

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 25. November 2014

850

GRG NR.	12	MO 28	222
---------	----	-------	-----

Motion von Andrea Vonlanthen, Daniel Vetterli und Urs Martin vom 26. Februar 2014

„Stärkung der parlamentarischen Mitsprache beim Erlass von Lehrplänen im Kanton Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre sowie 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner verlangen, das Gesetz über die Volksschule (VG; RB 411.11) dahingehend anzupassen, dass Lehrpläne vom Grossen Rat genehmigt werden müssen und der Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates dem fakultativen Referendum unterstellt wird.

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Lehrpläne halten für die einzelnen Unterrichtsfächer Inhalte und Ziele fest und tragen dazu bei, die Gestaltung der Volksschule zu konkretisieren und kantonsweit aufeinander abzustimmen. Sie dienen den Lehrpersonen als Fachinstrumente bei der Planung, der Vor- und Nachbereitung, der Koordination und der Evaluation des Unterrichts. Darüber hinaus orientieren sie weitere Anspruchsgruppen wie Schulleitungen, Schulbehörden, Schülerinnen und Schüler und Eltern sowie die abnehmenden Schulen und die Pädagogischen Hochschulen über die in der Volksschule zu erreichenden Ziele. Zudem bilden sie die Grundlage für die Schaffung von Lehrmitteln, Test- und Diagnoseinstrumenten. Dabei sind die Ziele, welche die Schülerinnen und Schüler bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichen sollen, zur Sicherstellung rechtsgleicher Behandlung konkret zu umschreiben. Lehrpläne weisen deshalb einen stark technischen Gehalt und detaillierten Regelungsgrad auf. So besteht beispielsweise der aktuelle Lehrplan des Kantons Thurgau für den Kindergarten aus dem Jahre 2001 aus 110 Seiten, jener für die Primarstufe aus dem Jahre 1996 aus 209 Seiten, jener für die Oberstufe aus dem Jahre

1996 aus 252 Seiten. Der aktuelle Lehrplan für die Volksschule des Kantons Thurgau enthält somit insgesamt 571 Seiten; der Lehrplan 21 zählt insgesamt 470 Seiten. Lehrpläne stehen zudem auch unter einem relativ starken Einfluss von gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen, so dass sie regelmässig und innert angemessener Frist durch qualifizierte Fachpersonen den veränderten Verhältnissen angepasst werden müssen.

Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) verlangt von den Kantonen die Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen. Kommt auf dem Koordinationsweg diese Harmonisierung nicht zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften (Art. 62 Abs. 4 BV). In Ausführung des verfassungsmässigen Auftrags erteilten im Jahr 2006 die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der 21 Kantone der drei Regionalkonferenzen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein [EDK Ost], Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz [NW EDK], Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz [BKZ]) den Auftrag an Fachleute, Arbeiten für einen gemeinsamen Lehrplan aufzunehmen. Die drei Regionalkonferenzen schlossen sich zur Erarbeitung des Lehrplans im Jahr 2010 ausserdem zur Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) zusammen. Am 31. Oktober 2014 wurde der neu erarbeitete Lehrplan der 21 Kantone, der sogenannte Lehrplan 21, von der D-EDK zur Einführung in den Kantonen freigegeben. Auf kantonaler Ebene bestimmt § 31 Abs. 3 VG, dass die Lehrpläne aufeinander abzustimmen und nach Möglichkeit interkantonal zu harmonisieren sind. Die Zusammenarbeit bei der Schaffung des neuen Lehrplans geht also direkt auf die Bestimmungen der Bundesverfassung sowie auf das kantonale Gesetz über die Volksschule zurück. Sie ist somit nicht eine Folge der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Volksschule (HarmoS-Konkordat) der EDK, wie von den Motionären argumentiert wird. Das HarmoS-Konkordat nimmt lediglich den Auftrag der BV auf.

Der Lehrplan 21 ist rechtlich als Lehrplanvorlage zu qualifizieren. Jedem Kanton ist es also freigestellt, den Lehrplan 21 nach kantonalem Recht anzupassen beziehungsweise zu ergänzen. Die Ziele des Lehrplans 21 wurden so gesetzt, dass sie rund 80 % der Unterrichtszeit benötigen. Im Kanton Thurgau ist gemäss § 31 Abs. 2 VG dem Regierungsrat die Kompetenz zum Erlass von Lehrplänen übertragen. Eine entsprechende Regelung findet sich in den meisten anderen Deutschschweizer Kantonen, sofern nicht ein vom Parlament gewählter Erziehungs- oder Bildungsrat über Erlass oder Änderung von Lehrplänen befindet. Die Legislative ist folglich in keinem Deutschschweizer Kanton für den Erlass von Lehrplänen zuständig. In verschiedenen Kantonen sind jedoch Vorstösse hängig, die ähnlich wie die vorliegende Motion die Kompetenz zum Erlass von Lehrplänen von der Exekutive auf die Legislative übertragen möchten.

II. Gründe für die Beibehaltung der geltenden Zuständigkeitsordnung

Die Motion verlangt, dass der Lehrplanbeschluss des Grossen Rates dem fakultativen

Referendum unterstellt wird (vgl. § 24 Abs. 1 Verfassung des Kantons Thurgau, KV; RB 101). Für das Ergreifen eines Referendums wären die Unterschriften von 2'000 Stimmberechtigten nötig. Aus praktischer Sicht wäre eine Abstimmung über eine Lehrplanvorlage eine logistische Herausforderung. So verlangt § 26 Abs. 1 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1), dass allen Stimmberechtigten das Stimmmaterial zugesandt werden muss, wozu auch die Botschaften gehören. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Inhalt eines Lehrplanes - 470 Seiten im Fall des Lehrplans 21 - wäre unter diesen Umständen schwierig.

Die Erarbeitung des neuen Lehrplans 21 wurde ausserordentlich breit abgestützt. So konnten sich die Parteien, Verbände und auch Private bereits zu den „Grundlagen für den Lehrplan 21“ äussern. Die Vernehmlassung fand vom Januar bis Mai 2009 statt. Dabei ging es insbesondere um die Einteilung in die verschiedenen Fachbereiche, die überfachlichen Themen und die überfachlichen Kompetenzen. Im Jahr 2012 lag ein erster, vollständiger Lehrplanentwurf vor, der im Rahmen eines Hearings mit Organisationen der Schulpartner (Lehrpersonen, Schulleitungen, Eltern- und Schülerorganisationen) vertieft diskutiert wurde. Die Ergebnisse dieses Hearings flossen in die 2. Version ein, zu der im Jahr 2013 wiederum eine öffentliche Vernehmlassung durchgeführt wurde. Aufgrund der Ergebnisse dieser Vernehmlassung wurde der Lehrplan 21 erneut überarbeitet und führte zur nun vorliegenden, von der D-EDK am 31. Oktober 2014 verabschiedeten definitiven Lehrplanvorlage. Ein solch umfassender Einbezug aller betroffenen Akteure im Volksschulbereich, unter Einbezug der Parteien, der Wirtschaft und allen übrigen Interessierten, darf hinsichtlich der Schaffung von Lehrplänen als einmalig gelten. Sämtliche thurgauische Parteien und Organisationen konnten somit zu den einzelnen Entwürfen Stellung nehmen. Eine zusätzliche Vernehmlassung wird überdies in der ersten Jahreshälfte 2016 für die kantonalen Bestimmungen des Lehrplans 21 (Studentafel, einleitende Kapitel, thurgauspezifische Bestimmungen) durchgeführt. Unter Berücksichtigung der genannten breiten Abstützung bei der Erarbeitung des Lehrplans 21 sowie angesichts der kantonsspezifischen Ergänzungsmöglichkeiten ist eine Steigerung an demokratischer Legitimation und politischer Stabilität, wie sie in der Motion in Aussicht gestellt wird, kaum zu erwarten. Vielmehr wäre zu befürchten, dass einzelne Inhalte zum Spielball kurzfristiger Interessen einzelner Gruppierungen würden. Zudem wäre zu befürchten, dass der Bund kraft seiner Kompetenz in Art. 62 Abs. 4 BV ordnend eingreifen würde, womit die Kantone nicht mehr selbst über die Lehrpläne bestimmen könnten und deshalb auch nicht mehr auf kantonsspezifische Wünsche Rücksicht genommen würde. Das bedeutete eine unerwünschte Schwächung kantonaler Hoheiten und föderalistischer Prinzipien.

Hinweise, dass bisher Regierungen - auch in anderen Kantonen - die Freigabe von Lehrplänen nicht verantwortungsvoll wahrgenommen haben, bestehen keine und werden in der Motion auch nicht vorgebracht. Die derzeit in verschiedenen Kantonen laufenden Diskussionen sind letztlich eher eine Folge des breiten Einbezugs aller betroffenen beruflichen, politischen und gesellschaftlichen Kreise. Dies zeigt sich exemplarisch an der verschiedentlich genannten Kritik, der neue Lehrplan sei viel zu umfangreich. Tatsächlich enthält er jedoch, bezogen auf den Kanton Thurgau, rund 100 Seiten weniger als die bestehenden Lehrpläne der Volksschule, welche mehrheitlich nur verwaltungsintern mit den Schulgemeinden und den Lehrpersonen erarbeitet wurden. In der

Vergangenheit und auch zum jetzigen Zeitpunkt wurde denn auch noch nie ein Lehrplan auf Gesetzesstufe erlassen, sondern stets von den zuständigen Fachpersonen erarbeitet und von kantonalen Departementen oder Regierungen in Kraft gesetzt, obwohl die Lehrpläne für Schülerinnen und Schüler wie auch für Lehrpersonen von grosser Wichtigkeit sind. Lehrpläne stellen Rahmenbestimmungen dar, welche den Lehrpersonen wie auch den zuständigen Schulbehörden einen erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum belassen (vgl. Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern 2003, S. 56). Sie greifen denn auch nicht direkt in die Rechtsstellung von Schülerinnen und Schülern sowie Lehrpersonen ein, im Gegensatz zu Gesetzen, welche die konkreten Rechte und Pflichten dieser Personen regeln. § 36 Abs. 1 KV erklärt entsprechend, der Grosse Rat erlasse in Form von Gesetzen alle grundlegenden, wichtigen Rechtssätze, namentlich über Rechte und Pflichten des Einzelnen, über die Organisation des Kantons, dessen Anstalten und Körperschaften sowie über Verfahren vor Behörden. Würde der Lehrplan vom Grossen Rat bewilligt, erhielte er in gewisser Hinsicht rechtssetzenden Charakter, insbesondere durch die Verbindung mit der Möglichkeit, ein Referendum zu ergreifen. Wenn aber aus Lehrplanziele Rechtsansprüche würden, käme dies einer massiven Einschränkung der Lehrfreiheit der Lehrpersonen gleich. Die Lehrpläne verlieren ihren eigentlichen Charakter als pragmatisch einsetzbare Arbeits- und Unterstützungsinstrumente, welche zudem eine wertvolle Grundlage für die Erarbeitung von Lehrmitteln bilden, die zur Erleichterung der Unterrichtsvorbereitung dienen. Verloren ginge ausserdem die Möglichkeit, Lehrpläne zeitnah und kostengünstig unter Einbezug der bewährten bildungspolitischen Partner anzupassen.

Selbst auf höheren Ausbildungsstufen wird ein Lehrplan nie auf Gesetzesstufe erlassen oder bewilligt. Wäre dem so, müsste z.B. die Schweizerische Bundesversammlung über alle rund 250 Bildungspläne der beruflichen Grundbildung befinden, und bei allfälligen Referenden müssten darüber Volksabstimmungen durchgeführt werden. Tatsächlich werden die Bildungspläne für die berufliche Grundbildung jedoch vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erlassen, also auf Amtsstufe. Daraus wird deutlich, dass eine solch spezifische, nicht direkt die Rechtsstellung von Einzelnen betreffende Materie sinnvollerweise nur auf Regierungs- oder Departementsstufe geregelt werden kann und nur so ein in sich geschlossenes Werk entsteht, welches für die Benutzer und Benutzerinnen einen hilfreichen Rahmen für die einzelnen Lerninhalte bildet.

Die finanzpolitischen Aspekte des Lehrplans fliessen im Übrigen bereits heute in die Budgetdebatten des Grossen Rats ein. Regelmässige bildungspolitische Diskussionen werden ausserdem in der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK), der GFK-Subkommission DEK und im Rahmen der Beratung des Berichts zur Entwicklung des Thurgauer Bildungswesens geführt.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach