

Antrag des Regierungsrates vom 24. August 2016

5304

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Lehrplan vors Volk»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 24. August 2016,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative «Lehrplan vors Volk» wird abgelehnt.
- II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
- III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.
- IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

«Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Art. 33¹ Dem Volk werden auf Verlangen zur Abstimmung unterbreitet:

Fakultatives
Referendum

lit. a–e unverändert

f. Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen der Lehrplan genehmigt wird;

Bisheriger lit. f wird zu lit. g.

Abs. 2–4 unverändert

Art. 116 Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Der Lehrplan bestimmt die grundlegenden Inhalte des Unterrichts an den öffentlichen Schulen und legt für die einzelnen Fächer die Ziele des jeweiligen Schuljahres fest. Der Regierungsrat beschliesst den Lehrplan auf Antrag des Bildungsrates. Der Lehrplan bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat. Der Kantonsratsbeschluss, mit dem der Lehrplan genehmigt wird, unterliegt dem fakultativen Referendum. Wird die Genehmigung vom Kantonsrat oder vom Volk abgelehnt, legt der Regierungsrat dem Kantonsrat einen neuen Lehrplan vor.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Verfassungsänderung tritt mit ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

Lehrpläne, welche nach Einreichung der Volksinitiative beschlossen wurden, bedürfen der Genehmigung durch den Kantonsrat. Der Kantonsratsbeschluss, mit dem der Lehrplan genehmigt wird, unterliegt dem fakultativen Referendum. Wird die Genehmigung vom Kantonsrat oder vom Volk abgelehnt, legt der Regierungsrat dem Kantonsrat einen neuen Lehrplan vor. Bis ein neuer Lehrplan genehmigt wurde, behält der bestehende seine Gültigkeit.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

«Ein guter Lehrplan ist die Grundlage für guten Schulunterricht; er muss in der Bevölkerung breit abgestützt sein. Aus diesem Grund sollen der Kantonsrat und in letzter Instanz die Bürgerinnen und Bürger über den kantonalen Lehrplan beschliessen können. Der von der Deutschschweizerischen Erziehungsdirektoren-Konferenz (DEDK) verabschiedete Lehrplan 21, welcher als Vorlage für den kantonalen Lehrplan gelten soll, geht weit über einen Rahmenlehrplan hinaus und engt den Gestaltungsspielraum der Kantone stark ein. Mit der vorliegenden Volksinitiative werden sowohl die demokratische Mitsprache der Zürcher Bevölkerung gestärkt als auch die Bildungshoheit des Kantons unterstrichen.»

Weisung

1. Formelles

Am 27. November 2015 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 29. Mai 2015 (ABl 2015-05-29) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Lehrplan vors Volk» eingereicht. Mit Verfügung vom 4. Februar 2016 (ABl 2016-02-19) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die am 27. November 2015 eingereichte Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Mit Beschluss vom 18. Mai 2016 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative gültig sei und verzichtete gleichzeitig auf einen Gegenvorschlag zur Initiative (RRB-Nr. 468/2016).

2. Beurteilung der Volksinitiative

2.1 Ausgangslage

Die Initiative will in der Kantonsverfassung festlegen, dass im Lehrplan die grundlegenden Inhalte des Unterrichts und die Ziele für jedes Fach und neu für jedes Schuljahr festgelegt werden. Die Initiative will zudem, dass der Lehrplan neu in einem aufwendigen Verfahren genehmigt wird. Danach soll künftig der Regierungsrat auf Antrag des Bildungsrates den Lehrplan beschliessen und der Kantonsrat soll diesen genehmigen. Der Kantonsratsbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum. Dieser lange Entscheidungsprozess würde die Anpassungen am Lehrplan erheblich erschweren.

Lehrpläne müssen den gesellschaftlichen und fachlichen Entwicklungen angepasst und bei Bedarf auch in Teilen verändert werden können. In den vergangenen Jahren gab es zahlreiche Teilrevisionen des Lehrplans. Dazu gehören z. B. Änderungen im Zusammenhang mit dem neuen Volksschulgesetz, der Einführung oder Umgestaltung einzelner Fächer (Englisch ab der 2. Klasse, Religion und Kultur), der Kantonalisierung der Kindergartenstufe, der Anpassung des Wahlfachsystems und der Einführung des Projektunterrichts in der 3. Klasse der Sekundarstufe. Mit Annahme der Initiative wären Lehrplanänderungen, auch unbestrittene, langwierig und mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden.

Die Kommission für Bildung und Kultur des Kantonsrates hat in ihrem Antrag vom 1. Juli 2014 zuhanden des Kantonsrates zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 322a/2013 betreffend Mitsprache beim Lehrplan, die ebenfalls verlangte, dass der Kantonsrat den Lehrplan in einem referendumsfähigen Beschluss genehmigen sollte, festgehalten:

«Eine Kantonsratsdebatte über die Inhalte des Lehrplans wird als nicht stufengerecht erachtet. Ein solches Grundlagenwerk darf nicht zum Spielball punktueller politischer Interessen und Befindlichkeiten werden. Ausserdem wurde eine Volkabstimmung über den Lehrplan von den Stimmberechtigten selbst nicht vorgesehen, als das Volk im Jahr 2002 über das Bildungsgesetz und die darin enthaltene Kompetenzordnung entschied.»

Der für den Lehrplan zuständige Bildungsrat ist ein fachlich und gesellschaftlich ausgewogen zusammengesetztes Gremium, dessen Mitglieder vom Kantonsrat gewählt werden. Seine Kompetenzen sind im Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) geregelt. Der Bildungsrat erlässt den Lehrplan (§ 21 VSG) und regelt die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht (§ 22 VSG). Er regelt die schriftliche Form der Beurteilung der Schülerinnen und Schüler (§ 31 Abs. 3 VSG) und legt die Qualitätsstandards fest (§ 47 VSG). Es ist nicht zweckmässig, aus diesen, aufeinander abgestimmten Kompetenzen eine einzelne Kompetenz herauszulösen.

2.2 Der Lehrplan 21

Der geltende Lehrplan beschreibt insbesondere, welche Inhalte Lehrerinnen und Lehrer unterrichten sollen. Dagegen beschreibt der neue, Deutschschweizer Lehrplan 21, was Schülerinnen und Schüler wissen und können sollen. Im Zentrum stehen das Lernen der Schülerinnen und Schüler und das Ergebnis dieses Lernprozesses. Dies bedeutet, dass der Lehrplan nicht erfüllt ist, wenn die im Lehrplan aufgelisteten Inhalte im Unterricht behandelt wurden, sondern erst dann, wenn die Kinder und Jugendlichen über das nötige Wissen verfügen und dieses auch in verschiedenen Situationen anwenden können. Daneben bilden auch Inhalte weiterhin einen zentralen Bestandteil des Lehrplans.

2013 fand auf Deutschschweizer Ebene eine Konsultation zum Entwurf des Lehrplans 21 statt. Diese wurde im Kanton Zürich breit abgestützt durchgeführt. Beinahe alle Konsultationsteilnehmenden würdigten den Lehrplanentwurf positiv, insbesondere begrüsst sie die Struktur des Lehrplans mit den Fachbereichen, die Kompetenzorientierung sowie das Konzept der Grundansprüche pro Zyklus und der darüber hinausgehenden Kompetenzstufen.

Der Lehrplan 21 unterteilt die obligatorische Schulzeit in drei Zyklen: Kindergarten und 1./2. Primarklasse, 3.–6. Primarklasse sowie 7.–9. Sekundarklasse. Die Zyklen des Lehrplans nehmen die zeitliche Struktur auf, nach der die gesamtschweizerischen Grundkompetenzen (nationale Bildungsstandards) ausgearbeitet worden sind. Diese wurden in Schulsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften auf das Ende des 2., 6. und 9. Schuljahres festgelegt.

Im Lehrplan 21 werden die drei Zyklen zusätzlich durch einen Orientierungspunkt unterteilt, sodass die Lehrpersonen auf der Kindergarten- und Primarstufe alle zwei Jahre und auf der Sekundarstufe nach eineinhalb Jahren eine Orientierung für die Planung und Vorbereitung ihres Unterrichts haben.

Gemäss Initiative sind die Ziele der einzelnen Fächer für jedes Schuljahr zu bestimmen. Folglich müssten auch für das 1. Kindergartenjahr Ziele pro Fach festgelegt werden. Gerade am Anfang der Schullaufbahn ist es jedoch sinnvoll, die Ziele aufgrund des individuellen Entwicklungs- und Lernstands der Schülerinnen und Schüler nicht pro Schuljahr, sondern in einem grösseren zeitlichen Rahmen festzulegen. Dies ermöglicht, den Unterricht im Kindergarten überwiegend fächerübergreifend und thematisch auszurichten. Auf diese Weise kann an die Erfahrungs- und Lebenswelt der Kinder angeknüpft werden.

2.3 Fragwürdige Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung der Initiative sieht vor, dass Lehrpläne, die nach Einreichung der Initiative beschlossen wurden, der Genehmigung durch den Kantonsrat bedürfen. Der Genehmigungsbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum. Im Falle einer Ablehnung durch den Kantonsrat oder die Stimmberechtigten legt der Regierungsrat dem Kantonsrat einen neuen Lehrplan zur Genehmigung vor. Bis zu diesem Zeitpunkt behält der bestehende Lehrplan seine Gültigkeit.

Diese Regelung ist aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich. Die in der Initiative vorgesehene Zuständigkeitsregelung zum Erlass des Lehrplans soll angewendet werden für einen Beschluss, der unter der geltenden Zuständigkeitsordnung vom Bildungsrat gefällt wurde. Damit soll Recht auf einen Sachverhalt angewendet werden, der sich vor Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht hat. In einem solchen Fall wird von einer echten Rückwirkung gesprochen, die nur unter strengen Voraussetzungen als zulässig erachtet wird. Die Rückwirkung muss danach ausdrücklich angeordnet oder klar gewollt sein, sie muss zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt sein, sie darf keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken und sie darf keinen Eingriff in wohlverworbene Rechte darstellen.

Gemäss dem aktuellen Zeitplan des Bildungsrates für den Erlass des Zürcher Lehrplans 21, der auf dem Deutschschweizer Lehrplan 21 aufbaut, ist davon auszugehen, dass dieser vor der Abstimmung über die Initiative erlassen wird. Würde die Initiative angenommen, müsste der Kantonsrat gemäss der Übergangsbestimmung den Lehrplan nachträglich genehmigen. Der Kantonsratsbeschluss zum Lehrplan unterstützte dem fakultativen Referendum. Bei einer Ablehnung müsste der Regierungsrat dem Kantonsrat einen neuen Lehrplan vorlegen. Bis zur Genehmigung eines neuen Lehrplans würde der bestehende seine Gültigkeit behalten. Die Ausarbeitung eines grundlegend neuen Lehrplans würde einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Dies hätte zur Folge, dass voraussichtlich mehrere Jahre nach dem Zürcher Lehrplan 21 gearbeitet würde, bevor allenfalls ein neu erarbeiteter Lehrplan in Kraft treten würde. Dies wäre für die Planung eines ordentlichen Schulbetriebes nachteilig, weil Lehrpersonen, Ausbildungsinstitutionen und Schulverantwortliche unter Umständen während längerer Zeit nicht wissen, auf welchen Lehrplan sie sich künftig auszurichten haben.

Diese unbefriedigende Situation, die mit der fragwürdigen Übergangsbestimmung geschaffen werden kann, lässt die Übergangsbestimmung jedoch nicht als ungültig im Sinne von Art. 28 Abs. 1 und 2 KV in Verbindung mit § 18 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161) erscheinen.

3. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Lehrplan vors Volk» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Mario Fehr

Der Staatsschreiber:
Beat Husi