

Grossratsgeschäfts-Nummer: 12 / VI 3 / 412
Rechtsbuch-Nummer: 411.11
Departement: DEK

**Bericht der Kommission zur Vorberatung der Thurgauischen Volksinitiative
„Ja zu einer guten Thurgauer Volksschule“**

Zusammensetzung der Kommission

Präsident: Schrepfer Urs, Schulleiter, Busswil

Mitglieder: Brägger Josef, Sekundarlehrer phil. I, Amriswil
Frischknecht Daniel, dipl. Psychologe FH, Romanshorn
Gschwend Viktor, Gärtner, Betriebsinhaber, Neukirch (Egnach)
Heller Felix, Student, Arbon
Hugentobler Walter, Gemeindepräsident, Matzingen
Martin Urs, lic. rer. publ. HSG, Romanshorn
Müller Ulrich, Dr. med., Arzt, Weinfelden
Schaffer Erich, Landwirt, Pfyn
Senn Norbert, Leiter Volksschulamt AI, Romanshorn
Somm Klemenz, Landwirt, Unternehmer, Kreuzlingen
Vonlanthen Andrea, Journalist, Arbon
Wehrle Hanspeter, dipl. Bauingenieur HTL, Münchwilen
Wiesli Jürg, Bio-Verantw. Lebensmittelrecht, Dozwil
Wirth Andreas, Schulpräsident, Frauenfeld
Huber Roland A., Musikpädagoge, Musikdirektor, Frauenfeld
(Beobachter)

Vertreter des Departements

- Regierungsrätin Monika Knill, Chefin DEK
- Paul Roth, Generalsekretär DEK
- Beat Brüllmann, Chef Amt für Volksschule
- Titus Gunzenreiner, Leiter Rechtsdienst DEK - *Protokollführung*

Die Kommission zur Vorberatung der Thurgauischen Volksinitiative „Ja zu einer guten Thurgauer Volksschule“ behandelte die Vorlage in einer Sitzung und dankt den Vertretern des Departementes für Erziehung und Kultur (DEK) für die Begleitung der Verhandlungen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission ...

- nimmt zur Kenntnis, dass Eintreten auf die Volksinitiative obligatorisch ist.
- beantragt mit 12 zu 1 Stimmen bei einer Enthaltung die Initiative für gültig zu erklären.
- spricht sich mit 9 zu 5 Stimmen für die Ablehnung der Initiative aus.

Gültigkeit der Initiative

Die Thurgauische Volksinitiative „Ja zu einer guten Thurgauer Volksschule“ war am 3. November 2015 mit 5'032 Unterschriften eingereicht worden. Sie verlangt:

„§ 31 des Gesetzes über die Volksschule (RB 411.11) ist wie folgt zu ändern und lautet neu:

1 (neu) Lehrpläne enthalten Jahrgangsziele für die einzelnen Unterrichtsfächer, Stundentafeln regeln die entsprechende Aufteilung der Unterrichtszeit. Die Lehrpläne sichern insbesondere die elementaren Ziele Lesen, Schreiben, Rechnen und eine positive Arbeitshaltung.

2 (neu) Der Regierungsrat erstellt die Lehrpläne und Stundentafeln. Sie sind vom Grossen Rat zu genehmigen und unterstehen dem fakultativen Referendum.

3 (bestehend) Die Lehrpläne sind aufeinander abzustimmen und nach Möglichkeit interkantonal zu koordinieren.

§ 68b (neu) Übergangsbestimmung Lehrpläne und Stundentafeln

Seit 1.1.2015 erlassene Lehrpläne sind innerhalb von zwei Jahren gemäss § 31 anzupassen oder neu zu genehmigen.“

Gemäss Missiv des Regierungsrates vom 10. November 2015 ist das Volksbegehren damit zustande gekommen. Mit Datum vom 15. März 2015 nahm der Regierungsrat in einem Bericht zu dieser Volksinitiative Stellung. Er hält darin fest, dass die Initiative als gültig erklärt werden kann. Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht sei nicht auszumachen. Aus inhaltlicher Sicht sei die Volksinitiative aber als problematisch einzustufen. Nach dem Grundsatz „in dubio pro populo“ sei sie jedoch für gültig zu erklären.

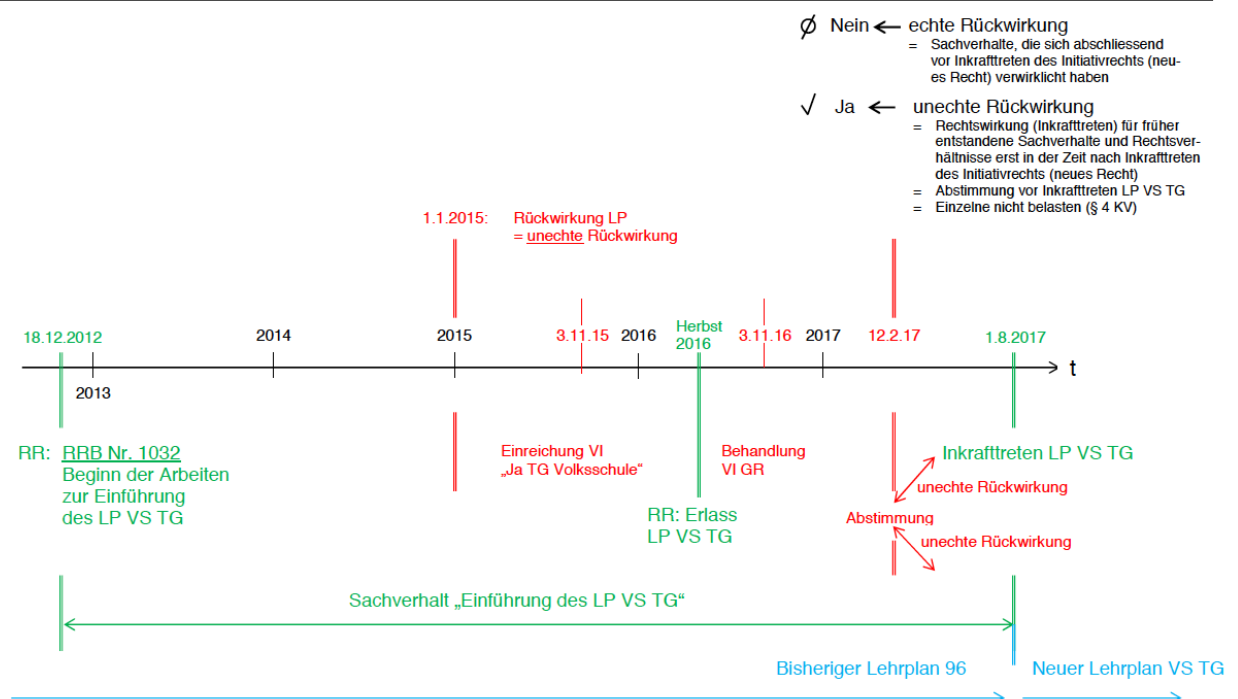
Regierungsrätin Monika Knill und der Generalsekretär Paul Roth bekräftigten diese Beurteilung. Die Initiative sei bezüglich Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht problemlos. Auch die Prüfung, ob der Initiativtext genügend klar ist, sei erfüllt.

Es galt weiter zu prüfen, ob die allgemeinen Rechtsgrundsätze beachtet wurden und ob die Initiative umsetzbar ist, falls sie angenommen wird. Letzteres stellt eine Herausforderung dar, ist aber machbar.

Besondere Beachtung wurde bei der Prüfung der Rückwirkungsklausel geschenkt. Die echte Rückwirkung ist verboten, nur die unechte ist erlaubt.

Zeitplan Volksinitiative „Ja zu einer guten Volksschule“

Stand: 5.4.2016



Die „Phase Grün“ bezieht sich auf die Einführung des neuen Lehrplanes. Die „Phase Rot“ bezieht sich auf den Ablauf im Zusammenhang mit der Initiative. Eine echte Rückwirkung würde greifen, wenn die Volksabstimmung nach der Inkraftsetzung des Lehrplanes stattfinden würde. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Hier handelt es sich um eine unechte Rückwirkung.

Regierungsrätin Monika Knill und der Generalsekretär Paul Roth sind der Meinung, dass man dem Grundsatz „in dubio pro populo“ folgen sollte.

Während der anschliessenden Diskussion wurde beanstandet, dass die Einheit der Materie verletzt sei. Die Volksinitiative definiere in Absatz 1 die Inhalte von Lehrplänen und in Absatz 2 setze sie fest, dass diese durch den Grossen Rat zu genehmigen sei. Diese beiden Punkte seien unabhängig voneinander zu beurteilen.

Die Tatsache, dass eine Vorlage meistens eine Summe aus verschiedenen Teilanliegen ist und dass das Bundesgericht in der Vergangenheit die Hürde der Verletzung der Einheit der Materie sehr hoch angesetzt hat, bewog die grosse Mehrheit der Kommission, die Einheit der Materie nicht in Frage zu stellen.

Ausserdem wurde kritisiert, dass neu die vom Regierungsrat erstellten Lehrpläne und Stundentafeln vom Grossen Rat zu genehmigen sind und dem fakultativen Referendum unterstehen sollen. Da Lehrpläne kein Gesetz darstellen, solle weiterhin der Regierungsrat zuständig sein, wurde in die Diskussion eingebracht. Hier gilt es anzumerken, dass nach geltender Gesetzgebung der Regierungsrat die Lehrpläne und Stundentafeln (§ 31 Gesetz über die Volksschule, VG; RB 411.11) erlässt. Der Anpassung der geltenden gesetzlichen Bestimmung im Sinne der Initiantinnen und Initianten ist grundsätzlich zulässig und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Der Regierungsrat erachtet die Anpassung nicht als zweckmässig und hat die Gründe dafür in seinem Bericht dargelegt.

Die grosse Mehrheit der Kommission erachtete die verschiedenen Einwände als zu gering, um die Initiative für ungültig zu erklären.

Abstimmung über die Gültigkeit der Initiative

12 Kommissionsmitglieder stimmten für die Gültigkeit, 1 Mitglied dagegen bei 1 Enthaltung.

Eintreten

Regierungsrätin Monika Knill wies in ihrem Eingangsvotum darauf hin, dass sich der Grosse Rat bereits früher damit beschäftigt hat, ob die Kompetenz zur Genehmigung des Lehrplanes auf den Grossen Rat übergehen soll (Motion „Stärkung der parlamentarischen Mitsprache beim Erlass von Lehrplänen im Kanton Thurgau“). Der Grosse Rat hat die Motion deutlich für nicht erheblich erklärt. Sie betont, dass ein Lehrplan ein Planungsinstrument sei und nicht rechtsetzenden Charakter habe. Mit der Initiative würden Lehrpläne quasi auf Gesetzesstufe gehoben.

Auch auf höheren Ausbildungsstufen werden Lehrpläne nie auf Gesetzesstufe erlassen oder genehmigt. Diese Forderung der Initiative ist daher als problematisch einzustufen.

Auch die Forderung nach „Jahrgangszielen“ sieht sie als sehr problematisch an. Weder die heute gültigen Lehrpläne noch der vorgesehene neue Lehrplan Volksschule Thurgau kennen solch enge Bestimmungen von „Jahrgangszielen“. Im aktuell gültigen Lehrplan sind lediglich einzelne Grobziele – insbesondere in Mathematik und Deutsch – mit einem Bearbeitungsschwerpunkt versehen und einer Erarbeitungsstufe sowie Klasse zugeordnet. Im Übrigen sieht der gültige Lehrplan nur Ziele pro Schulstufe vor. Aus pädagogischer Sicht käme das Festlegen starrer Jahrgangsziele einer grossen Einschränkung gleich. Das betrifft zum einen die Autonomie der Lehrpersonen. Zum anderen stehen solche Ziele in einem Widerspruch zu § 4 und § 30 Abs. 2 VG, die verlangen, dass auf die besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler Rücksicht zu nehmen und der Unterricht nach Anlage und Neigung angemessen individuell zu gestalten sei.

Die Diskussion in der Kommission hat aufgezeigt, dass bezüglich der geforderten Genehmigung des Lehrplans durch den Grossen Rat keine neuen Fakten vorliegen und war diesbezüglich kurz. Die Meinungen waren auf Grund der erst kürzlich erfolgten Debatte zur Motion „Stärkung der parlamentarischen Mitsprache beim Erlass von Lehrplänen im Kanton Thurgau“ gemacht.

Eine Kommissionsminderheit führte an, dass „Reformitis“, schwache Leistungen der Schulabgängerinnen und Schulabgänger, die Überforderung der Schülerinnen und Schüler, Integration etc. zu einem Unbehagen in der Bevölkerung gegenüber der Volksschule geführt haben, die eine breite Diskussion, wie sie nun ansteht, fordere.

In der Diskussion wurde die Meinung von einer Mehrheit geteilt, dass es bei Annahme der Volksinitiative sehr schwer und mit grossen Kosten verbunden sein werde, innerhalb von zwei Jahren den Lehrplan den von den Initianten geforderten Bedingungen anzupassen. Dies hätte zur Folge, dass der Kanton Thurgau einen eigenen Lehrplan verfassen müsste. Auch für die Lehrmittel müsste man sehr wahrscheinlich kantonseigene Lösungen finden.

Die Kommissionsmehrheit teilt die Meinung, dass wir eine gute Volksschule Thurgau haben. Der neue Lehrplan Volksschule Thurgau führt nicht zu einem Paradigmenwechsel. Verbesserungen einzelner Punkte sind möglich, stehen aber in keinem Zusammenhang mit dem Lehrplan Volksschule Thurgau oder mit der Genehmigung des Lehrplans durch den Grossen Rat. Die Einführung des Lehrplan Volksschule Thurgau schliesst bestehende inhaltliche Lücken („Medien und Informatik“, „Berufliche Orientierung“, „Wirtschaft, Arbeit, Haushalt“) und ermöglicht den Schulen vor Ort, sich auf die Unterrichtsentwicklung und somit auf das Kerngeschäft das Unterrichten zu konzentrieren.

Es war offensichtlich, dass sich die Kommission schwer tat, die Diskussion um die Volksinitiative von der Diskussion um den Lehrplan 21 bzw. Lehrplan Volksschule Thurgau zu trennen.

Detailberatung

Es wurde bei § 31 Abs. 1 darauf hingewiesen, dass die Einschränkung der Tätigkeit der Lehrpersonen durch Jahrgangsziele enorm wäre und dass Begriffe wie „Lesen, Schreiben, Rechnen“ auf Gesetzesstufe am falschen Platz seien.

Bei § 31 Abs. 2 wurde darauf hingewiesen, dass auch die Stundentafel künftig vom Grossen Rat genehmigt werden müsse. Sprich jede Änderung müsste vom Grossen Rat beschlossen werden, was die Kommissionsmehrheit nicht als effizient erachtet. Eine Volksabstimmung über einen Lehrplan wäre sicherlich durchführbar, aber mit enormem Aufwand verbunden.

Bei § 68b (neu) Übergangsbestimmung Lehrpläne und Stundentafeln wurde noch einmal daraufhin gewiesen, dass man innerhalb von zwei Jahren nur schwer einen neuen Lehr-

6/6

plan mit der notwendigen interkantonalen Koordination und sinnvollen Vernehmlassungen erstellen könnte. Zudem war es für die Kommission schwer nachvollziehbar, weshalb der Initiativtext lautet „anzupassen oder neu zu genehmigen“. Für einen Teil der Kommission passt das Wort „oder“ hier nicht. Es müsste hier ihrer Meinung nach „und“ stehen. Da der Initiativtext im § 31 Absatz 1 vorgibt, wie ein neuer Lehrplan aufgebaut sein sollte, schafft das Wort „oder“ diesbezüglich Verwirrung. Darauf ist hingegen nicht weiter einzugehen, weil die Initiative in ihrem Wortlaut nicht abgeändert werden kann.

Schlussabstimmung

In der Schlussabstimmung sprach sich die Kommission mit 9 zu 5 Stimmen für die Ablehnung der Initiative aus.

Busswil, den 14. April 2016

Der Kommissionspräsident

Urs Schrepfer

Beilage:

- Synopse geltendes Recht - Fassung Volksinitiative