusserung verunmöglichte"¹⁸. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben und nach den Prinzipien der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit hat das Bundesgericht in diesem Fall in allerding auf die Anordnung, die Abstimmung sei zu wiederholen, verzichtet.

Diese durch das Bundesgericht entwickelten Grundsätze zeigen, dass den Bürgerinnen und Bürgern viel zugetraut wird. Sie sollen in der Lage sein, aus einer Vielfalt von Informationen die richtigen Schlüsse zu ziehen, Übertreibungen und einseitige Darstellungen als solche zu erkennen, in komplexen Fragestellungen die entscheidenden Punkte zu sehen und im Rahmen einer Gesamtbeurteilung einen Wahl- oder Abstimmungsentscheid zu treffen. Wenn die Stimmberechtigten dieser Aufgabe gewachsen sein sollen, müssen sie über hinreichende Kenntnisse der Institutionen, über das Funktionieren der direkten Demokratie und über ihre eigenen Einflussmöglichkeiten haben. Das setzt politische Bildung voraus.

1.6 Das Menschenbild des Bundesgerichts

Das Bundesgericht geht vom Bild der verständigen, wohl informierten Stimmberechtigten aus, die in der Lage sind "vernunftgemäss zu entscheiden"¹⁹. Solche Personen lassen sich durch öffentlich ausgetragene Kontroversen um eine "komplexe formaljuristische Differenzierung"²⁰ nicht beirren. Ihnen darf "zugetraut werden, zwischen verschiedenen bekundeten Meinungen zu unterscheiden, offensichtliche Uebertreibungen als solche zu erkennen und sich aufgrund der eigenen Ueberzeugungen zu entscheiden"²¹.

Giovanni Biaggini gibt der Hoffnung Ausdruck, "dass sich dieses (wie es scheint über Jahre kaum veränderte) Bild nicht als (demokratienotwendige) Fiktion entpuppt"²².

Ein verstärktes Engagement für die politische Bildung kann dazu beitragen, das sich die mögliche Diskrepanz zwischen der realen und der für das Funktionieren der Institutionen notwendigen Demokratiequalität nicht vergrössert.

1.7 Überforderung der Stimmberechtigten?

Das System der halbdirekten Demokratie setzt voraus, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei Wahlen und Abstimmungen gestützt auf hinreichende Informationen grundlegende Weichenstellungen vornehmen können²³. Das Bundesgericht sagt dazu folgendes:

"Im Idealfall soll der Bürger alle Informationen über alle möglichen Kandidaten bei voller Chancengleichheit unter ihnen äussern, verbreiten, diskutieren, die Vor- und Nachteile erwägen können und erst gestützt darauf entscheiden"²⁴.

¹⁷ Vgl. dazu und zum Folgenden Tschannen (Anm.5) 663ff.

¹⁸ BGE 138 I 61ff., 996.

¹⁹ BGE 98 Ia 73,80.

²⁰ BGE 130 I 90, 305.

²¹ BGE 119 Ia 271; vgl. auch BGE 117 Ia 41, 47f.

²² Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 34, Rz. 27.

²³ Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989, 136ff.

²⁴ BGE 113 Ia 291, 295, Dora Geissberger.

Es wird weiter vorausgesetzt, dass die Stimmberechtigten in der Lage sind, zwischen Information und Propaganda zu differenzieren, dass sie alle ihnen zugänglichen Informationen verarbeiten und dass sie ihre Entscheidende gestützt auf hinreichende Kenntnisse und unter Berücksichtigung ihrer eigenen Wertvorstellungen fällen können.

Sind diese Anforderungen so hoch, dass von einer Überforderung der Stimmberechtigten gesprochen werden muss?

Bereits vor längerer Zeit hat die Abstimmungsforschung festgehalten, dass viele Stimmberechtigte gerade bei komplexen Abstimmungsvorlagen kaum in der Lage seien zu erkennen, um was es in der Sache geht. Ihnen fehlten gerade bei anspruchsvollen Vorlagen grundlegende Kenntnisse. Erich Gruner und Hans-Peter Hertig stellten schon vor 30 Jahren fest, dass bei VOX-Analysen im Durchschnitt lediglich ein Sechstel der Stimmenden ein Motiv für ihren Entscheid nennen und gleichzeitig auch das Wesentliche des zur Abstimmung vorgelegten Sachverhalts umschreiben konnten²⁵.

Die Abstimmungsforschung kommt zum Schluss, dass der Informationsstand der Stimmberechtigten sehr unterschiedlich ist, im Allgemeinen jedoch als eher schlecht beurteilt werden muss. Es fehle gerade bei schwierigen Abstimmungsvorlagen einem wesentlichen Teil des Stimmbürgerschaft die materielle Problemlösungsfähigkeit.

Andreas Auer hielt dazu Folgendes fest: "L'image du citoyen actif pleinement informé qui se forme une volonté autonome à la suite d'une évaluation indépendante et libre des avantages et des inconvénients de la solution proposée et qui exprime cette volonté de façon rationnelle et réfléchie, est une fiction"²⁶.

Diese Befunde sind allerdings zu relativieren. Im Guidebook to Direct Democracy²⁷ steht die folgende Aussage: "The argument of incompetence can be sustained only by those who ignore the evidence which contradicts it. If this was true, the stable direct democracy which has been alive in Switzerland for more than 100 years could not exist, because a referendum democracy should be self-destructive, it would - according to Giovanni Sartori's prediction - have come to a rapid and catastrophic end on the reefs of cognitive incapacity". Wichtig ist auch Folgendes: Die Stimmberechtigten entscheiden nicht nur aufgrund ihres persönlichen Fachwissens. Sie stützen sich bei ihrer Willensbildung auch auf die Empfehlungen von Personen in ihrem persönlichen Umfeld, auf Abstimmungserläuterungen der Behörden und auf Parolen der Parteien und Verbände. Dabei ist es wichtig, ob sich die Stimmberechtigten aufgrund eigener Erfahrungen eine eigene Meinung bilden können. In solchen Fällen spricht man von einer prädisponierten Vorlage²⁸. Ist eine Vorlage nicht prädisponiert, werden sich die Stimmberechtigten für ihre Meinungsbildung eher auf Drittinformationen verlassen. Dabei spielt auch das Vertrauen in Behörden, Parteien, Verbände und Private eine wichtige Rolle. Die Meinungsbildung vollzieht sich in einem vielfältigen Prozess, der nicht nur durch rationale, sondern auch durch emotionale Elemente geprägt ist. Diese Erkenntnisse ändern nichts daran, dass es erstrebenswert ist, den Informationsstand der Stimmberechtigten zu heben. Die politische Bildung kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass eine möglichst grosse Zahl von Stimmberechtigten aus eigenem Beurteilungsvermögen in der Lage ist, die wesentlichen Inhalte und die möglichen Folgen von Abstimmungsvorlagen zu erkennen.

²⁵ Erich Gruner/Hans-Peter Hertig, Der Stimmbürger und die "neue" Politik, Bern 1983, 56.

²⁶ Andreas Auer, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, in: ZSR 103 (1984)II, 1ff., 82.

²⁷ Bruno Kaufmann/Rolf Büchi/Nadja Braun/ Paul Carline (Ed.), Guidebook to Direct Democracy, in Switzerland and Beyond, Amsterdam 2005, mit einem Kapitel gegen den "myth of the incompetent citizen", 65ff., 86f.

²⁸ Linder (Anm. 2), 297.

1.8 Bildungswesen: Erziehung zum Argument

Nach Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung 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.

Pierre Tschannen hat in seiner Habilitationsschrift "Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie", schon im Jahre 1995 darauf hingewiesen, dass diese Verfassungsbestimmung - es handelte sich damals noch um Artikel 27 der alten Bundesverfassung, dessen Grundgehalt in Art. 62 BV übernommen wurde - "*offensichtlich auch aus Sorge um die Volksrechte*" erlassen wurde. Er schreibt: "Die Schule hatte seit jeher den Sinn, demokratienotwendige Grundkenntnisse und Grundfertigkeiten zu vermitteln, Kenntnisse über das politische System des Landes, Fähigkeiten wie Lesen und Schreiben. Dass die "Mündigkeit des Bürgers Aufgabe des Staates" (Peter Saladin) ist, leidet keinen Zweifel; Demokratie ist zu sehr auf Eigenständigkeit des Denkens angewiesen, als dass sie sich in diesem Punkte abseits halten könnte. Der überkommene Grundstock für staatsbürgerliche Bildung reicht aber kaum mehr hin, professionelle Politik schon nur zu verstehen, geschweige denn bestimmend an ihr teilzuhaben. Wäre es also nicht an der Zeit, die demokratische Mission der Schule wieder aufzunehmen und sich zu überlegen, worin sie *heute* bestehen müsste?"²⁹.

"Mit mehr Staatsbürgerkunde, mehr Medienerziehung und dergleichen ist es nicht getan. Viel eher interessiert durchgängig die mit dem Stoff vermittelte Haltung. Wenn es ferner richtig ist, dass die Jugend sich als geschlossene Kommunikationsgruppe definiert und also selber schon "Gesellschaft" ist, dann sind diskursive Fähigkeiten nicht nur anhand von Lerninhalten zu üben, sondern auch und gerade im Umgang der Schüler untereinander. Kurz: Die Schule muss am Ende Menschen entlassen, die *von der elementaren Unausweichlichkeit des Diskurses prinzipiell überzeugt* sind und die sich *in einer politischen Öffentlichkeit zu bewegen* wissen"³⁰.

"Zum Kulturauftrag der Demokratie kann die Schule weiter dadurch beitragen, dass sie eine *republikanische Grundeinstellung* sich ausformen und festigen lässt. Republikanische Grundeinstellung meint die Überzeugung, dass die formale Gleichheit der politischen Rechte - das demokratische Kopfprinzip - nicht allein im Bereich der politischen Öffentlichkeit gilt, sondern als Ausdruck humaner Gleichheit darüber hinausweist und - wenigstens als Prinzip - allem sozialen Handeln vorausliegt"³¹.

2. Bildungsverfassung

2.1 Begriff und Rahmen der Bildungsverfassung

Am 21. Mai 2006 haben Volk und Stände einer neuen Bildungsverfassung zugestimmt. Unter der Bildungsverfassung sind vorerst die in den Artikeln 61a-68 BV gebündelten Bestimmungen zur Bildung zu sehen. Diese Verfassungsbestimmungen müssen zusammen gelesen und verstanden werden³².

Einen wichtigen Bestandteil der Bildungsverfassung bilden auch die in Art. 41 festgehaltenen Sozialziele. Nach Art. 41 Abs. Bst. f BV sollen sich Jugendliche "nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können" und nach Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV sollen sie "in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihre sozialen, kulturellen und

²⁹ Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt a.M. 1995, 413, Rz. 613.

³⁰ Tschannen (Anm. 29), 414, Rz. 615.

³¹ Tschannen (Anm. 29), 417, Rz. 620.

³² Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar (Anm. 14), Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 2.

politischen Integration unterstützt werden³³.

Die Bezeichnung Bildungsverfassung ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass es nicht nur um die Schule im allgemeinen, sondern um Bildung in einem umfassenden Sinne geht. Bildung ist kein einmaliger, mit der Schule und der Berufsbildung abgeschlossener Prozess, sondern ein Vorgang, der auch in späteren Lebensphasen mit Lernen verbunden ist³⁴.

Gesamthaft betrachtet bringt die Bildungsverfassung eine klare verfassungsmässige Grundlage für die politische Gestaltung des sich in starkem Umbruch befindlichen Bildungsraumes Schweiz. Es handelt sich um eine bedeutende und innovative Reformen des schweizerischen Bildungsföderalismus, weil es gelungen ist, die kantonale Gestaltungskraft im Bildungswesen zu erhalten und den Bund gleichzeitig in differenzierter Weise in die Verantwortung einzubinden. Auf diese Weise konnte die Zentralisierung des Bildungswesens, insbesondere im Tertiärbereich, verhindert werden³⁵.

2.2 Art. 61a BV Bildungsraum Schweiz

Art. 61a BV ist die allgemeine Ziel- und Programmnorm des schweizerischen Bildungssystems³⁶. Die Bestimmung verankert eine allgemeine Koordinations- und Kooperationspflicht zwischen Bund und Kantonen³⁷. Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.

2.3 Art. 62 BV: Die Zuständigkeit der Kantone für das Schulwesen

Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig. Nach Art. 62 Abs. 2 BV sorgen sie für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Wegen der grossen Mobilität der Wohnbevölkerung und auch aus ökonomischen Gründen arbeiten die Kantone im Schulbereich zusammen. In jüngerer Zeit hat vor allem der internationale Bildungswettbewerb das Bewusstsein dafür geweckt, dass die immer noch grossen Unterschiede bei den kantonalen Schulsystemen überholt sind und eine weitergehende Harmonisierung des schweizerischen Bildungswesens notwendig ist. Die deutliche Annahme der neuen Bildungsverfassung durch Volk und Stände hat die rasche Verabschiedung des HarmoS-Konkordats durch die EDK begünstigt.

2.4 Art. 63 BV: Die Bundeskompetenz im Bereich der Berufsbildung

Die Berufsbildung umfasst die weiterführende Aus- und Weiterbildung im Hinblick auf die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Als Teilbereich des Bildungswesens ist die Berufsbildung auf die allgemeinen Bildungsziele der Bildungsverfassung verpflichtet³⁸. Wesensmerkmal der Berufsbildung in der Schweiz ist die partnerschaftliche Aufteilung des Ausbildungsauftrags unter Wirtschaftsbetrieben und Berufsschulen. Das duale System gewährleistet eine wirtschafts- und praxisnahe Ausbildung³⁹. Art. 63 Absatz 1 BV ermächtigt den Bund, die Berufsbildung in allen Branchen und für alle wirtschaftlichen Tätigkeitsfelder zu regeln. Damit verfügt der Bund über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Kraft auf dem ge-

³³ Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar (Anm.14), Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 3; BGE 129 I 12, 17.

³⁴ Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar (Anm. 14), Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 5.

³⁵ Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar (Anm. 14), Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 28.

³⁶ Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar (Anm. 14) zu Art. 61a BV, Rz. 1.

³⁷ Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar (Anm. 14) zu Art. 61a BV, Rz. 8.

³⁸ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar (Anm. 14) zu Art. 63, Rz. 5.

³⁹ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar (Anm. 14) zu Art. 63, Rz. 6.

samten Gebiet der Berufsbildung⁴⁰.

Auf der Sekundarstufe II regeln Bund und Kantone die Maturitätsanerkennung gemeinsam. Die Kantone führen die Maturitätsschulen und sind verantwortlich für die weitere allgemeinbildende Schulen.

2.5 Erklärung 2011 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz

Im Jahr 2011 haben das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI) und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) auf der einen Seite und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) auf der andern Seite unter dem Titel "Chancen optimal nutzen" eine Erklärung zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz abgegeben⁴¹. Diese Erklärung enthält unter Ziffer III (4) auch eine Stellungnahme zur politischen Bildung. Der Text lautet wie folgt:

"Für die Entwicklung eines eigenständigen politischen Urteilsvermögens und der Fähigkeit, am politischen Geschehen des demokratischen Gemeinwesens teilnehmen zu können, ist Bildung von besonderer Bedeutung. Die zu diesem Zweck zu fördernde politische Bildung (éducation à la citoyenneté) bedingt die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen über das gesamte Bildungssystem hinweg."

3. Forderungen der Kantone zur politischen Bildung

Eines der Hauptanliegen der Kantone ist die Förderung und Weiterentwicklung des Föderalismus. Die von den Kantonen getragene ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit lässt deshalb seit dem Jahre 2005 jährlich einen "Monitoring Bericht Föderalismus" ausarbeiten. Gestützt auf die umfassende Analyse der Entwicklung des Föderalismus in den Jahren 2011-2013 stellen die Kantone im neuesten Bericht vom 20. Juni 2014⁴² konkrete Massnahmen zur aktiven Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus zur Diskussion. Dazu gehört auch die politische Bildung.

Die Kantone verlangen unter anderem eine stärkere Verankerung des Föderalismus im Staatskundeunterricht⁴³. Das föderalistische Gestaltungsprinzip zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Schweiz. Die Schweiz mit ihren unterschiedlichen Regionen, Sprachen, Kulturen und Mentalitäten ist nur in der Form eines föderalistischen Staates denkbar. Die föderale Ordnung gehört zusammen mit der direkten Demokratie zum Kerngehalt der Willensnation Schweiz. Der Staatskundeunterricht ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass nachfolgende Generationen die föderalistische Tradition verstehen und weiterführen. In diesem Sinn wird die Bedeutung des Staatskundeunterrichts auch in der Erklärung 2011 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz von Bund und Kantonen unterstrichen.

Der Nationalrat hat in der Wintersession 2013 das Postulat 13.3751 von Frau Josiane Aubert "Staatskundeunterricht auf der Sekundarstufe II. Eine Bilanz" überwiesen. Damit wird der Bundesrat eingeladen, einen Bericht über den Stellenwert des Staatskundeunterrichts vorzulegen. Der Bundesrat, der die Annahme des Postulats beantragt hatte, sieht angesichts der geteilten Zuständigkeiten im Bereich der Sekundarstufe II vor, dass der geforderten Bericht von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet wird. Die Kantone sind bereit, in diesem Bereich die Themenführer-

⁴⁰ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar (Anm.14) zu Art. 63, Rz. 11.

⁴¹ Chancen optimal nutzen: Bildungspolitische Ziele für den Bildungsraum Schweiz. Erklärung vom 30.5.2011, <www.edk.ch/dyn/23033.php>besucht am 3.12.2014.

⁴² ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (Hrsg.), Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013, Solothurn 2014.

⁴³ Monitoringbericht Föderalismus (Anm. 42), 71.

schaft zu übernehmen. Dies bietet nach Auffassung der Kantone auch Gelegenheit, auf eine stärkere Verankerung des föderalistischen Gedankenguts in der politischen Bildung hinzuwirken⁴⁴.

4. Die Demokratie auf der Ebene der Gemeinden

Die Gemeinden sind historisch älter als der moderne Staat. Sie entstanden schon vor vielen Jahrhunderten aus genossenschaftlichen Korporationen oder gehen auf gutsherrliche oder kirchliche Gründungen zurück⁴⁵. Die Gemeinden bilden nach dem Bund und den Kantonen die dritte staatsrechtliche Ebene des Bundesstaates⁴⁶. Sie verfügen über ein erhebliches Mass an lokaler Selbstverwaltung. Leitkriterium der Gemeindeautonomie ist die relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit in bestimmten Sachbereichen. 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 betreffen⁴⁷. Die Gemeindedemokratie ist ein prägendes Element kommunaler Selbstbestimmung. Wenn die Stimmberechtigten der Gemeinden sinnvoll am politischen Leben teilnehmen wollen, müssen sie relevante Fakten, Argumente und Meinungen kennen. Wenn das nicht der Fall wäre, verlöre das Gemeinwesen seine Problemlösungskapazität und Innovationsfähigkeit⁴⁸. Die aktive Partizipation der Stimmberechtigten auf kommunaler Ebene setzt Grundwissen über die kommunale Demokratie voraus, die im Rahmen der politischen Bildung zu vermitteln ist.

Einzelne Gemeinden - wie etwa die Stadt Thun - haben den hohen Stellenwert der politischen Bildung besonders hervorgehoben. Die Stadt Thun hat am 2. Juni 2013 einen Jugend-Zukunftstag durchgeführt, an dem Anliegen der Jugendlichen thematisiert wurden⁴⁹. In Thun wird den Jugendlichen im Alter von 18 - 22 Jahren seit dem Frühjahr 2012 die Abstimmungshilfe easyvote zur Verfügung gestellt⁵⁰. Die Abstimmungshilfe easyvote informiert einfach, verständlich und politisch neutral über Abstimmungsvorlagen⁵¹. Easyvote ist ein Projekt des Dachverbands der Schweizer Jugendparlamente sowie der regionalen und kantonalen Jugendparlamente. Das Projekt geniesst einen guten Ruf und erhielt 2008 den Mitwirkungspreis der Jugendkommission des Kantons Bern. Es wird bereits von rund 100 Gemeinden unterstützt. Seitdem 1. Januar 2014 gibt es in Thun auch das Instrument des Jugendvorstosses⁵². Ein solcher Vorstoss muss ein Begehren enthalten, das vom Stadtrat als Motion oder als Postulat überwiesen werden kann. 40 Jugendliche mit Wohnsitz in der Stadt Thun, die zwischen 13 und 18 Jahre alt sind, können einen Jugendvorstoss einreichen. Die Erstunterzeichner haben das Recht, den Vorstoss im Stadtrat zu vertreten. Es handelt sich in der Sache um eine Erweiterung des Petitionsrechts. Der Jugendvorstoss kann deshalb auch von jungen Ausländerinnen und Ausländern unterschrieben werden.

⁴⁴ Vgl. dazu Ziffer 5.1.

⁴⁵ Hansjörg Seiler, Die Gemeinden im schweizerischen Recht, in: Thürer/ Aubert/Müller (Anm. 6), § 31, 492, Rz.1.

⁴⁶ Tschannen (Anm. 5), 245.

⁴⁷ BGE 136 I 265 E. 2.1., 269, Politische Gemeinde Lindau.

⁴⁸ Peter Friedli, Rz. 16 zu Art. 13 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern, in: Daniel Arn/Ueli Friederich/Peter Friedli/Markus Müller/Stefan Müller/Jürg Wichtermann, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999.

⁴⁹ Mitteilung des Thuner Stadtschreibers Bruno Huwyler vom 7.11.2014. Er hat darauf hingewiesen, dass politische Bildungsarbeit in Thun auch in Projekten geleistet wird, in denen Jugendliche Verantwortung übernehmen können (Alternatives Jugend-Kulturzentrum AKuT).

⁵⁰ Schreiben des Gemeinderates der Stadt Thun vom 4. Mai 2012 an die Thuner Stimmberechtigten zwischen 18 und 22 Jahren.

⁵¹ <www.easyvote.ch> besucht am 3.12.2014. Vgl. dort auch die gfs-Studie über Abstimmungen als Motoren für die Teilnahmebereitschaft der Jugendlichen vom 13.10.2014. Clau Dermont und Isabelle Stadelmann-Steffen, Die politische Partizipation der jungen Erwachsenen, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, Oktober 2014.

⁵² Geschäftsreglement des Stadtrats von Thun (SSG 151.201), Art. 40 Abs. 4 Bst. c, Art. 47 Abs. 2, Art. 49 Abs. 2, Art. 51a.

Auch andere Städte und Gemeinden haben grosse Anstrengungen zur Beteiligung der jungen Generation an den Prozessen der Demokratie unternommen. Dazu ein Beispiel: Der Berner Stadtrat ist am 6. November 2014 auf eine Vorlage eingetreten, die zur Schaffung eines Berner Jugendparlaments führen soll. Die Gemeinden sind deshalb in massgeblicher Weise in die Bestrebungen zur Stärkung der politischen Bildung einzubeziehen.

5. Vorstösse im Bundesparlament zur politischen Bildung⁵³

5.1 Postulat 13.3751 Josiane Aubert. Staatskundeunterricht auf der Sekundarstufe II. Eine Bilanz

Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über den tatsächlichen Stellenwert des Staatskundeunterrichts in der Allgemeinbildung junger Leute auf der Sekundarstufe II vorzulegen.

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Er unterstrich in seiner Antwort vom 6. November 2013 die Bedeutung der Staatskunde auf der Sekundarstufe II. Es handle sich um die Stufe, in deren Verlauf die Jugendlichen die politische Mündigkeit erlangen. Angesichts der geteilten Zuständigkeiten im Bereich der Sekundarstufe II soll der geforderte Bericht von Bund und Kantonen gestützt auf ihre jeweiligen Kompetenzen gemeinsam erarbeitet werden. Der Nationalrat überwies das Postulat am 13. Dezember 2013.

5.2 Postulat 14.3470 Mathias Reynard. Stimmrechtsalter 16 und Förderung politischer Bildung

Dieses Postulat will den Bundesrat beauftragen, "zu prüfen, ob es nicht sinnvoll sein könnte, das Stimmrechtsalter auf 16 Jahre zu senken und gleichzeitig die politische Bildung zu verstärken und die Jugendlichen politisch zu sensibilisieren." Der Bundesrat soll dazu einen Bericht vorlegen.

Der Bundesrat beantragte am 27. August 2014, das Postulat sei anzunehmen. Er hielt Folgendes fest:

"Die politische Partizipation - jeglicher Art und aller Gesellschaftsgruppen - ist ein wichtiger Pfeiler für das gute Funktionieren unserer Demokratie. Die Herabsetzung des Stimmrechtsalters, die politische Bildung und die verschiedenen vom Staat oder von Dritten initiierten Programme zur politischen Sensibilisierung gehören zu den Massnahmen, die oft genannt werden, wenn es darum geht, die Teilnahme am politischen Leben zu fördern. Der Bundesrat ist bereit, einen Bericht zu verfassen, der sich auf bereits gemachte Erfahrungen in diesem Bereich abstützt und untersucht, ob die genannten Massnahmen die geeigneten Mittel sind, um die politische Beteiligung zu fördern. Dabei sind die Kantone in geeigneter Form einzubeziehen."

5.3 Weitere Vorstösse

Mitglieder der Eidgenössischen Räte haben Fragen der politischen Bildung in den vergangenen Jahren mehrmals thematisiert⁵⁴. In der Antwort auf die Interpellation 10.4141 von Frau Kathy Riklin "Die politische Bildung auch an den Berufsschulen stärken" hat der Bundesrat wie folgt Stellung genommen:

"Die berufliche Grundbildung hat das erklärte Ziel, die Lernenden zu befähigen, "den Zugang zur Arbeitswelt zu finden und sich in die Gesellschaft zu integrieren" (Art. 15 Abs. 2 Bst. b BBG). Der Bundesrat stellt in der Berufsbildung keine zunehmende Marginalisierung der politischen Bildung fest. Im allgemeinbildenden Rahmenplan kommt der politischen Bildung ein hoher Stellenwert zu.

⁵³ Die in Ziffer 5 erwähnten Vorstösse sind auffindbar in der Curia Vista Geschäftsdatenbank, <www.parlament.ch> besucht am 3.12.2014.

⁵⁴ Vgl. etwa die Interpellation 06.3696 von Hans Widmer "Politische Bildung" und die Interpellation 07.3636 von Pascale Bruderer "Politische Bildung. Nachhaltige Förderung".

Das zeigt beispielsweise das folgende Bildungsziel: "Durch ihr Verständnis der politischen Institutionen und Akteure sind die Lernenden in der Lage, ihre Rechte auszuüben und an politischen Ereignissen teilzunehmen. Dadurch bekunden sie ihr Interesse am Leben der Gemeinschaft."

6. Förderung der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen

6.1 Das Bundesamt für Sozialversicherungen. Kinder- und Jugendförderungsgesetz

Das Kinder- und Jugendförderungsgesetz⁵⁵ will die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen fördern und unter anderem dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche "sich sozial, kulturell und politisch integrieren können" (Art. 2 Bst.c KJFG). Es geht dabei um das schrittweise Einüben von Selbstständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung.

Die politische Bildung wird über das KJFG gegenwärtig auf vier Ebenen unterstützt⁵⁶:

- a. Nach Art. 10 KJFG können Finanzhilfen für die Durchführung von Projekten auf Bundesebene zur Förderung der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen an private Trägerschaft geleistet werden, welche regelmässige Angebote oder einmalige, höchstens drei Jahre dauernde Projekte in diesem Bereich bereitstellen. Projekte zur Förderung politischer Partizipation ermöglichen es Kindern und Jugendlichen, an politischen Prozessen auf Bundesebene teilzunehmen und politische Mechanismen anzuwenden.
Unterstützt werden bspw. die Eidgenössische Jugendsession, easy vote und Speak out!
- b. Falls die Kriterien für ein Modellprojekt erfüllt sind, kann die politische Bildung auch im Rahmen von Art. 8 KJFG unterstützt werden. Das trifft etwa für den Campus Demokratie zu.
- c. Der Bund kann mit Dachorganisationen der Jugendarbeit auch im Bereich der politischen Bildung Leistungsverträge abschliessen. Ein solcher Leistungsvertrag wurde mit dem Dachverband der Schweizer Jugendparlamente abgeschlossen.
- d. Der Bund unterstützt nach Art. 7 Abs. 2 KJFG u.a. die Jungparteien mit Beiträgen für die Betriebsstruktur und die regelmässigen Aktivitäten.

Gestützt auf Art. 7 Abs. 2 KJFG könnte der Bund grundsätzlich auch einer neu zu schaffenden nationalen Plattform für die politische Bildung (Campus für Demokratie) Beiträge ausrichten. Gestützt auf die Art. 8 und 10 KJFG wären auch Beiträge an konkrete Projekte möglich. In allen Fällen wären wichtige Grundvoraussetzungen zu erfüllen. Dazu gehört gehört eine schwerpunktmässige Tätigkeit im ausserschulischen Bereich mit regelmässigen Angeboten, die die ganze Schweiz oder mindestens eine Sprachregion betreffen. Bei Partizipationsprojekten ist ein aktiver Beitrag der Kinder oder Jugendlichen bei der Initiierung, Planung und Durchführung notwendig.

Der frühzeitige ausserschulische Kontakt der Jugendlichen mit Fragen der politischen Partizipation erleichtert es später den jungen Menschen, von ihren politischen Rechten Gebrauch zu machen. Nach Art. 13 KJFG beträgt der Bundesbeitrag höchstens 50% der anrechenbaren Kosten. Nach Art. 14 KJFG sind für die Gewährung von Beiträgen unter anderem die Art und die Bedeutung eines Vorhabens sowie der Grad der Mitsprache von Kindern und Jugendlichen massgebend.

⁵⁵ Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG; SR 446.1).

⁵⁶ Mitteilung von Frau Dr. Eveline Zurbriggen, Bereichsleiterin Kinder- und Jugendfragen im Bundesamt für Sozialversicherungen, vom 26. September 2014.

6.2 Die Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei ist die Wächterin über die politischen Rechte. Sie bereitet auf der Ebene des Bundes die Gesetzgebung über die politischen Rechte vor und trägt die Hauptverantwortung für die Wahlen und Abstimmungen auf eidgenössischer Ebene⁵⁷.

Darüber hinaus entfaltet die Bundeskanzlei die folgenden jugendpolitischen Aktivitäten⁵⁸:

- a. Bereitstellung der Broschüre "Der Bund kurz erklärt", die in vielen Schulen Verwendung findet;
- b. Versand der Wahlbroschüren für die alle vier Jahre stattfindenden eidgenössischen Wahlen an rund 150'000 Schülerinnen und Schüler;
- c. Betreiben der Bildungsplattform Käfigturm im Zentrum der Bundesstadt;
- d. Begleitung und Unterstützung von Projekten, z.B. des Projekts "Schulen nach Bern"⁵⁹.

6.3 Das Bundesamt für Sport (BASPO)

Als Ausbildungszentrum deckt das Bundesamt für Sport (BASPO) eine weite Spannbreite von Sportausbildungen für verschiedene Zielgruppen ab⁶⁰. Es vermittelt Kompetenzen für die Ausübung und das Unterrichten von Sport im Spitzen-, Leistungs- und Breitensport. Für Kinder, Jugendliche, Erwachsene, Studierende und Berufstätige stehen massgeschneiderte Programme zur Verfügung.

Jugend und Sport wird partnerschaftlich geführt. Das BASPO arbeitet mit den Kantonen zusammen.

Nach Artikel 2 der Sportförderungsverordnung⁶¹ verfolgt Jugend und Sport (J+S) unter anderem die folgenden Ziele:

- "a. J+S gestaltet und fördert kinder- und jugendgerechten Sport und berücksichtigt dabei die Grundsätze der Fairness und der Sicherheit.
- b. J+S ermöglicht Kindern und Jugendlichen, Sport ganzheitlich zu erleben und mitzugestalten, und fördert ihre Einbettung in eine Sportgemeinschaft.
- c. J+S unterstützt unter pädagogischen, sozialen und gesundheitlichen Gesichtspunkten die Entwicklung und Entfaltung der jungen Menschen."

Diese Hinweise zeigen, dass die Sportförderung der Kinder und Jugendliche auch Schnittstellen zur politischen Bildung aufweist. Die Kinder und Jugendlichen sollen das sportliche Umfeld aktiv mitgestalten und beeinflussen und auch lernen, die Regeln der Sportgemeinschaft zu akzeptieren. Sie entwickeln dabei auch Kompetenzen, die relevant sind für die demokratische Partizipation.

7. Politische Bildung für Ausländerinnen und Ausländer

7.1 Allgemeines

Ob Ausländerinnen und Ausländer Zugang zu den politischen Rechten erhalten sollen, wird in der Schweiz seit Jahren kontrovers debattiert. Es stellt sich dabei auch die Frage, ob im Prinzip allen Mitgliedern einer Gesellschaft das Recht auf demokratische Mitwirkung eingeräumt werden soll⁶².

⁵⁷ <www.bk.admin.ch>besucht am 3.12.2014.

⁵⁸ Mitteilung von Herrn Bundesvizekanzler Thomas Helbling vom 12. November 2014.

⁵⁹ <www.schulen-nach-bern.ch>besucht am 3.12.2014.

⁶⁰ <www.baspo.admin.ch>besucht am 3.12.2014.

⁶¹ Verordnung vom 23. Mai 2012 über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsverordnung; SR 415.01).

⁶² Linder (Anm.2),66, 372.

Nach der mehrheitlich vertretenen Auffassung führt der Weg zum politischen Stimmrecht über die Einbürgerung. In neun Kantonen werden jedoch auch Ausländerinnen und Ausländern ohne Schweizer Bürgerrecht politische Rechte zugestanden. Dabei unterscheiden sich die gewählten Lösungen sowohl in Bezug auf die Voraussetzungen (Aufenthaltsdauer in der Schweiz, Wohnsitzerfordernisse, migrationsrechtliche Bewilligungsart, automatische Erteilung oder Erteilung auf Gesuch hin), als auch auf ihren sachlichen Geltungsbereich und die Staatsebene⁶³. Nur in den Kantonen Jura und Neuenburg sind Ausländerinnen und Ausländer sowohl auf kommunaler wie auch auf kantonaler Ebene stimmberechtigt⁶⁴. Im Kanton Jura können sich nach der Volksabstimmung vom 28. September 2014 Ausländerinnen und Ausländer, die seit zehn Jahren in der Schweiz und seit einem Jahr im Kanton wohnen, auch in jurassische Gemeindeexekutiven wählen lassen⁶⁵. Andere Kantone kennen das Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene; in einzelnen Kantonen können die Gemeinden entscheiden, ob sie Ausländerinnen und Ausländern politische Mitbestimmungsrechte einräumen wollen (fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht). Eine Sonderstellung nimmt der Kanton Thurgau ein. Das thurgauische Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht bestimmt " dass die Gemeindeordnungen vorsehen können, dass in der Gemeinde wohnhafte Jugendliche oder niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer beratend mitwirken, insbesondere an der Gemeindeversammlung teilnehmen und Meinungen vertreten können"⁶⁶.

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) vertritt die Auffassung, erfolgreiche Integration werde durch die gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme ermöglicht⁶⁷. Dabei wird ein breites Verständnis von politischer Partizipation vorausgesetzt. Politische Partizipation sei nicht nur gleichzusetzen mit dem Stimm- und Wahlrecht (politische Partizipation im engeren Sinn). Politische Partizipation umfasse auch politische Teilhabe und Teilnahme in einem weiteren Sinn. Es gehe dabei auch um Mitwirkung auf nicht formalisierte Art. Genannt wird die Beteiligung an politischen Debatten gestützt auf die Vereins- und Versammlungsfreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit sowie das Petitionsrecht. Diese Rechte⁶⁸ garantieren verschiedenste Formen von politischer Beteiligung ausserhalb des Stimmrechts im engeren Sinn. Diese Freiheitsrechte ermöglichen die Teilnahme am politischen und gesellschaftlichen Leben und stehen auch Ausländerinnen und Ausländern zu. Die Wahrnehmung dieser Rechte erleichtert die Integration in die schweizerische Gesellschaft⁶⁹.

Die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern⁷⁰ bezweckt die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft. Diese Teilhabe hat in erster Linie über die Regelstrukturen zu erfolgen, namentlich über die Schule, die Berufsbildung, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens. Ausländerinnen und Ausländer haben einen wesentlichen eigenen Beitrag zu ihrer Integration zu leisten. Dieser besteht unter anderem in der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung, im Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache, in der Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz und im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung⁷¹.

⁶³ Martina Caroni, Herausforderung Demokratie, in: ZSR 2013 II 5ff. 35.

⁶⁴ Tschannen (Anm. 5), 616f., Rz. 22.

⁶⁵ <www.ju.ch>, votations et élections, besucht am 3.12.2014.

⁶⁶ §2 Abs. 1 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995, RB 161.1.

⁶⁷ <www.ekm.admin.ch>besucht am 3.12.2014.

⁶⁸ Art. 16, 22, 23 und 33 BV.

⁶⁹ <www.ekm.admin.ch>Bürgerrecht&Citoyenneté>besucht am 3.12.2014.

⁷⁰ Verordnung vom 42.10.2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205).

⁷¹ Art. 4 VIntA.

Es ist wichtig, dass gerade junge Ausländerinnen und Ausländer frühzeitig mit dem politischen System der Schweiz vertraut gemacht werden. Dies gehört zum Auftrag der Schulen. Gerade junge Ausländerinnen und Ausländer, die eine aktive politische Mitwirkung über die Einbürgerung anstreben, sind darauf angewiesen, frühzeitig mit den politischen Institutionen und Prozessen der Schweiz vertraut gemacht zu werden.

7.2. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts

Die Eidgenössischen Räte haben am 20. Juni 2014 das neue Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht verabschiedet⁷². Nach Art. 11 dieses Gesetzes erfordert die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes, dass die Bewerberin oder der Bewerber:

- "a. erfolgreich integriert ist;
- b. mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist und
- c. keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt."

Art. 12 des Gesetzes nennt die Integrationskriterien. Dazu gehören das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung und die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen.

Der Bundesrat schreibt in der Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht⁷³ Folgendes:

"Mit der Erteilung des Bürgerrechts erhalten die betroffenen Personen auch Zugang zu politischen Rechten; sie nehmen an der politischen Willensbildung in unserem Land teil. Dazu gehört auf Bundesebene das aktive Wahlrecht bei Nationalratswahlen, (...) das Recht, an Abstimmungen aufgrund fakultativer oder obligatorischer Referenden teilzunehmen sowie das Recht, Volksinitiativen, Referendumsbegehren und Wahlvorschläge der bei Nationalratswahlen zu unterzeichnen und einzureichen. Das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen als Eignungsvoraussetzung für die Einbürgerung setzt somit auch Kenntnisse zu diesen politischen Rechten der Schweiz voraus"⁷⁴.

8. Herausforderungen im Bereich der politischen Bildung

8.1 Republikanische Grundeinstellung

Zentrale Elemente der Bundesverfassung - die Regeln über die politische Partizipation und den föderalistischen Staatsaufbau, die Normen zum Bildungsraum Schweiz - weisen darauf hin, dass Bund und Kantone in der gemeinsamen Verantwortung für die politische Bildung stehen. Das Bundesparlament hat sich wiederholt mit Fragen der politischen Bildung befasst und dabei stärkere Anstrengungen gefordert. Politische Bildung soll die Grundlage dafür legen, dass junge Menschen am politischen Diskurs und am Prozess der Willensbildung teilnehmen können. Die Bereitschaft zur aktiven Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen soll gefördert werden. Es geht jedoch darüber hinaus um eine generelle Förderung der Demokratiekompetenzen (vgl. dazu Ziffer 8.2). Die jungen Menschen sollen in die Lage versetzt werden, Institutionen und Abläufe zu verstehen und sich kritisch mit diesen Erscheinungen auseinanderzusetzen. Politische Bildung soll Verständnis für die Pluralität der Meinungen in einer offenen Gesellschaft wecken und die jungen Menschen dazu anleiten, unterschiedliche Auffassungen einzuordnen zu können. Es geht um das Vermitteln einer republikanischen Grundeinstellung⁷⁵. Die Demokratietheorie "zielt auf Verfahren der

⁷² BBl 2014 5133ff.

⁷³ BBl 2011 2825ff.

⁷⁴ BBl 2011 2836.

⁷⁵ Tschannen (Anm. 27), 417, Rz. 620.

vernünftigen Verständigung über alle öffentlichen Fragen und gestattet so, die normativen Postulate der liberalen und der republikanischen Konzeption (wie Freiheit und Gleichheit) unter pluralistischen Bedingungen zur Geltung zu bringen⁷⁶. Die "deliberative Demokratie" ermöglicht es, das Diskursideal situationsgerecht in die politische Praxis umzusetzen⁷⁷. Hier setzt die politische Bildung an. Politische Bildung soll die jungen Menschen dazu befähigen, in der Diskussion mit anderen Denkenden einen politischen Entscheid oder Kompromiss zu finden. Zu schulen ist auch die Fähigkeit, unterschiedliche Wertvorstellungen zu verstehen. Lehrpersonen sollen die Schülerinnen und Schüler in die Lage versetzen, sich mithilfe des Unterrichts eine eigene Meinung zu bilden. Das Gebot der Kontroversität⁷⁸ zielt darauf ab, diese freie Meinungsbildung zu ermöglichen.

8.2. Demokratiekompetenzen

Prof. Dr. Rolf Gollob, Leiter des Zentrums International Projects in Education, Geschichte/Politische Bildung, Pädagogische Hochschule Zürich, definiert die Demokratiekompetenz als die "Gesamtheit von Wissen und Befähigungen zur Wahrnehmung der Bürgerinnen- und Bürgerrolle in der Demokratie"⁷⁹. Es geht dabei um die Fähigkeit, Sachverhalte zu analysieren, sich mit unterschiedlichen Auffassungen auseinanderzusetzen und gestützt auf die gewonnenen Kenntnisse zu handeln. Das Wissen allein genügt nicht. Wichtig ist auch das Anwenden. Die Vermittlung von Demokratiekompetenzen setze auch Veränderungen im schulischen Alltag voraus: "Wer Kinder und Jugendliche mitbestimmen lässt, muss von der tradierten erwachsenen Entscheidungsmacht und Kontrolle abgeben und sich auf Dialog und Aushandlung mit Kindern und Jugendlichen einlassen"⁸⁰.

Wenn die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schule und darüber hinaus in einer demokratisch verfassten Gesellschaft gelingen soll, brauchen die Kinder und Jugendlichen besondere kommunikative, soziale, demokratische und mediale Kompetenzen. Schulisches und auserschulisches Lernen muss sich um die Entwicklung dieser Kompetenzen kümmern⁸¹.

Rolf Gollob hat in einem Referat vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft festgehalten, dass das Demokratie-Lernen auch das gesellschaftliche Lernen umfasst: "Die Kinder und Jugendlichen lernen zu erkennen, in welche Gesellschaft sie hineinwachsen. Die politische Bildung, die sich Demokratiekompetenz zum Ziel nimmt, hat ihre Wurzeln in der Politikwissenschaft, in der Geschichtswissenschaft und in der Pädagogik. Zusammenhänge im politischen Geschehen sollen erkannt, Toleranz und Kritikfähigkeit vermittelt und gestärkt sowie demokratische Spielregeln sollen verankert werden. Schritt für Schritt bildet sich so eine Weiterentwicklung von aktiver Bürgerschaft, gesellschaftlicher Partizipation und politischer Bildung heraus"⁸².

8.3 Lehrplan 21

Die Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) hat den Lehrplan 21 ausgearbeitet⁸³. Mit diesem ersten gemeinsamen Lehrplan für die Volksschule setzen die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone den Art. 62 der Bundesverfassung um. Es geht um die Harmonisierung

⁷⁶ Philippe Mastronardi, Verfassungslehre, Bern/Stuttgart/Wien 2007, 383, Rz. 1168.

⁷⁷ Mastronardi (Anm.76), 383, Rz. 1169.

⁷⁸ Mit "Kontroversität" wird ein didaktisches Prinzip bezeichnet, nach dem alles, was in der Wissenschaft und in der Politik umstritten ist, auch im Unterricht kontrovers dargestellt werden soll.

⁷⁹ Rolf Gollob, Demokratiekompetenzen im schulischen und auserschulischen Lernen, Beitrag zuhanden des Campus für Demokratie, 23.11.2014.

⁸⁰ Gollob (Anm.79),1.

⁸¹ Gollob (Anm. 79), 2ff.

⁸² Rolf Gollob, Demokratie fällt nicht vom Himmel, Referat an der Tagung "100 Jahre NHG" vom 1.2.2014, 3.

⁸³ <www.lehrplan.ch>besucht am 3.12.2014.

der Ziele der Schule. 2013 hat eine breite öffentliche Konsultation zum Lehrplan 21 stattgefunden. Diese Konsultation wurde ausgewertet. Am 7. November 2014 hat die Deutschschweizer Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren den Lehrplan 21 freigegeben. Der überarbeitete Lehrplan umfasst 470 Seiten und 363 Kompetenzen. Jeder Kanton entscheidet gemäss den eigenen Rechtsgrundlagen über die Einführung des Lehrplans 21.

Im Lehrplan 21 ist die schulische Grundbildung in sechs Fachbereiche gegliedert. Im Bereich Natur, Mensch, Gesellschaft geht es auch um Fragen der Demokratie. Die Schülerinnen und Schüler sollen die Schweizer Demokratie erklären und mit anderen Systemen vergleichen können. Das Ziel ist wie folgt formuliert:

"Die Schülerinnen und Schüler

- a. können darlegen, wie Demokratie entstanden ist, wie sie sich weiterentwickelt hat und sich von anderen Regierungsformen unterscheidet (Demokratie, Volkssouveränität, Machtbegrenzung, Bürgerrecht).
- b. können die drei Gewalten auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene unterscheiden und aufzeigen, welche Aufgaben sie lösen (Verfassung, Gewaltenteilung, Regierung, Parlament, Gericht).
- c. können wichtige Besonderheiten der Schweizer Demokratie sowie die daraus resultierenden Rechte und Pflichten erklären (Föderalismus, Volk, Gemeinde, direkte Demokratie, Initiative, Referendum, Parteien, Verbände).
- d. können zu aktuellen Problemen und Kontroversen Stellung beziehen, dabei persönliche Erfahrungen im schulischen und ausserschulischen Alltag einbeziehen und die Positionen begründen (z. B. Verhältnis von Staat und Wirtschaft, Siedlungsraumgestaltung)."

Die Schülerinnen und Schüler sollen weiter die Entwicklung, Bedeutung und Bedrohung der Menschenrechte kennen und die Positionierung der Schweiz in Europa und der Welt wahrnehmen und beurteilen können.

Traditionell ist die politische Bildung als Stoff in der Schule akzeptiert. Diese ist im Gefäss "Räume, Zeiten, Gesellschaften" untergebracht. Es gibt gute Gründe, die politische Bildung mittel- oder längerfristig zu einem eigenen Fach auszugestalten. Der Entscheid darüber liegt bei den politisch verantwortlichen Stellen⁸⁴.

Von zentraler Bedeutung ist, dass sich die verantwortlichen Stellen im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden stärker um die Umsetzung des Auftrags, politische Bildung zu vermitteln, kümmern. Du diesem Zweck müssen zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden. Der schulische und der ausserschulische Bereich sind besser zu vernetzen. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist über die Sprachgrenzen hinweg zu intensivieren.

8.4 Politische Bildung auf der tertiären Stufe

Im Bereich der Politische Bildung wurden auf der tertiären Stufe erhebliche Leistungen erbracht. Zu erwähnen ist neben der Pädagogischen Hochschule Zürich⁸⁵ das Zentrum Politische Bildung und Geschichtsdidaktik⁸⁶, welches gleichzeitig ein Forschungszentrum der Fachhochschule Nordwestschweiz und eine Abteilung des Zentrums für direkte Demokratie Aarau (ZDA) ist. Die Leiterin des Zentrums Politische Bildung und Geschichtsdidaktik, Frau Béatrice Ziegler, Titularprofessorin für Allgemeine und Schweizer Geschichte der Neuzeit an der Universität Zürich, hat festgehalten, die politische Bildung stelle keine gefestigte Domäne schulischen Unterrichts dar und werde gegenwärtig als Disziplin an Hochschulen in der Schweiz nicht gelehrt: "Hier gilt es, noch weit mehr

⁸⁴ Vgl. den Beitrag "Ungenügend Note für die politische Bildung im Lehrplan 21", NZZ vom 15.9.2014, 7.

⁸⁵ <www.phz.ch>besucht am 3.12.2014.

⁸⁶ <www.fhnw.ch/pbgd>besucht am 3.12.2014.

als in Deutschland, wo die Politikdidaktik, angelehnt an die Politischen Wissenschaften und weitere Bezugsdisziplinen, eine im Vergleich zur Schweiz lange Tradition des disziplinären Aufbaus und der disziplinären Diskussion kennt, Grundlagen für die Ausbildung zur Lehrtätigkeit im Bereich Politische Bildung zu schaffen. Denn in der Schweiz ist die Politische Bildung im Prozess der Professionalisierung durch die erst jüngst erfolgte Tertiarisierung der Lehrerbildung gleich mehrfach gefordert. Neben den generellen Erfordernissen der Professionalisierung und damit ganz wesentlich der bevorstehenden Schaffung von Grundlagen für das Ausbildungshandlungen, gilt es, die Politische Bildung überhaupt erst theoretisch zu definieren, empirisch zu erkunden und pragmatisch zu formen. Die aktuellen Ausprägungen des Denkens über Politische Bildung sind dabei ein Ausgangspunkt für die Schaffung von Grundlagen und für Möglichkeiten, unterstützend, einfordernd und fördernd Einfluss zu nehmen⁸⁷.

Der Bereich politische Bildung ist fachlich weiter zu entwickeln. Die diesbezüglichen Bestrebungen im tertiären Bereich sind zu unterstützen (Forschung und Entwicklung). Erforderlich sind auch das Verfolgen der internationalen Entwicklung im Bereich der politischen Bildung und die Zusammenarbeit mit entsprechenden Institutionen in andern Ländern. Nötig ist eine institutionalisierte Plattform zur politischen Bildung in der Schweiz (Campus für Demokratie). Wenn diese Ziele erreicht werden sollen, müssen Staat und Private ein Kooperationsmodell entwickeln und bereit sein, zusätzliche Ressourcen bereitzustellen⁸⁸.

8.5 Breite Akzeptanz für die politische Bildung in der Bevölkerung

Eine neue Umfrage zeigt, dass auch die Bevölkerung die Auffassung teilt, dass stärkere Investitionen in die politische Bildung erforderlich sind. Zu diesem Schluss kommt die Studie "Bausteine zur Stärkung des Schweizer Politiksystems" des Forschungsinstituts GfS vom Juli 2014⁸⁹. Mehr als drei Viertel der rund 1000 in der Studie befragten Stimmberechtigten sprechen sich dafür aus, es sei eine Steigerung des Interesses für die Politik mittels besserer Ausbildung der Bevölkerung zu erzielen. Diese Idee liegt deutlich vor anderen Vorschlägen des GfS. Ab der siebten Klasse sollen Abstimmungen thematisiert und damit die Fähigkeit der Mitsprache bei politischen Vorlagen gefördert werden. Gemäss dem Forschungsinstitut würde es sich anbieten, Jugendlichen in Form von Debatten Lust an der Politik zu vermitteln. Elektronische Medien und soziale Netzwerke müssten verstärkt berücksichtigt werden. Eine grosse Mehrheit der Befragten vertritt die Auffassung, dass die politische Bildung praxisnah und neutral erfolgen soll⁹⁰.

9. Besondere Rechtsgrundlagen für die Sekundarstufe II

9.1 Gesetzliche Grundlagen auf der Ebene des Bundes

Der Bund verfügt im Bereich des Mittelschulwesens nicht über eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz. Die gesetzlichen Regelungen des Bundes, die das Maturitätswesen betreffen, lassen sich indessen auf Art. 95 Abs. 2 BV stützen. Danach hat der Bund zu gewährleisten, dass Personen mit einer wissenschaftlichen Ausbildung oder mit einem eidgenössischen, kantonalen oder kantonal anerkannten Ausbildungsabschluss ihren Beruf in der ganzen Schweiz ausüben können⁹¹. In der "Sekundarstufe II Allgemeinbildung" regeln Bund und Kantone die Maturitätsanerkennung

⁸⁷ Béatrice Ziegler (Hrsg.), Vorstellungen, Konzepte und Kompetenzen von Lehrpersonen der Politischen Bildung, Zürich/Chur 2014, 7f.

⁸⁸ Gollob (Anm. 82), 5.

⁸⁹ <www.gfsbern.ch>besucht am 3.12.2014.

⁹⁰ Vgl. den Beitrag "Bessere politische Bildung in der Schule", NZZ vom 5.8.2014.

⁹¹ Isabelle Häner/Andreas Lienhard/Pierre Tschannen/Felix Uhlmann/Stefan Vogel, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, Basel 2014, 245.

gemeinsam. Der Bund hat mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) im Jahr 1995 eine Verwaltungsvereinbarung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen abgeschlossen. Die Kantone führen die Maturitätsschulen und sind verantwortlich für weitere allgemeinbildende Schulen. Nach Art. 3 der Maturitätsanerkennungsverordnung⁹² werden kantonale oder von einem Kantone anerkannte Maturitätsausweise schweizweit anerkannt, wenn sie die Anerkennungsbedingungen der Verordnung erfüllen.

Mit der Bundesverfassung von 1999 erfolgte eine Ausdehnung der Bundeskompetenz auf sämtliche Berufsbildungen ausserhalb des Hochschulbereichs (Art. 63 BV). Das Berufsbildungsgesetz trägt dieser Erweiterung sowie den beruflichen und terminologischen Entwicklungen Rechnung⁹³. Der Bund besitzt die Regelungskompetenz für die gesamte Berufsbildung (berufliche Grundbildung, höhere Berufsbildung, berufsorientierte Weiterbildung). Nach Artikel 1 des Berufsbildungsgesetzes⁹⁴ ist die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OaA). Zu den Organisationen der Arbeitswelt gehören die Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung. Der Bund regelt die berufliche Grundbildung einschliesslich der Berufsmaturität. Die Verordnungen über die berufliche Grundbildung werden gemeinsam von Bund, Kantonen und den OaA erarbeitet. Die Kantone sind zuständig für den Vollzug der beruflichen Grundbildung. Die OaA definieren Bildungsinhalte, vermitteln Berufsqualifikationen und stellen Ausbildungsplätze bereit. Sie beteiligen sich an der Reform des Berufsbildungssystems, indem sie Ausbildungen für neue Berufe einfühen und bestehende Ausbildungen an die Entwicklungen anpassen.

Die Trägerschaft der Berufsfachschulen ist unterschiedlich. Träger können sein: Kantone, Gemeinden oder Gemeindeverbände und Private (OaA, Betriebe).

Nach Art. 52 BBG beteiligt sich der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite angemessen an den Kosten der Berufsbildung. Er leistet hauptsächlich Pauschalbeiträge an die Kantone zur Finanzierung der Aufgaben nach Art. 53 BBG. Mit den Pauschalbeiträgen werden unter anderem Angebote der Grundbildung an den Berufsschulen⁹⁵ sowie an allgemeinbildenden Unterricht⁹⁶ unterstützt. Die politische Bildung wird nicht explizit erwähnt. Die Kantone sind frei, wie sie die Mittel einsetzen wollen. Art. 54 BBG dient der Weiterentwicklung der Berufsbildung. Es werden Projekte subventioniert, die zur Weiterentwicklung und zum Aufbau zukunftsgerichteter Strukturen in der Berufsbildung beitragen. Ueberdies kann der Bund Kantonen und Dritten besondere Beiträge für Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 55 BBG) ausrichten. Art. 55 Abs. 1 BBG enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der öffentlichen Interessen; nach Art. 55 Abs. 3 BGG kann der Bundesrat "weitere Leistungen im öffentlichen Interesse festlegen, für die Beiträge gewährt werden können". Dies ermöglicht grundsätzlich auch Beiträge an die politische Bildung⁹⁷.

⁹² Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsverordnung, MAV, SR 413.11).

⁹³ Häner/Lienhard/Tschannen/Uhlmann/Vogel (Anm. 91), 238.

⁹⁴ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10).

⁹⁵ Art. 53 Abs.2 Bst. a Ziff. 3 BGG.

⁹⁶ Art. 53 Abs.2 Bst. a Ziff. 3 BGG.

⁹⁷ Nach einer Mitteilung vom 2.12.2014 von Frau Marimée Montalbetti, Leiterin Bildungsgrundlagen im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), eignen sich die Tatbestände von Art. 55 BBG nicht für die Förderung der politischen Bildung im allgemein bildenden Unterricht an Berufsschulen.

9.2. Die Rechtslage in den Kantonen

In allen Kantonen gilt der Grundsatz der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns⁹⁸. Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Verfassung, das Gesetz und die gestützt darauf erlassenen Vorschriften gebunden. Alle wichtigen Rechtssätze sind in der Form des Gesetzes zu erlassen⁹⁹. Verschiedene Kantonsverfassungen legen Fallgruppen für die Bereiche öffentlichen Handelns fest, in denen für die grundlegenden und wichtigen Bestimmungen formelle Gesetze erforderlich sind. In der Regel ist für die Anhandnahme einer dauernden Aufgabe eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

Es müsste gestützt auf die Spezialgesetzgebung in den einzelnen Kantonen geprüft werden, ob es möglich ist, finanzielle Beiträge an eine rechtlich verselbstständigt Plattform für die politische Bildung auszurichten.

Im Kanton Bern hält Art. 7 Absatz 3 Buchstabe a des Mittelschulgesetzes¹⁰⁰ fest, dass die Gymnasien auch die Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler fördern sollen, "sich auf schweizerischer und internationaler Ebene in der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Welt zurechtzufinden und diese mitzugestalten." Dieser Bildungsauftrag erstreckt sich auch auf Massnahmen zur politischen Bildung. Nach Art. 50 Abs. 3 des Mittelschulgesetzes kann der Kanton neben speziellen Bildungsgängen weitere Bildungsbestrebungen (wie Pilotprojekte) mit Beiträgen unterstützen. Diese Gesetzesbestimmungen könnten herangezogen werden, wenn der Kanton Beiträge an eine rechtlich verselbständigte Plattform zur politischen Bildung gewähren möchte, deren Leistungen auch Schülerinnen und Schülern im Kanton Bern zu kommen. Nötigenfalls müssten die bestehenden Rechtsgrundlagen ergänzt werden.

In den Kantonen können Ausgaben in der Regel getätigt werden, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Es braucht eine genügende Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit und eine Bewilligung der Ausgabe durch das finanzkompetente Organ. Im Kanton Bern kann die Rechtsgrundlage für eine einmalige Ausgabe auch durch einen Beschluss des Grossen Rates geschaffen werden¹⁰¹.

10. Die Rolle der Wirtschaft und die Funktionsfähigkeit der staatlichen Strukturen

10.1 Grundlagen

Die wirtschaftliche Erwerbstätigkeit und das Eigentum setzen eine funktionierende Rechtsordnung voraus¹⁰². Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am wirtschaftlichen Wettbewerb müssen die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen erfüllen und sich an gewisse "Spielregeln" halten. Die Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass privatrechtlicher Bestimmungen (Art. 122 BV) sowie zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (Art. 95 Abs. 1 BV). Solche Regelungen können auch dem Schutz der schwächeren Vertragspartei dienen (Arbeitsrecht, Mietrecht). Für den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten findet sich dieses Anliegen ausdrücklich in Art. 97 BV.

Der Staat stellt die Rahmenordnung für das wirtschaftliche Handeln bereit. Die Verfassung strebt eine freiheitliche und sozialverpflichtete Marktwirtschaft an. Regeln über die Wettbewerbspolitik, die Koalitionsfreiheit, Währung und Konjunktur, die Strukturpolitik, den Binnenmarkt und die Ausenwirtschaft sollen das Grundgerüst für eine prosperierende private Wirtschaft bilden.

⁹⁸ Vgl. zum Legalitätsprinzip Tschannen (Anm.5), 136 Rz. 99ff.; 565 Rz. 10f.

⁹⁹ Der Grundsatz gilt in allen Kantonen. Vgl. dazu Art. 69 Abs. 4 KV BE; Art. 38 Abs. 1 KV ZH, Art. 50 KV SH.

¹⁰⁰ Mittelschulgesetz vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12). Information vom 13.10.14 zur Praxis zum Mittelschulgesetz von Frau Beatrice Tobler, stellvertretende Generalsekretärin der Erziehungsdirektion des Kantons Bern.

¹⁰¹ Art. 44 Abs. 2 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.2).

¹⁰² Felix Uhlmann, Wirtschafts- und Eigentumsordnung, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Anm. 1), 481ff., 484 Rz. 17ff.

Erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit setzt stabile staatliche Strukturen, ein funktionierendes Rechtssystem und eine unabhängige Justiz voraus. Stabile staatliche Strukturen sind auch die Voraussetzung dafür ist, dass der Staat im internationalen Verhältnis Grundregeln für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft aushandeln kann.

10.2. Die Schweiz als wettbewerbsfähigstes Land

Zum sechsten Mal in Folge belegt die Schweiz den ersten Platz auf der Rangliste der kompetitivsten Länder im Global Competitiveness Index (GCI) des World Economic Forums (WEF)¹⁰³. Die Schweiz wird für die Qualität ihrer Hochschulen, die gute Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem staatlichen Sektor im Bereich der Forschung, die gut ausgebaute Infrastruktur, die funktionierenden Finanzmärkte und für ihre wirtschaftliche und politische Stabilität gelobt¹⁰⁴.

Allerdings warnen die WEF-Ökonomen im Bericht auch vor Selbstgefälligkeit. Für in der Schweiz angesiedelte Unternehmen werde es immer schwieriger, Fachkräfte wie Ingenieure und Wissenschaftler zu rekrutieren, die zur Erhaltung des Forschungs- und Produktionsstandortes wichtig seien. Restriktionen in diesem Bereich könnten die Wettbewerbsfähigkeit des Landes beeinträchtigen. Wichtig für das wirtschaftliche Handeln seien auch das Vertrauen in das institutionelle Umfeld und gute Bedingungen für Forschung und Entwicklung.

Der Index der Wettbewerbsfähigkeit erfasst nicht nur wirtschaftliche Faktoren. Der Ausbau der Infrastruktur, der Finanzmarkt, der Arbeitsmarkt und die Innovationskraft der Wirtschaft spielen eine wichtige Rolle. Daneben wird das Augenmerk auf den Zustand der Institutionen gerichtet. Untersucht werden die Eigentumsordnung, der Schutz des geistigen Eigentums, die richterliche Unabhängigkeit, die Integrität der öffentlichen Verwaltung, das öffentliche Finanzgebaren, die Aktivitäten im Bereich der Regulierung, die Effizienz im Beilegen von Streitigkeiten, die Transparenz in der Politikgestaltung, die Vertrauenswürdigkeit des öffentlichen Dienstes, der Schutz der Investitionen. Diese Hinweise zeigen, dass die staatliche Rahmenordnung und die politischen Prozesse von herausragender Bedeutung für die Innovationskraft und die langfristige Stabilität des Wirtschaftsstandortes Schweiz sind.

B. Public Private Partnership (PPP)

1. Grundlagen

1.1. Allgemeines

Bei PPP geht es im Kern um eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Staat und Privaten, insbesondere zur gemeinsamen, dauerhaften Bewältigung komplexer Vorhaben im öffentlichen Bereich. Im Vordergrund stehen die Bereiche Infrastruktur, Technologie, Umweltschutz, Bildung, Kultur, Gesundheit. Staat und Private kooperieren mit dem Ziel, Synergien zu erzielen, Innovationen zu erleichtern und den Wissenstransfer zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich fruchtbar zu machen. Die Aufgabenverantwortung bleibt beim Staat¹⁰⁵.

¹⁰³ <www.weforum.org>besucht am 3.12.2014.

¹⁰⁴ Vgl. dazu den Global Competitiveness Index 2014-2015 des WEF und NZZ vom 3.9.14.

¹⁰⁵ Andreas Lienhard, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, 58. Andreas Lienhard, Entwicklungen im Staats- und Verwaltungsrecht, in: Berner Gedanken zum Recht, Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern für den Schweizerischen Juristentag 2014, Bern 2014, 353.

1.2 Merkmale von PPP

Partnerschaftliche Projekte zwischen Staat und Privatwirtschaft zeichnen sich durch sieben zentrale konstitutive Merkmale aus. Diese Merkmale können in unterschiedlicher Intensität vorhanden sein. In bestimmten Fällen können auch einzelne Merkmale entfallen. Die Merkmale sind Kennzeichen für die Partnerschaftsidee, die wegweisend ist für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Bereich und privatem Bereich. Das Oberziel von PPP ist die Steigerung von Effizienz und Effektivität¹⁰⁶. Es werden die folgenden Merkmale genannt:

- *Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe*
Bei PPP geht es um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Gewerbliche Leistungen des Staates fallen nicht unter diesen Begriff.
- *Mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner*
Zu einem PPP-Projekt gehören mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner. Kooperationen zwischen ausgegliederten Unternehmen und der Wirtschaft werden nicht als PPP eingestuft.
- *Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung*
Bei PPP geht es nicht um die Verbesserung staatlicher Rahmenbedingungen für die Wirtschaftstätigkeit. Massgebend ist, dass sich die öffentliche Hand und Private auch mit finanziellen Mitteln für eine Beschaffung oder für die Erfüllung einer Aufgabe zusammenschliessen.
- *Verantwortungsgemeinschaft*
Öffentliche und private Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft. Beide Partner sind an der Realisierung des Vorhabens beteiligt. Dies setzt eine Kultur der Zusammenarbeit voraus.
- *Bündelung von Ressourcen*
Beide Partner stellen Wissen und finanzielle Mittel zum gegenseitigen Nutzen bereit. Es geht um das Ausschöpfen von Synergien und um effiziente Lösungen.
- *Risikoallokation*
Öffentliche und private Partner tragen Risiken. Beide sind daran interessiert, dass Erfolge möglich sind und Misserfolge verhindert werden können.
- *Langfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit*
Bei PPP geht es nicht um kurzfristige tagespolitischen Anliegen. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgt langfristig und kann sich auf mehrere Jahre erstrecken. Zentral ist der prozessorientierte Ansatz. Bei einer Infrastruktur-PPP steht der Lebenszyklus der Anlage im Vordergrund.

1.3 Beschaffungs-PPP und Aufgabenerfüllungs-PPP

In der Literatur und in der Praxis werden zwei verschiedene Typen von PPP unterschieden: Die *Beschaffungs-PPP* bietet eine Alternative zum klassischen Beschaffungsverfahren. Es geht im Kern um Infrastrukturanlagen im Hoch- und Tiefbau. Die Beschaffung erfolgt lebenszyklusorientiert und umfasst typischerweise Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb von Einrichtungen. Die einzelnen Projektphasen werden nicht getrennt ausgeschrieben. Der Staat tritt als Besteller oder Abnehmer einer Gesamtheit von Leistungen auf. Private übernehmen die Rollen als Hersteller oder Betreiber einer Infrastruktur oder erbringen eine langfristig ausgerichtete Dienstleistung. Solche Beschaffungsvarianten kommen insbesondere in den Bereichen Hochbau, öffentlicher Verkehr und Strasseninfrastruktur in Frage. Der Begriff Partnerschaft basiert auf der langfristigen

¹⁰⁶ Vgl. dazu und zum Folgenden Urs Bolz (Hrsg.), Public Private Partnership in der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2005, 14ff.

Verantwortungsübernahme durch Private. Durch die Verbindung von staatlicher Bestellung und Gesamtsteuerung sowie operativer Planung- und Führungsverantwortung von Privaten kann von einer Verantwortungsgemeinschaft oder Entscheidungsgemeinschaft gesprochen werden.

Die *Aufgabenerfüllungs-PPP* unterscheidet sich in verschiedenen Punkten von der Beschaffungs-PPP. Ausgangspunkt für eine Aufgabenerfüllungs-PPP ist, dass eine bestimmte öffentliche Aufgabe sinnvollerweise nicht vom Staat allein, sondern im Rahmen eines Kooperationsmodells mit Privaten erfüllt werden soll. Die Zusammenarbeit mit einem privaten oder mit mehreren privaten Partnern verspricht Vorteile bezüglich Zielerreichung, Effizienz und Effektivität. Die Aufgabenerfüllung PPP ist somit nicht durch das Besteller-Ersteller-Prinzip beherrscht, sondern durch das gemeinsame Engagement im Rahmen einer Projektorganisation oder einer Trägerschaft. Im Unterschied zur methodenstrikten Infrastruktur-PPP kann bei der Aufgabenerfüllungs-PPP mehr Kreativität zugelassen werden. Es müssen nicht alle sieben PPP-Kriterien in Reinkultur erfüllt sein. Allerdings gilt es zu beachten, dass im Unterschied zur einfachen Kooperationen auch das dritte P mit Inhalt gefüllt werden kann.

Als Beispiel für eine Aufgabenerfüllungs-PPP wird etwa die Stiftung "Greater Zurich Area Standortmarketing" genannt. Diese Stiftung wurde im November 1998 gegründet. Es geht um die Promotion und Entwicklung eines Wirtschaftsraumes in einer aktiven Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und privaten Akteuren. Beteiligt an der Stiftung sind Kantone, Städte sowie private Unternehmen und Banken¹⁰⁷.

1.4. Staatliche Steuerung und Verantwortungsgemeinschaft mit Privaten

Ein erfolgreiches PPP-Vorhaben setzt voraus, dass eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Partnern besteht. Es braucht eine langfristig angelegte Partnerschaft und den expliziten Willen, gemeinsam eine Aufgabe zu lösen. Darin unterscheidet sich das PPP-Modell von der herkömmlichen Form des Vertragsverhältnisses zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Beim PPP-Modell geht es nicht um eine Privatisierung, um die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private (Contracting Out), um Auslagerung oder um den Einkauf von Leistungen Privater (Outsourcing). Es geht auch nicht um das Sponsoring öffentlicher Aufgaben durch Private. Nicht gemeint ist ferner ein blosses Netzwerk, in dem Wissen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Bereich ausgetauscht wird¹⁰⁸.

Den potenziellen Vorteilen des PPP-Modells stehen auch mögliche Gefahren gegenüber¹⁰⁹. Staatliche Steuerung muss möglich bleiben, weil staatliches Handeln politisch verantwortet werden muss. Staatliche und private Akteure müssen ein Vertrauensverhältnis finden, welches asymmetrische Interessenvertretung und Intransparenz verhindert. PPP-Modelle bedürfen einer klaren rechtlichen Grundlage.

2. PPP auf der Ebene des Bundes

2.1 Allgemeines

Im Eidgenössischen Parlament ist das Interesse an PPP-Modellen in jüngster Zeit gewachsen. Am 18. März 2013 wurde eine neue "parlamentarische Gruppe für öffentlich-private Partnerschaften PPP" gegründet¹¹⁰. Die neue parlamentarische Gruppe setzt sich dafür ein, dass die Anwendung entsprechender Modelle durch die Bundesverwaltung vermehrt geprüft und in geeigneten Fällen

¹⁰⁷ <www.gza.ch>besucht am 3.12.2014.

¹⁰⁸ Bolz (Anm. 106), 21f.

¹⁰⁹ Lienhard 2005 (Anm. 105), 58.

¹¹⁰ <www.ppp-schweiz.ch>besucht am 3.12.2014.

auch realisiert werde. PPP-Modelle können einen wesentlichen Beitrag zu einem effektiven und effizienten Staatshandeln leisten.

Der Bundesrat war bereits im Jahr 2012 zum Schluss gekommen, dass PPP ein möglicher Ansatz ist, mit dem zusätzliches Kapital für Investitionen mobilisiert werden kann. Der partnerschaftliche Einbezug von privatem Wissen könne dem Staat auch zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung verhelfen. Der Bundesrat hat deshalb die Verwaltungseinheiten verpflichtet, in geeigneten Fällen PPP-Lösungen zu prüfen. Art. 52a Abs.1 der Finanzhaushaltverordnung lautet wie folgt: "Die Verwaltungseinheiten prüfen bei der Aufgabenerfüllung in geeigneten Fällen die Möglichkeit einer vertraglich geregelten längerfristigen Zusammenarbeit mit privaten Partnern"¹¹¹. Voraussetzung ist, dass die PPP-Lösung über den gesamten Lebenszyklus eines Vorhabens günstiger ist als eine konventionelle Lösung.

2.2. Interpellation 13.3519 Hans Stöckli. Bundessubventionen an PPP-Projekte Dritter.

Ständerat Hans Stöckli¹¹² fragte, an welche Voraussetzungen der Bundesrat eidgenössische Subventionen und Unterstützungen an Dritte (Institutionen der öffentlichen Hand und auch Private) knüpft, welche grundsätzlich einen gesetzlichen Anspruch auf diese Bundesbeiträge haben, aber ihre Projekte und Vorhaben nach dem Modell PPP realisieren wollen. Der Bundesrat stellte in seiner Antwort vom 14. August 2013 fest, das Subventionsgesetz¹¹³ regle bereichsübergreifend, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form Subventionen ausgerichtet werden sollen. Die Bestimmungen des Subventionsgesetzes liessen die Unterstützung von PPP-Projekten Dritter unter den gleichen Voraussetzungen zu wie die Unterstützung von konventionellen Projekten. Dem Bundesrat seien keine Fälle bekannt, in denen Bestimmungen eines Spezialerlasses die Umsetzung oder die Unterstützung von PPP-Lösungen verunmöglicht hätten.

2.3 Postulat 13.3483. FDP-Liberale Fraktion. Kurt Fluri. Public Private Partnerships für Infrastrukturprojekte.

In diesem Postulat¹¹⁴ wird der Bundesrat beauftragt aufzuzeigen, für welche Verkehrsinfrastrukturprojekte er Partnerschaften zwischen Privaten und der öffentlichen Hand (Public Private Partnerships PPP) als möglich und sinnvoll erachtet. Der Bundesrat hält in seiner Stellungnahme vom 28. August 2013 fest, er habe sich bereits mehrmals zum Thema PPP für Infrastrukturprojekte geäussert. Der Bundesrat war in seinem Bericht vom 17. Dezember 2010 zur Sanierung des Gotthard-Strassentunnels zum Schluss gekommen, dass eine PPP-Lösung für den Bereich der nationalen Strassenverkehrsinfrastruktur, insbesondere für den Gotthard-Strassentunnel, welcher eine verkehrspolitische Schlüsselrolle einnehme, nicht geeignet sei. Der Bundesrat sei jedoch bereit, im Einzelfall und bei Vorliegen von speziellen Gegebenheiten den PPP-Ansatz zu prüfen und jeweils darüber zu berichten.

3. Mögliche Organisationsmodelle für eine nationale Plattform für die politische Bildung

3.1. Allgemeines

Eine öffentliche Aufgabe kann durch das Gemeinwesen selbst wahrgenommen werden – durch die Verwaltung des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde. Wenn eine Aufgabe durch die öffentliche Hand selbst wahrgenommen wird, sollte diese Aufgabe möglichst eindeutig dem Ver-

¹¹¹ Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV;SR 611.01).

¹¹² Interpellation 13.3519, Curia Vista Geschäftsdatenbank, <www.parlament.ch>besucht am 3.12.2014.

¹¹³ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SR 616.1).

¹¹⁴ Postulat 13.3483, Curia Vista Geschäftsdatenbank, <www.parlament.ch>besucht am 3.12.2014.

antwortungsbereich eines bestimmten Gemeinwesens – Bund, Kanton, Gemeinde – zugewiesen werden können. Die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung ist mit Vorteilen verbunden: Sicherstellung der politischen Verantwortung und der parlamentarischen Kontrolle, hierarchische Organisation mit klaren Zuständigkeiten und Entscheidungswegen.

Wenn die öffentliche Aufgabe nicht direkt vom Gemeinwesen wahrgenommen werden soll, bieten sich andere Organisationsformen an, namentlich Anstalten, Körperschaften und öffentlich-rechtliche Stiftungen.

Es ist auch möglich, öffentliche Unternehmen oder bestimmte Privatrechtssubjekte mit der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben zu betrauen. Zu denken ist an Aktiengesellschaften, Genossenschaften, privatrechtlich organisierte Stiftungen und Vereine¹¹⁵.

3.2 Öffentlich-rechtliche Anstalten

Die öffentlich-rechtliche Anstalt¹¹⁶ ist von einem Gemeinwesen getragen, organisatorisch ausgliedert, mit persönlichen und sachlichen Mitteln ausgestattet, mit einer gewissen Autonomie versehen und zur dauernden Erfüllung einer Aufgabe des Trägergemeinwesens bestimmt. Ist eine Anstalt mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet, dann verfügt sie über Rechts- und Handlungsfähigkeit und kann eigenständige Rechtsbeziehungen mit Dritten eingehen. Früher war die öffentliche Anstalt die klassische Organisationsform für die Erbringung kollektiver Dienste im Sozialstaat. Neuerdings werden Anstalten auch eingerichtet mit dem Auftrag, Bewirtschaftungs-, Überwachungs- und Zulassungsaufgaben wahrzunehmen (Beispiele: ENSI, FINMA, Swissmedic). Häufig wird eine solche Organisationsformen gewählt, wenn die Notwendigkeit einer gewissen Marktnähe besteht.

3.3 Öffentlich-rechtliche Körperschaften

Öffentlich-rechtliche Körperschaften¹¹⁷ sind durch staatliches Handeln errichtet, rechtlich verselbstständigt, mitgliedschaftlich verfasst, mit Autonomie versehen und zur selbstständigen Erfüllung von Verwaltungsaufgaben bestimmt. Das massgebliche Abgrenzungskriterium von der Form der Anstalt liegt in der mitgliederbasierten Struktur. Als Mitglieder kommen Gemeinwesen wie Privatpersonen in Frage.

Als Beispiele für öffentlich-rechtliche Körperschaften des Bundes können Schweiz Tourismus oder die Gesellschaft für Hotelkredit genannt werden¹¹⁸.

3.4 Öffentlich-rechtliche Stiftungen

Die öffentlich-rechtliche Stiftung¹¹⁹ wird durch einen staatlichen Stiftungsakt errichtet, ist rechtlich verselbstständigt, mit einem Stiftungsvermögen ausgestattet und bestimmt zur Erfüllung einer übertragenen Verwaltungsaufgabe unter Verwendung des Stiftungsvermögens.

Die Stiftung des öffentlichen Rechts ist wie ihr privatrechtliches Gegenstück ein gesondertes Zweckvermögen. Stifter ist meistens der Staat. Die Mittel können jedoch auch von privater Seite zugeeignet werden. Kulturelle und soziale Zwecke stehen im Vordergrund. Die Empfänger werden Begünstigte, Genussberechtigte oder Destinatäre genannt. Es können die folgenden Beispiele genannt werden:

¹¹⁵ Vgl. dazu und zu den folgenden Abschnitten Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, 30ff.

¹¹⁶ Tschannen/Zimmerli/Müller (Anm. 115), 54ff., Rz. 3ff.

¹¹⁷ Tschannen/Zimmerli/Müller (Anm.115), 62ff., Rz.1ff.

¹¹⁸ Häner/Lienhard/Tschannen/Uhlmann/Vogel (Anm. 91), 6.

¹¹⁹ Tschannen/Zimmerli/Müller (Anm. 115), 72f., Rz.1ff.

- a. Stiftung Pro Helvetia¹²⁰.
- b. Stiftung Schweizerischer Nationalpark¹²¹.

Von der öffentlich-rechtlichen Körperschaft unterscheidet sich die öffentlich-rechtliche Stiftung durch die nichtmitgliedschaftliche Verfassung, von der öffentlich-rechtlichen Anstalt durch den vergleichsweise wenig ausgeprägten Dienstbetrieb.

3.5 Öffentliche Unternehmen

Als Träger der dezentralen Verwaltung gelten auch öffentliche Unternehmen¹²². Als öffentliches Unternehmen wird eine staatliche oder staatlich beherrschte Organisationseinheit bezeichnet, welche unmittelbar Verwaltungsaufgaben wirtschaftlicher Natur erfüllt und dabei eine gewisse Handlungsfreiheit hat. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen sind in der Regel als Gesellschaften des Zivilrechts verfasst, meist als Aktiengesellschaft, seltener als Genossenschaft. Von gewöhnlichen privaten Unternehmen unterscheiden sie sich dadurch, dass das Gemeinwesen Vertreter in die Organe der Gesellschaft entsenden kann. Gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sind insbesondere in den Bereichen Verkehr, Energie und Finanzen verbreitet.

Wird eine Aktiengesellschaft unmittelbar durch Gesetz errichtet – und nicht wie sonst üblich durch Vertrag – wird von einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft gesprochen (Beispiele: SBB AG, Post AG, Swisscom AG, Schweizerische Nationalbank)¹²³.

Die Form der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft ermöglicht es dem Bund, die Grundordnung des Aktienrechts den besonderen Bedürfnissen eines öffentlichen Unternehmens anzupassen.

3.6 Die privatrechtlichen Stiftungen

Art. 80 ZGB¹²⁴ hält fest, dass es zur Errichtung einer Stiftung der Widmung eines Vermögens für einen bestimmten Zweck bedarf. Die Stiftung hat keine Mitglieder, sondern Verwaltungsorgane und Bezüger der durch sie vermittelten Vorteile (Destinatäre). Die Stiftung erwirbt Persönlichkeit durch den Eintrag ins Handelsregister¹²⁵.

Der Stiftungsakt ist ein einseitiges, nicht empfangsbedürftiges auf die Errichtung einer selbständigen Stiftung gerichtetes Rechtsgeschäft. Das Geschäft ist nach dem Willensprinzip auszulegen. Es werden drei Willensäusserungen unterschieden: Der Wille, eine selbständige Stiftung zu errichten, die Bezeichnung des zu verwendenden Vermögens und die Umschreibung des besonderen Zwecks¹²⁶.

Die Organe der Stiftung und die Art der Verwaltung werden durch die Stiftungsurkunde festgelegt (Art 83 ZGB). Dieser Grundsatz ist vom Gedanken der Organisationsfreiheit geprägt. Oberstes Organ der Stiftung ist ein Stiftungsrat.

Die Stiftung gilt als klassisches Instrument für gemeinnützige Institutionen. Ende 2013 waren in der Schweiz insgesamt 12'909 gemeinnützige Stiftungen eingetragen¹²⁷. Von den im Jahr 2013 gegründeten Stiftungen verfolgen 174 (45,2%) Zwecke im Bereich von Bildung und Forschung. Die

¹²⁰ Art. 31f. des Bundesgesetzes über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009, SR 442.1.

¹²¹ Art. 1,2 und 5 des Bundesgesetzes über den Schweizerischen Nationalpark im Kanton Graubünden vom 19. Dezember 1980, SR 454.

¹²² Tschannen/Zimmerli/Müller (Anm. 115), 74ff., Rz. 1ff.

¹²³ Tschannen/Zimmerli/Müller (Anm. 115), 77f., Rz. 10.

¹²⁴ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

¹²⁵ Peter Tuor/Bernhard Schnyder/Jörg Schmid/Alexandra Rumo-Jungo, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 13. Auflage, Zürich 2009, 168ff.

¹²⁶ Harold Grüniger, Basler Kommentar zum ZGB I, Basel 2012, Art. 80 Rz. 4.

¹²⁷ <www.swissfoundations.ch> besucht am 3.12.2014.

Stiftungsform ermöglicht eine unternehmerische Führung und eine Finanzierung aus öffentlichen und aus privaten Mitteln.

3.7 Kriterien für die Wahl des Organisationsmodells

Im Rahmen einer konkreten PPP-Kooperation zwischen Gemeinwesen und Privaten ist zu entscheiden, ob öffentliches oder privates Recht zur Anwendung gelangen soll¹²⁸.

Der Staat kann besondere Gesellschaften mit eigener juristischer Persönlichkeit schaffen, denen PPP-Aufgaben anvertraut werden. Durch Gesetz kann eine öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft, eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft oder eine öffentlich-rechtliche Stiftung errichtet werden. Weniger geeignet als institutionelle Trägerin von PPP-Aufgaben ist die öffentlich-rechtliche Anstalt. Die Anstalt ist einem bestimmten Gemeinwesen zugeordnet (Trägerschaft). Für Kooperationsmodelle, bei denen mehrere öffentliche Gemeinwesen beteiligt sind, ist die Rechtsform der Anstalt deshalb nicht zielführend. Demgegenüber kann eine öffentlich-rechtliche Anstalt sehr wohl Partnerin einer PPP sei.

Gemeinwesen können dazu neigen, für PPP-Vorhaben öffentlich-rechtliche Rechtsformen anzustreben. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass staatliche Steuerung auch bei der Wahl einer im konkreten Fall geeigneten privatrechtlichen Form möglich ist.

Die öffentliche Hand kann privatrechtliche Trägerschaften gründen oder sich daran beteiligen. Im Vordergrund stehen die Aktiengesellschaft und die Stiftung. Bei der Aktiengesellschaft steht der wirtschaftliche Zweck im Vordergrund. Die Stiftung weist eine stabile Grundstruktur auf, ist ausgestattet mit einem für einen bestimmten Zweck eingesetzten Vermögen und steht unter staatlicher Aufsicht. Bei der Zusammensetzung des Stiftungsrates kann den unterschiedlichen Interessen der beteiligten Partner optimal Rechnung getragen werden. Dabei sind die Regeln der Foundation Governance¹²⁹ einzuhalten.

4. Der Campus für Demokratie als Stiftung des privaten Rechts

4.1. Allgemeines

Im Bereich der politischen Bildung sind zahlreiche wichtige Grundelemente vorhanden. Bereits auf der Sekundarstufe I werden Kenntnisse über den Aufbau und das Funktionieren des Staates vermittelt. Weiterführende Kenntnisse im Sinne des staatsbürgerlichen Unterrichts werden in der Sekundarstufe II zwei vermittelt. An den Maturitätsschulen und an den Berufsschulen ist die politische Bildung ein wichtiges Thema. Auch im ausserschulischen Bereich werden grosse Anstrengungen zur Förderung der politischen Bildung unternommen. Wichtige Akteure sind auch private Stiftungen, wie etwa die Stiftung Dialog mit ihrem Projekt Jugend debattiert¹³⁰.

Trotz guter Grundlagen gibt es im staatsrechtlichen Kontext der Schweiz wichtige Gründe für eine deutliche Verstärkung der Anstrengungen im Bereich der politischen Bildung. Es geht um eine Intensivierung und Vernetzung der bisherigen Anstrengungen und um ein Kooperationsmodell zwischen der öffentlichen Hand und Privaten. Nötigenfalls sind weitere Rechtsgrundlagen zu schaffen. Die Gründung einer Stiftung unter dem Namen "Campus für Demokratie"¹³¹ könnte

¹²⁸ Bolz (Anm. 106), 219f.

¹²⁹ <www.swissfoundations.ch>besucht am 3.12.2014. Thomas Sprecher, Was ist und was leistet Foundation Governance?, in: Jusletter, 27.04.2010.

¹³⁰ <www.jugenddebattiert.ch>besucht am 3.12.2014.

¹³¹ Der Begriff "Campus" bedeutet in der lateinischen Sprache "Feld". Die Bedeutung des Begriffs hat sich gewandelt. Als Campus wurden in den USA seit dem 18. Jahrhundert ausserhalb der Städte liegende Universitäten in parkähnlichen Anlagen bezeichnet. Später wurde der Begriff auf gesamte universitäre Komplexe übertragen. Heute zeichnet sich eine generelle Verwendung des Begriffs ab. Er wird auch ausserhalb des universitären Bereichs (Campus Mu-

dazu wichtige Impulse geben.

Im Vordergrund stehen die folgenden Aspekte¹³²:

- a. Bund, Kantone und Gemeinden nehmen bei der politischen Bildung wichtige Aufgaben wahr. Auch viele Gemeinden sind bestrebt, junge Menschen für die politische Partizipation zu interessieren. Ihre Aktivitäten müssten jedoch noch besser koordiniert werden.
- b. Die schulische und die ausserschulische Bildung müssten stärker vernetzt werden.
- c. Im Bereich der politischen Bildung sollten die Fachentwicklung und der wissenschaftliche Diskurs gefördert werden (Forschung und Entwicklung).
- d. Die Zusammenarbeit über die Sprachgrenzen hinweg müsste verbessert werden.
- e. Die Zusammenarbeit und der Wissensaustausch sind über die Landesgrenzen hinaus zu fördern.
- f. Wenn die politische Bildung nachhaltig gefördert werden soll, müssen mehr Mittel bereitgestellt werden. Hier ist eine Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure angezeigt.
- g. Wirtschaft und Gesellschaft sind auf intakte demokratische Strukturen und Prozesse angewiesen und deshalb an einer Stärkung der politischen Bildung interessiert. Sie sind bei den weiteren Arbeiten einzubeziehen.
- h. Es gibt noch keine neutrale und unabhängige Plattform für die politische Bildung, welche alle drei Staatsebenen umfasst, institutionelle Kontakte zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren herstellen und auch internationale Kontakte vereinfachen könnte.

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, einen Campus für Demokratie zu schaffen. Dieser Campus muss den öffentlichen und den privaten Bereich vernetzen, Begegnungsorte schaffen, bestehende Aktivitäten sichtbar machen, die Fachentwicklung stärken und für die Förderung von Projekten zuständig sein. Es wäre nicht die Aufgabe des Campus für Demokratie, eigene Bildungsprojekte zu entwickeln. Ihm käme vielmehr die Rolle einer Wissensplattform und Koordinationsstelle zu. Seine Aufgabe wäre es, die zahlreichen Aktivitäten im Bereich der politischen Bildung zu fördern und zu vernetzen.

Der Campus für Demokratie muss über eine professionelle Leitungsstruktur verfügen. Erforderlich ist auch eine feste Koordinationsstelle, die den Gesamtprozess unterstützt und begleitet.

4.2. Der Campus für Demokratie als Aufgabenerfüllungs-PPP

Ausgangspunkt für eine Aufgabenerfüllungs-PPP¹³³ ist, dass eine bestimmte öffentliche Aufgabe sinnvollerweise nicht vom Staat allein, sondern im Rahmen eines Kooperationsmodells mit Privaten erfüllt werden soll. Die Zusammenarbeit mehrerer öffentlicher und privater Partner verspricht Vorteile bezüglich Zielerreichung, Effizienz und Effektivität. Die Aufgabenerfüllungs-PPP ist gekennzeichnet durch das gemeinsame Engagement im Rahmen einer Verantwortungsgemeinschaft.

Beim Campus für Demokratie im Sinne einer Aufgabenerfüllungs-PPP werden die folgenden PPP-Merkmale erfüllt:

- a. *Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe*
Politische Bildung ist ein Grundauftrag des Staates. Es handelt sich um eine gemeinsame Herausforderung des Bundes und der Kantone. Auch die Gemeinden spielen im Bereich der politischen Bildung eine Rolle.

ristalden) und unabhängig von einer baulichen Infrastruktur gebraucht (E-Campus) gebraucht. Geblieben ist jedoch in den meisten Fällen die enge Verbindung zum Bildungsbereich.

¹³² Gollob (Anm. 82) 4f.

¹³³ Bolz (Anm.106), 15ff.

- b. Private und öffentliche Partner*
Zu einem PPP-Projekt gehören mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner. Im Bereich der politischen Bildung ist es angezeigt, die drei Ebenen des Staates und auch private Akteure in einer gemeinsamen Aktionsgemeinschaft zusammenzuführen. Das PPP-Modell hat den Vorteil, dass die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bildungsbereich durch eine zielgerichtete Aktionsgemeinschaft überwunden werden können. Gleichzeitig kann Wissen und Unterstützung aus dem privaten Bereich mobilisiert werden.
- c. Verantwortungsgemeinschaft*
Öffentliche und private Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft. Wirtschaft und Gesellschaft haben ein fundamentales Interesse an der Stabilität des politischen Systems. In einer halbdirekten Demokratie werden politische Leitentscheidende nicht nur durch das Parlament, sondern auch durch die Stimmberechtigten gefällt. Es besteht aus übergeordneter Sicht ein Interesse, dass junge Menschen durch die Vermittlung von Grundkenntnissen über Strukturen und Prozesse der Demokratie frühzeitig auf ihre Verantwortung vorbereitet werden.
- d. Bündelung von Ressourcen*
Öffentliche und private Partner stellen Wissen und finanzielle Mittel zum gegenseitigen Nutzen bereit. Der Campus für Demokratie hat jedoch keinen eigentlichen wirtschaftlichen Zweck. Es geht im Kern darum, genügend Mittel für ein langfristiges und nachhaltiges Grundwissen zur politischen Bildung bereitzustellen. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, dass für den Campus eine feste Koordinationsstelle geschaffen wird, die den Gesamtprozess unterstützt und begleitet.
- e. Langfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit*
Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgt langfristig. Zentral ist die Idee, dass die demokratischen Strukturen nachhaltig gestärkt werden.

Im Unterschied zu einer Beschaffungs-PPP kommt es bei einer Aufgabenerfüllungs-PPP nicht primär auf wirtschaftliche Aspekte an. Es geht deshalb nicht um die Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung oder Probleme der Risikoallokation. Wirtschaft und Gesellschaft sind insofern von Bedeutung, als beide auf funktionierende staatliche Strukturen und Prozesse angewiesen sind. Die ideelle Zielsetzung "Förderung der politischen Bildung" steht im Vordergrund.

4.3 Der Campus für Demokratie als Stiftung des privaten Rechts

Die Stiftung nach Artikel 80ff. ZGB bietet eine stabile Rechtsform für ein Kooperationsmodell zwischen der öffentlichen Hand und Privaten. Die Stiftung ist als Organisationsmodell insbesondere dann geeignet, wenn Bund, Kantone und Gemeinden aus der Perspektive gleichberechtigter Partner gemeinsam mit Privaten eine Aufgabe lösen sollen. Der Zweck der Stiftung kann in Gründungsakt präzise beschrieben werden. Dies ermöglicht es, den Interessen aller drei Staatsebenen und den Anliegen beteiligter Privater Rechnung zu tragen. In der Stiftungsurkunde müssen die Grundsätze der politischen Neutralität und der Unabhängigkeit des Campus für Demokratie verankert werden. Die Stiftung soll das Grundwissen über die Demokratie und den Bundesstaat fördern. Es geht auch um die Weiterentwicklung des Föderalismus. Politische Bildung ist ein Anliegen des Gesamtsystems Schweiz. Parteipolitische Perspektiven und Interessen haben in den Hintergrund zu treten. Es geht vielmehr um die Grundüberzeugung aller politischen Parteien und Verbände, dass politische Auseinandersetzungen in einem geordneten demokratischen und rechtsstaatlichen Rahmen ausgetragen werden sollen. Es geht um die Förderung des Verständnisses für das Funktionieren der Institutionen und um die Einsicht, dass es im demokratischen Staat nicht

um die bedingungslose Durchsetzung von Einzelinteressen, sondern um die langfristigen Grundlagen des Zusammenlebens geht. Zu diesen Grundlagen gehören die demokratischen Auseinandersetzungen, das Akzeptieren von Mehrheitsentscheidungen, der Schutz von Minderheiten, der Grundsatz der Gewaltenteilung, der Föderalismus, die Gemeindeautonomie und die Gewährleistung von Grundrechten¹³⁴.

Der Campus für Demokratie ist von seiner Struktur und von seinem Grundauftrag her nicht geeignet, selbständig Forschungsarbeit zu leisten. Seine Rolle ist vielmehr eine katalytische und vermittelnde. Er fördert geeignete Projekte, bspw. solche in den Fachhochschulen.

4.4. Foundation Governance

Es ist mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass der Stifterwille und der Stiftungszweck wirkungsvoll, nachvollziehbar und transparent umgesetzt werden. Aus diesem Grund wurden seit einiger Zeit Regeln zum guten Funktionieren von Stiftungen entwickelt¹³⁵. Man spricht von Foundation Governance. Es geht dabei um die strategische Ausrichtung der Stiftung, die über einzelne Managementhandlungen hinausweist und die langfristige Erfüllung des Stiftungszwecks sicherstellen soll. Im Swiss Foundation Code 2009¹³⁶ werden drei Grundsätze und sechsundzwanzig Empfehlungen zur Gründung und zu den Aktivitäten von Stiftungen abgegeben. Die drei Grundsätze lauten Wirksamkeit, Checks and Balances und Transparenz. Es braucht Regeln zur Führung der Stiftung. Die Kompetenzen des Stiftungsrats und der Geschäftsführung sind zu umschreiben. Eine Mitgliedschaft der Geschäftsführung im Stiftungsrat ist zu vermeiden. Die Stiftung soll als Plattform des Dialogs dienen und auch öffentlich für die Förderung der politischen Bildung eintreten. Die Förderpolitik, der Einsatz der Stiftungsmittel und die Selektion von Projekten sind nach transparenten Regeln durchzuführen. Die potenziellen Empfängerinnen und Empfänger von Fördergeldern sind nicht im Stiftungsrat vertreten. Der Unabhängigkeit und der politischen Neutralität der Stiftung ist besondere Beachtung zu schenken. Im finanziellen Bereich sind Kontrollmechanismen einzuführen. Es handelt sich dabei um die Beschaffung der Geldmittel, die Anlage des Stiftungsvermögens, das Festlegen und Umsetzen der Anlagestrategie, die Kontrolle des Anlageresultats, das Festlegen der Anlageorganisation und die finanzielle Führung der Stiftung. Der Zusammenarbeit der öffentlichen und privaten Partner ist besondere Beachtung zu schenken. Da es sich bei der politischen Bildung um eine öffentliche Aufgabe handelt, ist davon auszugehen, dass das Präsidium der Stiftung bei einer Vertreterin oder einem Vertreter der öffentlichen Hand liegt.

C. Unabhängigkeit und breite Abstützung des Campus für Demokratie

1. Allgemeines

Die Unabhängigkeit ist eine Rechtsfigur, die im öffentlichen Bereich weit verbreitet ist. Eine Institution ist dann unabhängig, wenn sie nicht in ein hierarchisches System eingebunden ist und deshalb keine Weisungen einer überordneten Stelle entgegenzunehmen hat. Unabhängigkeit schliesst nicht aus, dass gewisse Regeln des übergeordneten Kontextes zu beachten sind.

- a. Nach Art. 191 c BV sind die richterlichen Behörden in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. Die richterliche Unabhängigkeit ist ein grundle-

¹³⁴ Kaufmann, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Anm. 1), 40ff.; Tschannen (Anm. 5), 6ff., Rz. 14ff.; Mastronardi (Anm. 76), 225ff., Rz. 697ff.

¹³⁵ Vgl. dazu den Swiss Foundation Code und den Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, <www.swissfoundations.ch> besucht am 3.12.2014.

¹³⁶ Thomas Sprecher/Philipp Egger/Martin Janssen, Swiss Foundation Code 2009 - mit Kommentar, Basel 2009.

gendes staatsrechtliches Prinzip¹³⁷. Die Unabhängigkeit der Gerichte verlangt, dass sowohl die Spruchkörper als auch die einzelnen Richterinnen und Richter von jeder justizfremden Einbindung freigehalten werden¹³⁸. Sie dürfen weder der Exekutive noch der Legislative verpflichtet sein. Die Unabhängigkeitsgarantie soll es den Gerichten erlauben, Rechtsstreitigkeiten nüchtern und neutral beizulegen, aus einer gewissen Distanz heraus und frei von äusseren Pressionen oder anderen sachfremden Einflüssen. Richterliche Unabhängigkeit ist kein Standesprivileg, sondern unerlässliche Funktionsbedingung einer legitimen Justiz.

- b. Nach Art. 93 Abs. 3 BV ist die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung gewährleistet. Programmbeschwerden können einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden (Art. 93 Abs. 5 BV). Der Begriff Unabhängigkeit verlangt Distanz zwischen Staat und Veranstaltern¹³⁹. Diese stellt besondere Anforderungen an die Arbeit von Radio und Fernsehen. Radio und Fernsehen spielen im demokratischen Prozess der Meinungsbildung eine wichtige Rolle. Sie tragen nach Art. 92 Abs. 2 BV "zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei." Sie präsentieren auch Vorlagen im Vorfeld von Abstimmungen. Es wird erwartet, dass sie dabei Akteure mit unterschiedlichen Meinungen zu Wort kommen lassen. Die Unabhängigkeit bedeutet, dass Radio und Fernsehen vom Staat keine Weisungen entgegenzunehmen haben. Die Unabhängigkeit bedeutet aber nicht, dass Radio und Fernsehen völlig frei in der Informationsvermittlung wären. Sie haben eine freie Meinungsbildung zu ermöglichen. Die Verfassung will nicht nur die Freiheit der Institution Radio und Fernsehen, sondern auch die Freiheit der Empfängerinnen und Empfänger der medialen Botschaften schützen. Deshalb sieht Art. 93 Abs. 5 BV Programmbeschwerden vor, die einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden können¹⁴⁰.
- c. Eine "unabhängige Instanz" gibt es auch im Geld- und Rechnungswesen. Die Schweizerische Nationalbank "führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Kreditpolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient" (Art. 99 Abs 2 BV). Die Unabhängigkeit muss im Lichte der konkreten Aufgabenerfüllung betrachtet werden. Die Schweizerische Nationalbank muss ihren Auftrag frei von Weisungen der Regierung und des Parlaments erfüllen können. Neben der funktionellen Unabhängigkeit wird die institutionelle, die finanzielle und die personelle Unabhängigkeit hervorgehoben¹⁴¹.

2. Unabhängigkeit und breite Abstützung des Campus für Demokratie

Die politische, wirtschaftliche und konfessionelle Unabhängigkeit und die breite Abstützung des Campus für Demokratie knüpft an die erwähnten Kriterien an. Es ist sicherzustellen, dass der Stiftungsrat von Seiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden keine Weisungen entgegenzunehmen haben. Diese Weisungsfreiheit bezieht sich nicht nur auf die Erfüllung des Grundauftrages, sondern auch auf Fragen, welche mit der Förderung einzelner Projekte zur politischen Bildung zusammenhängen. Es sind auch die geeigneten institutionellen Vorkehrungen zu treffen, damit private Geldgeber der Stiftung keinen Einfluss auf die Arbeit der Stiftungsorgane nehmen können. Unabhängigkeit meint auch Freiheit von parteipolitischen Weisungen oder andern Weisungen.

¹³⁷ Regina Kiener, Das Bundesgericht und weitere richterliche Behörden, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Anm. 1), 255, Rz. 12ff.

¹³⁸ Tschannen (Anm. 5), § 40, Rz. 11.

¹³⁹ Die Garantien von Art. 93 Abs. 3 BV haben neben ihren individualrechtlichen auch einen institutionellen Grundrechtsgehalt. Vgl. dazu Graber/Steiner, St. Galler Kommentar (Anm. 14) zu Art. 93 BV, Rz.22.

¹⁴⁰ Graber/Steiner, St. Galler Kommentar (Anm. 14) zu Art. 93 BV, Rz. 27ff.

¹⁴¹ Hettich, St. Galler Kommentar (Anm. 14) zu Art. 99 BV, Rz.12.

Politische Parteien und Verbände sollen weder die konzeptionelle Arbeit noch die konkrete Praxis des Campus für Demokratie beeinflussen können. Die breite Abstützung ist dann sichergestellt, wenn die politischen Kräfteverhältnisse, der dreistufige Staatsaufbau, die Sprachregionen und der Grundsatz der Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Zusammensetzung des Stiftungsrates berücksichtigt werden.

Kehrseite der Unabhängigkeit ist die Verpflichtung der Verantwortlichen in der Stiftung, die verfassungsmässigen Leitideen der demokratischen Strukturen und Prozesse in der Schweiz, das dialogische Prinzip und die republikanische Grundauffassung zu respektieren. Das bedeutet, dass es nicht zum Auftrag der Stiftung gehören kann, politischen Partikularinteressen und Einzelmeinungen bestimmter Akteure Rechnung zu tragen. Aufgabe der Stiftung ist es vielmehr, durch die Förderung von Institutionen und Projekten der politischen Bildung einen Beitrag zur Vertiefung der Kenntnisse und der demokratische Grundhaltung der künftigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu leisten und auch ihre Urteilsfähigkeit zu stärken.

Für die Unabhängigkeit des Campus für Demokratie sind die folgenden Elemente zu berücksichtigen:

a. Organisatorische Gesichtspunkte:

Der Stiftungsrat ist das strategische Führungsorgan des Campus für Demokratie. Ihm sollen Mitglieder aus dem öffentlichen und aus dem privaten Bereich angehören. Unabhängigkeit bedeutet nicht, dass die einzelnen Mitglieder des Stiftungsrates nicht einer Partei oder einem Verband angehören dürften. Der Stiftungsrat soll als Organ insgesamt eine unabhängige Stellung haben. Es ist eine mit Bezug auf Politik, Gesellschaft und Wirtschaft ausgewogene Zusammensetzung des Stiftungsrates anzustreben. Als Wahlorgan des Stiftungsrates kommt der Bundesrat in Frage. Es wäre denkbar, dass den zuständigen Konferenzen der Kantone und Gemeinden und den an der Stiftung beteiligten Privaten ein Vorschlagsrecht für ihre Vertreterinnen und Vertreter im Stiftungsrat eingeräumt wird. Die Geschäftsführung wäre durch den Stiftungsrat zu wählen.

b. Personelle Gesichtspunkte:

Für die Mitarbeit im Stiftungsrat sind Persönlichkeiten besonders geeignet, die vertiefte Kenntnisse über das demokratische System, über die Bedeutung dieses Systems für die Wirtschaft und die Gesellschaft und über das Bildungswesen haben. Sie sollten in der Lage sein, diese Bereiche aus einer übergeordneten Perspektive zu beurteilen. Es wäre zu prüfen, ob dem Stiftungsrat nur eine beschränkte Zahl von Persönlichkeiten angehören soll, die ein aktives politisches Mandat oder eine Führungsfunktion in einem Unternehmen wahrnehmen.

D. Schlussfolgerungen

1. Staatsrechtlicher und föderalistischer Kontext

Die Demokratie gehört zu den zentralen Themen des Staatsrechts und der Staatsphilosophie. Demokratie beruht auf der Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am staatlichen Willensbildungsprozess. Die Schweiz ist durch einen dreistufigen Staatsaufbau gekennzeichnet. Es gibt demokratische Willensbildungsprozesse auf den Stufen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes. Die Demokratie beschränkt sich nicht auf die Wahlen. Im System der halbdirekten Demokratie kann sich das Volk auch an Sachentscheiden beteiligen. Rund ein Viertel aller Volksabstimmungen, die auf der ganzen Welt durchgeführt werden, finden in der Schweiz statt.

Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs.

2 BV). Das Bundesgericht sagt, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Entscheidungen gestützt auf einen "möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung" treffen sollen.

Das politische System der Schweiz ist auf die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der staatlichen Willensbildung angewiesen. Demokratische Teilnahme muss gelernt werden. Es gehört zum Grundauftrag der Schule, die jungen Menschen mit den Institutionen und Prozessen der Demokratie vertraut zu machen. Es geht dabei um das Vermitteln von Demokratiekompetenzen. Politische Bildung soll Verständnis für die Vielfalt der Meinungen in einer offenen Gesellschaft wecken und die jungen Menschen dazu anleiten, unterschiedliche Auffassungen zu verstehen und sich selbst an der Diskussion zu beteiligen. Die politische Bildung interessiert auch das Parlament. Mehrere Interventionen im Bundesparlament verlangen zusätzliche Anstrengungen im Bereich der politischen Bildung.

Auch die ausserschulische Arbeit mit jungen Menschen soll dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche sich sozial, kulturell und politisch integrieren können. Es geht um das schrittweise Einüben von Selbständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung.

Politische Bildung betrifft auch die jungen Ausländerinnen und Ausländer - und zwar unabhängig vom politischen Stimmrecht. Die gesellschaftliche Teilhabe erleichtert die Integration.

Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 BV). Bei der Berufsbildung besteht eine Bundeskompetenz (Art. 63 BV). Im Jahr 2011 haben die zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone eine Erklärung zu den gemeinsamen politischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz abgegeben. In dieser Erklärung werden die besondere Bedeutung der politischen Bildung (*éducation à la citoyenneté*) und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im gesamten Bildungssystem unterstrichen.

Auch die Wirtschaft ist an der politischen Bildung interessiert. Erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit setzt stabile staatliche Strukturen, ein funktionierendes Rechtssystem und eine unabhängige Justiz voraus. Die Schweiz ist wettbewerbsfähig. Sie belegt 2014 zum sechsten Mal in Folge den ersten Platz auf der Rangliste des World Economic Forums (WEF) zu den kompetitivsten Ländern der Welt. Der Index der Wettbewerbsfähigkeit umfasst auch den Zustand der Institutionen.

Trotz guter Grundlagen gibt es im staatsrechtlichen Kontext der Schweiz wichtige Gründe für eine deutliche Verstärkung der Anstrengungen im Bereich der politischen Bildung. Die Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der politischen Bildung ist zu intensivieren. Der schulische und der ausserschulische Bereich sind besser zu vernetzen. Die Zusammenarbeit über die Sprachgrenzen hinaus ist zu verbessern. Die Fachentwicklung und der wissenschaftliche Diskurs sind zu unterstützen. Die Zusammenarbeit und der Wissensaustausch sind über die Landesgrenzen hinaus zu fördern. Zur Erreichung dieser Ziele sind mehr Ressourcen bereitzustellen. Die Rechtsgrundlagen im Bund und in den Kantonen ermöglichen die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die politische Bildung. Der private Sektor ist im Sinn einer auf Dauer angelegten Partnerschaft einzubeziehen (Ziffer 2). Die institutionalisierte Zusammenarbeit sollte im Rahmen einer Stiftung mit dem Namen Campus für Demokratie erfolgen (Ziffer 3).

2. Public Private Partnership (PPP)

Bei der Public Private Partnership (PPP) geht es im Kern um eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Staat und Privaten zur dauerhaften Bewältigung komplexer Vorhaben im öffentlichen Bereich. Die Aufgabenverantwortung bleibt beim Staat.

Ein erfolgreiches PPP-Vorhaben setzt voraus, dass eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Partnern entsteht. Es muss eine Verantwortungsgemeinschaft entstehen, in der Ressourcen für eine langfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit bereitgestellt werden. Das Subventionsgesetz des Bundes lässt die Unterstützung von PPP-Projekten unter den gleichen

Voraussetzungen zu wie die Unterstützung konventioneller Projekte. Es braucht eine auf Dauer angelegte Partnerschaft und den expliziten Willen, gemeinsam eine Aufgabe zu lösen. In der Literatur und in der Praxis werden die Beschaffungs-PPP und die Aufgabenerfüllungs-PPP unterschieden. Im Bereich der politischen Bildung handelt es sich um eine Aufgabenerfüllungs-PPP. Für eine Aufgabenerfüllungs-PPP ist es wichtig, dass eine bestimmte öffentliche Aufgabe sinnvollerweise nicht vom Staat allein, sondern im Rahmen eines Kooperationsmodells mit Privaten erfüllt werden soll. Die Zusammenarbeit mehrerer öffentlicher und privater Partner verspricht Vorteile bezüglich Zielerreichung, Effizienz und Effektivität. Beim Campus für Demokratie im Sinne einer Aufgabenerfüllungs-PPP werden die folgenden Merkmale erfüllt:

- *Öffentliche Aufgabe*
Politische Bildung ist ein Grundauftrag des Staates. Es handelt sich um eine gemeinsame Herausforderung des Bundes und der Kantone. Auch die Gemeinden spielen im Bereich der politischen Bildung eine Rolle.
- *Private und öffentliche Partner*
Im Bereich der politischen Bildung ist es angezeigt, die drei Ebenen des Staates und auch private Akteure in einer Aktionsgemeinschaft zusammenzuführen. Das PPP-Modell hat den Vorteil, dass die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bildungsbe- reich durch eine zielgerichtete Aktionsgemeinschaft überwunden werden können. Gleich- zeitig kann Wissen und Unterstützung aus dem privaten Bereich mobilisiert werden.
- *Verantwortungsgemeinschaft*
Öffentliche und private Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft. Wirtschaft und Gesellschaft benötigen ein stabiles politisches Systems. Es besteht aus übergeordneter Sicht ein Interesse daran, dass junge Menschen durch die Vermittlung von Grundkenntnissen über Strukturen und Prozesse der Demokratie und des Bundesstaates frühzeitig auf ihre Verantwortung vorbereitet werden.
- *Bündelung von Ressourcen*
Öffentliche und private Partner stellen Wissen und finanzielle Mittel zum gegenseitigen Nutzen bereit.
- *Langfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit*
Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgt langfristig. Zentral ist die Idee, dass die de- mokratischen Strukturen nachhaltig gestärkt werden.

3. Der Campus für Demokratie als Stiftung des privaten Rechts nach dem Modell der Public Private Partnership (PPP)

Nach Artikel 80 ZGB kann mit einer Stiftung ein Vermögen einem bestimmten Zweck gewidmet werden. Es gibt zahlreiche Stiftungen im Bereich von Bildung und Forschung. Die Stiftung bietet eine stabile Rechtsform für ein Kooperationsmodell zwischen der öffentlichen Hand und Privaten. Die Stiftung als Rechtsform ist insbesondere dann geeignet, wenn Bund, Kantone und Gemeinden in einer Partnerschaft mit Privaten eine Daueraufgabe lösen wollen. Die Stiftung soll die politische Bildung fördern. Der für die Stiftung vorgeschlagene Name Campus für Demokratie bringt diesen Gedanken zum Ausdruck. Dem Campus für Demokratie kommt die Rolle einer Wissensplattform und Koordinationsstelle zu. Der Zweck der Stiftung kann im Gründungsakt präzise umschrieben werden. Dies ermöglicht es, den Interessen aller drei Staatsebenen und den Anliegen beteiligter Privater Rechnung zu tragen. Die Stiftung soll das Grundwissen über die Demokratie und über den Bundesstaat fördern. Es geht auch um die Weiterentwicklung des Föderalismus. In der Stiftungs- urkunde müssen die Grundsätze der politischen Neutralität und der Unabhängigkeit des Campus für Demokratie verankert werden. Politische Bildung ist ein Anliegen des Gesamtsystems Schweiz.

Parteilpolitische Interessen haben in den Hintergrund zu treten. Es geht vielmehr um die Grundüberzeugung aller Akteure, dass politische Auseinandersetzungen in einem geordneten demokratischen und rechtsstaatlichen Rahmen ausgetragen werden sollen. Es geht um die langfristigen Grundlagen des Zusammenlebens. Zu diesen Grundlagen gehören die demokratischen Prozesse, das Akzeptieren von Mehrheitsentscheidungen, der Schutz von Minderheiten, der Grundsatz der Gewaltenteilung, der Föderalismus, die Gemeindeautonomie und die Gewährleistung von Grundrechten. Es ist mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass der Stifterwille und der Stiftungszweck wirkungsvoll, nachvollziehbar und transparent umgesetzt werden. Die anerkannten Regeln zum guten Funktionieren von Stiftungen (Foundation Governance) sind zu beachten. Die Stiftung muss politisch, wirtschaftlich und konfessionell unabhängig und breit abgestützt sein. Die Unabhängigkeit ist eine Rechtsfigur, die im öffentlichen Recht weit verbreitet ist (Unabhängigkeit der Justiz, Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen, Unabhängigkeit der Schweizerischen Nationalbank). Diese Grundsätze sind bei der Zusammensetzung des Stiftungsrats zu beachten. Dieser soll als Führungsorgan der Stiftung insgesamt eine unabhängige Stellung haben. Erforderlich ist zudem eine professionelle Koordinationsstelle, die den Gesamtprozess unterstützt. Es ist ferner sicherzustellen, dass der Stiftungsrat keine Weisungen von Seiten der öffentlichen Hand oder von Privaten entgegenzunehmen hat. Unabhängigkeit meint auch Freiheit von parteipolitischen Weisungen. Kehrseite der Unabhängigkeit ist die Verpflichtung des Stiftungsrats, die verfassungsmässigen Leitideen der Demokratie in der Schweiz, das dialogische Prinzip und die republikanische Grundauffassung zu respektieren. Aufgabe der Stiftung ist es, durch die Förderung von Institutionen und Projekten der politischen Bildung einen Beitrag zur Vertiefung der demokratischen Grundhaltung und zur generellen "Demokratiekompetenz" der jungen Generation zu leisten.



Prof. Dr. Kurt Nuspliger