

# Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung  
vom 27. November 2016

**Volksinitiative  
«Ja zu Lehrpläne vors Volk»**

## **Volksinitiative «Ja zu Lehrpläne vors Volk»**

In Kürze	Seite	2
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	4
Zur Sache	Seite	5
Argumente des Initiativkomitees	Seite	11
Text der Initiative	Seite	12

Im Kanton Schaffhausen ist der Erziehungsrat für den Erlass von Lehrplänen zuständig. Er beurteilt als Fachgremium Inhalte, Ausrichtung und Qualität der Lehrpläne sowie die dazu passenden Lehrmittel. Dabei hat ein angemessener Miteinbezug aller Beteiligten hohe Priorität.

Nach Ansicht des Erziehungsrats, des Regierungsrats und des Kantonsrats gibt es keinen sachlichen Grund, an dieser bewährten Zuständigkeitsordnung etwas zu ändern. Es ist auch kein Grund ersichtlich, die derzeit laufenden Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung und Einführung des neuen Lehrplans 21 für den Kanton Schaffhausen in Frage zu stellen oder gar zu stoppen.

Die Lehrpersonen werden die neuen Lehrplanziele wie bis anhin erfolgreich und pragmatisch umsetzen. Guter Unterricht und damit die Schwerpunkte der Bildungsvermittlung werden nach wie vor durch das Wirken der Lehrpersonen und durch die Ausgestaltung der Lehrmittel geprägt.

Der Kanton Schaffhausen braucht einen zukunftsorientierten Lehrplan. Der Lehrplan 21 soll neuer Schaffhauser Lehrplan werden und ist da-

zu bestens geeignet. Er stellt eine logische Fortführung der Ausrichtung und Ziele des bestehenden Lehrplans dar. Bereits im aktuell gültigen, 16 Jahre alten Lehrplan, werden die Lernziele in die Bereiche Selbst-, Sozial- und Sachkompetenz unterteilt. Die vieldiskutierte Kompetenzorientierung des Lehrplans 21 stellt somit nichts Neues, sondern vielmehr eine konsequente, zukunftsorientierte Weiterführung und Modernisierung der Zielsetzungen dar. Die ersten Veranstaltungen zur Einführung haben bereits stattgefunden. Der Lehrplan stösst bei den Lehrpersonen auf eine erfreuliche Akzeptanz. Die Umsetzung im Klassenzimmer ist auf das Schuljahr 2018/2019 geplant.

Mit der Einführung des neuen Lehrplans 21 für den Kanton Schaffhausen erfüllt der Kanton Schaffhausen zusammen mit den weiteren Deutschschweizer Kantonen den Volkswillen zur Harmonisierung und Koordination im Bildungswesen.

Die Volksinitiative hat zum Ziel, die aktuelle Gesetzgebung und bewährte Praxis dahingehend zu ändern, dass in Zukunft statt des Erziehungsrats neu der Kantonsrat Lehrpläne genehmigen soll. Dies mit

obligatorischer Referendumpflicht, sofern der Beschluss im Kantonsrat nicht mit einer Vierfünftelmehrheit zustande gekommen ist.

Im Weiteren soll auch der bereits zur Einführung bestimmte und vom Erziehungsrat im Grundsatz am 6. Mai 2015 beschlossene neue Lehrplan 21 für den Kanton Schaffhausen mittels einer Übergangsbestimmung dem Kantonsrat rückwirkend zur Genehmigung vorgelegt werden. Begründet wird der Vorstoss mit der Wichtigkeit von Lehrplänen bezüglich einer «Prägung und Beeinflussung» der Jugendlichen. Das Initiativkomitee argumentiert mit einer notwendigen und breiten Abstützung bei der Entwicklung und Diskussion von Lehrplänen, wobei letztlich das Volk über die Einführung von Lehrplänen – und damit auch über deren Änderungen – abstimmen soll.

Eine deutliche Mehrheit des Kantonsrats vertritt die Ansicht, dass die Beratung von Lehrplänen durch den Kantonsrat systemfremd und nicht zweckmässig ist.

Zudem erscheint es dem Kantonsrat aus rechtsstaatlichen Überlegungen fragwürdig, mittels Übergangsbe-

stimmung die vom Erziehungsrat gemäss geltender Gesetzgebung rechtsgültigen Beschlüsse zur Einführung des neuen Lehrplans 21 für den Kanton Schaffhausen rückwirkend ausser Kraft zu setzen.

Der Regierungsrat und der Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, mit 33 : 22 Stimmen, die Volksinitiative «Ja zu Lehrpläne vors Volk» abzulehnen.

Der Kantonsrat hat die Argumente der Initiative eingehend und kontrovers beraten. Diese Diskussion hat aufgezeigt, dass die Initiative zwei Stossrichtungen verfolgt: Einerseits geht es generell um die Verlagerung der Zuständigkeit für den Erlass von Lehrplänen vom Erziehungsrat an den Kantonsrat, andererseits soll mit der formulierten Rückwirkung offensichtlich der neue Lehrplan 21 für den Kanton Schaffhausen verhindert werden.

Eine deutliche Mehrheit des Kantonsrats vertritt die Ansicht, dass die Beratung von Lehrplänen von einem Fachgremium (Erziehungsrat) vorgenommen werden sollte und eine entsprechende Beratung im Kantonsrat systemfremd und nicht zweckmässig sei. Allein schon durch die umfassenden fachspezifischen Inhalte und die häufig notwendigen Anpassungen könne ein Bewilligungsprozess durch den Kantonsrat respektive durch das Volk weder praktikabel noch verhältnismässig durchgeführt werden. Im Weiteren seien Lehrpläne keine Gesetzeswerke, sondern Planungsinstrumente für die Lehrpersonen. Eine Zuständigkeit des Kantonsrats beziehungsweise der Stimmberechtigten sei sachlich nicht angemessen.

Die Befürworter der Initiative argumentieren hauptsächlich mit dem Anspruch auf ein Mitspracherecht des Kantonsrats respektive des Volks beim Erlass von Lehrplänen. Demgegenüber vertritt eine Mehrheit des Kantonsrats die Meinung, dass der Erziehungsrat weiterhin das richtige Fachgremium darstelle, um die vielen spezifischen Fragen zu Lehrplänen und Lektionentafeln zu diskutieren und entsprechende Entscheide zu fällen.

Einer Mehrheit des Kantonsrats erscheint es aus rechtsstaatlichen Überlegungen fragwürdig, mittels Übergangsbestimmung die gemäss geltender Gesetzgebung gültigen Beschlüsse des Erziehungsrats zur Einführung des neuen Lehrplans 21 für den Kanton Schaffhausen rückwirkend ausser Kraft zu setzen.

Für den Kantonsrat besteht keine Veranlassung, ein bewährtes und gut funktionierendes System zu ändern und er hat mit 33 : 22 Stimmen beschlossen, die Initiative abzulehnen.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:

*Walter Vogelsanger*

Die Sekretärin:

*Martina Harder*

## Die Volksinitiative

Die kantonale Volksinitiative «Ja zu Lehrpläne vors Volk» wurde am 23. Dezember 2015 mit 1'202 gültigen Unterschriften mit dem folgenden Wortlaut eingereicht:

«Das Schulgesetz (SchG; SHR 410.100) wird wie folgt geändert:

### Art. 22

<sup>1</sup> Lehrfächer, Lehrmittel und Studentafeln werden durch Verordnung des Erziehungsrates bestimmt.

<sup>2</sup> unverändert

<sup>2 bis</sup> (neu) Der Erziehungsrat erstellt die Lehrpläne. Sie sind vom Kantonsrat zu genehmigen und unterstehen, sofern nicht 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zugestimmt haben, dem obligatorischen Referendum.

<sup>3</sup> unverändert

### Art. 100 (neu) Übergangsbestimmung zu Lehrplänen

Seit 1.1.2015 erlassene Lehrpläne sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten von Art. 22 Abs. 2<sup>bis</sup> dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Bis zur Genehmigung der entsprechenden Lehrpläne gelten die bis zum 31.12.2014 gültigen Lehrpläne.»

Der Regierungsrat hat die Volkinitiative am 12. Januar 2016 als zustande gekommen erklärt.

Die Volksinitiative hat zum Ziel, die bestehende Praxis dahingehend zu verändern, dass in Zukunft der Kantonsrat anstelle des vom Kantonsrat gewählten Erziehungsrats Lehrpläne genehmigen soll. Dies mit obligatorischer Referendumpflicht, sofern der Beschluss im Kantonsrat nicht mit einer Vierfünftelmehrheit zustande gekommen ist. Im Weiteren soll auch der bereits zur Einführung bestimmte und vom zuständigen Erziehungsrat am 6. Mai 2015 im Grundsatz beschlossene neue Lehrplan 21 Kanton Schaffhausen mittels einer Übergangsbestimmung dem Kantonsrat rückwirkend zur Genehmigung vorgelegt werden. Begründet wird der Vorstoss mit der Wichtigkeit von Lehrplänen bezüglich einer «Prägung und Beeinflussung» der Jugendlichen. Das Initiativkomitee argumentiert mit einer notwendigen und breiten Abstützung bei der Entwicklung und Diskussion von Lehrplänen, wobei letztlich das Volk über die Einführung von Lehrplänen – und damit auch über deren Änderung – abstimmen soll.

Die Volksinitiative im Kanton Schaffhausen reiht sich ein in eine Serie von mehrheitlich analogen Vorstössen in den Kantonen Aargau, Ap-

penzell Innerrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Solothurn, Schwyz, Thurgau und Zürich. Vorläufer der Volksinitiativen waren diverse vergleichbare parlamentarische Vorstösse zum selben Anliegen. In den Kantonen Zürich, Zug, Bern, Aargau, Solothurn, Thurgau, Uri, Luzern, St. Gallen und Graubünden wurden entsprechende Vorstösse abgelehnt und nicht überwiesen, so auch im Kanton Schaffhausen.

Die im Kanton Schaffhausen eingereichten Vorstösse vom 9. März 2015 zum «Aufschub der Einführung des Lehrplans 21» und vom 16. März 2015 zur «Genehmigung des Lehrplans 21 durch den Kantonsrat» wurden mit 31 : 18 beziehungsweise 32 : 18 Stimmen vom Kantonsrat deutlich abgelehnt. Die vorliegende Volksinitiative formuliert praktisch dieselben Anliegen, wie sie bereits in den abgelehnten Vorstössen formuliert wurden.

Letztlich hat die Volksinitiative zum Ziel, die Einführung des Lehrplans 21 zu verzögern beziehungsweise zu verhindern.

## **Volkswille zur Harmonisierung der Lehrpläne**

Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung enthält eine Pflicht für Bund und Kantone zur Koordination des Schulwesens für die Bereiche Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen, Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen. Ein zentrales Instrument zur Harmonisierung des Schulwesens ist der Erlass sprachregionaler Lehrpläne wie des Lehrplans 21 für die deutsch- und mehrsprachigen Kantone. Am 31. Oktober 2014 wurde der neue Lehrplan 21 von den Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der beteiligten 21 Kantone (D-EDK) zur Einführung in den Kantonen freigegeben.

In der französischsprachigen Schweiz wurde ein einheitlicher Lehrplan bereits erfolgreich eingeführt. Im Tessin steht der italienischsprachige Lehrplan vor der Einführung.

Der aktuell gültige Lehrplan im Kanton Schaffhausen wird bis zur geplanten Einführung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2018/2019 knapp zwanzig Jahre im Einsatz gestanden haben.

Nachdem der aktuelle Lehrplan in den vergangenen Jahren mehrfach überprüft und angepasst wurde, ist eine Aktualisierung in Form der Einführung eines zeitgemässen neuen Schaffhauser Lehrplans 21 aus fachlicher Sicht angezeigt.

Mit der Einführung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 erfüllt der Kanton Schaffhausen zusammen mit den weiteren Deutschschweizer Kantonen die Anforderungen des Bundes bezüglich Harmonisierung und setzt den Volkswillen zur Koordination im Bildungswesen um.

### **Lehrplan 21: Worum geht es genau? Erarbeitung und Akzeptanz**

Der Lehrplan ist ein Instrument zur Festlegung der Lernziele und keine Schulreform. Er ist ein Planungsinstrument – vergleichbar mit einem Kompass – für Lehrpersonen, Schulen und Bildungsbehörden. Er legt in Form von Zielsetzungen fest, was Schülerinnen und Schüler im Kindergarten, in der Primarschule und in der Sekundarstufe I in jedem Fachbereich lernen sollen.

Was hat es mit der Kompetenzorientierung im Lehrplan 21 auf sich? Bereits in den bestehenden Lehrplänen wurden die Zielsetzungen in folgende Kompetenzbereiche unterteilt: Selbstkompetenz (Ziele bezüglich der Entwicklung der eigenen Persönlichkeit), Sozialkompetenz (Ziele im Bereich Verhalten im sozialen Umfeld) und Sachkompetenz (Zielsetzungen bezüglich Sachwissen und Anwendung). Die Kompetenzorientierung im Lehrplan 21 stellt somit nichts Neues dar, sondern bedeutet eine sinnvolle und zukunftsorientierte Weiterführung der Zieldefinitionen der bestehenden Lehrpläne. «Wissen zielführend anwenden und umsetzen können» ist ein wesentlicher Schwerpunkt.

Die Erarbeitung des neuen Lehrplans 21 wurde breit abgestützt. So konnten sich die Parteien, Verbände und auch Private bereits zu den «Grundlagen für den Lehrplan 21» äussern. 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 zweite Version ein, wobei im Jahr

2013 eine zweite öffentliche Konsultation erfolgte. Die beim Lehrplan 21 am häufigsten kritisierten Punkte, insbesondere das Volumen und der Detaillierungsgrad, wurden umfassend bereinigt.

Ein solch umfassender Einbezug aller betroffenen Akteure im Volksschulbereich, der Parteien, der Wirtschaft und aller übrigen Interessierten, ist hinsichtlich der Schaffung von Lehrplänen einmalig.

Die Auswertung der Rückmeldungen bei der Konsultation zum Lehrplänenentwurf im Kanton Schaffhausen zeigt, dass der Lehrplan 21 in seinen Grundzügen begrüsst wird. Die Akzeptanz der Kompetenzorientierung wie auch der Wahl und Gliederung der Fachbereiche ist hoch.

Der Regierungsrat und der Kantonsrat des Kantons Schaffhausen unterstützen den Entscheid des Erziehungsrats, den Lehrplan 21 als neuen Schaffhauser Lehrplan ab Schuljahr 2018/2019 einzuführen.

Die Harmonisierung der kantonalen Lehrpläne auf der Basis des Lehrplans 21 wird auch von Organisationen und Verbänden breit unterstützt. Insbesondere die Verbände der

Schulpartner, der Dachverband der Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH), der Schulleiterverband (VSL-CH) sowie die Vereinigung Schule und Elternhaus stehen hinter dem Lehrplan 21. Die wichtigsten schweizerischen Wirtschaftsverbände (Arbeitgeberverband, Economiesuisse und Branchenverbände wie swissmem), der Schweizerische Gewerbeverband und der Schweizerische Gewerkschaftsbund haben sich dezidiert für die Lehrplanharmonisierung ausgesprochen.

Informationen zum Lehrplan 21 finden Sie unter [www.lehrplan.ch](http://www.lehrplan.ch)

Informationen zur Einführung in Schaffhausen finden Sie unter [www.lp21.schule.sh.ch](http://www.lp21.schule.sh.ch)

### **Erziehungsrat oder Kantonsrat? Zuständigkeit aus rechtsstaatlicher Sicht**

Zuständig für den Erlass von Lehrplänen ist in allen Kantonen ein Exekutivorgan, entweder die Kantonsregierung oder, wie im Kanton Schaffhausen, ein für Bildungsfragen spezialisiertes Gremium, der Erziehungsrat.

Die von den Initianten geforderte Zuständigkeit des Kantonsrats stellt daher einen Eingriff in die Kompetenzverteilung zwischen dem Kantonsrat (Legislative) und dem Regierungs- beziehungsweise Erziehungsrat (Exekutive) dar, was unter dem Gesichtspunkt einer klaren Kompetenzzuweisung zwischen Legislative und Exekutive fragwürdig ist. Überdies steht eine Genehmigungspflicht durch das Kantonsparlament im Widerspruch zum Gewaltenteilungsprinzip, einem der wichtigsten Grundsätze unseres Rechtsstaats, wonach die drei Staatsfunktionen – eben gerade zum Zweck der Machtbegrenzung – auf mehrere Staatsorgane (Legislative, Exekutive und Judikative) verteilt werden.

Im Kanton Schaffhausen haben die Stimmberechtigten im Rahmen des Schulgesetzes den Erziehungsrat ermächtigt, Lehrpläne zu bestimmen. Die demokratische Legitimation des Erziehungsrats kann sich somit seit dem 19. April 1982 auf das Schulgesetz abstützen.

Hinweise, dass bisher Erziehungs- oder Bildungsräte respektive Kantonsregierungen – auch in anderen Kantonen – die Freigabe von Lehr-

plänen nicht verantwortungsvoll wahrgenommen hätten, bestehen keine und werden weder in den politischen Vorstössen noch in der Volksinitiative vorgebracht.

Bis zum heutigen Zeitpunkt wurde noch nie ein Lehrplan auf Gesetzesstufe erlassen, sondern stets von den zuständigen Fachpersonen erarbeitet und von kantonalen Exekutivgremien in Kraft gesetzt.

Bei einer Verlagerung der Zuständigkeit vom Erziehungsrat zum Kantonsrat ginge ausserdem die Möglichkeit verloren, Lehrpläne unter Einbezug der bildungspolitischen Partner einfach und kostengünstig zu revidieren. Diese Flexibilität ist wichtig, da Lehrpläne unter dem Einfluss von gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen stehen und daher regelmässig sowie innert angemessener Frist den veränderten Verhältnissen angepasst werden müssen. Bei einer Kompetenzverlagerung an den Kantonsrat beziehungsweise an die Stimmberechtigten könnte ein solcher Prozess nicht zeitgerecht durchgeführt und verabschiedet werden, zumal unter Umständen gar eine obligatorische Volksabstimmung erforderlich wäre.

Ein langwieriger politischer Prozess – und dies selbst bei rein formalen Anpassungen des Lehrplans (z.B. Begrifflichkeiten) – wird der Sache nicht gerecht und verhindert ein adäquates Reagieren auf den gesellschaftlichen Wandel.

Zudem ist bei einer Verlagerung der Zuständigkeit zu befürchten, dass einzelne Inhalte zum Spielball kurzfristiger Interessen einzelner Gruppierungen würden.

### **Problematische Rückwirkung**

Mit Bezug auf die Rückwirkungsklausel ist festzuhalten, dass das Vorgehen der Initianten als verkappertes Referendum gegen den am 6. Mai 2015 durch den Erziehungsrat gefassten Grundsatzbeschluss betreffend die Einführung des Lehrplans 21 verstanden werden kann. Zwar bleibt an der Volksschule – unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung über die vorliegende Initiative – bis zum Ende des Schuljahrs 2017/2018 ohnehin der aktuell gültige Lehrplan in Kraft. Der Lehrplan 21 für den Kanton Schaffhausen soll erst auf Beginn des Schuljahrs 2018/2019 in Kraft treten.

Dem Erziehungsrat würden jedoch nachträglich die Kompetenz zur Einführung der Lehrpläne an der Volksschule abgesprochen und das von ihm im Zusammenhang mit der Einführung des Lehrplans 21 bereits beschlossene Einführungskonzept in Frage gestellt.

Ein nachträglicher Kompetenzzug erweist sich somit zumindest als rechtlich fragwürdig.

Lehrpläne sind für unsere Kinder sehr wichtig. Sie prägen ihre Entwicklung massgeblich. Weil die Lehrpläne so wichtig sind, geht es nicht an, dass darüber hinter verschlossenen Türen in Amtsstuben und Hinterzimmern entschieden wird.

In der Schweiz ist es bewährte Tradition, dass über wichtige Entscheide politisch legitimierte Parlamente und das Volk befinden können. Wir sind damit immer gut gefahren. In der Bildung wurde die Mitsprache in den letzten Jahren schlechend abgebaut. Das Resultat ist verheerend: Lehrer werden mit unnötiger Bürokratie und einer Flut von Reformen von ihrer Kernaufgabe – dem Unterrichten – abgehalten. Mehr Demokratie würde auch im Bildungsbereich gut tun!

Dass Vorlagen, die an Parlament und Volk vorbei entschieden werden, von schlechterer Qualität sein können, zeigt der Lehrplan 21. Er stösst auf breite Kritik:

- Ist es richtig, wenn Lehrer nur noch «Kompetenzen» statt Wissen und den eigentlichen Schulstoff vermitteln dürfen?
- Ist es zielführend, wenn in Bern darüber entschieden wird, welche

Fremdsprache bei uns zuerst unterrichtet werden muss?

- Macht es wirklich Sinn, unsere Schüler bereits in der Primarschule mit zwei Fremdsprachen zu konfrontieren? Und dies auch in Klassen mit hohem Ausländeranteil, wo selbst Deutsch eine grosse Herausforderung ist?
- Welche Kosten werden ausgelöst für Umschulungen, neue Lehrmittel und den Umbau von Schulgebäuden (neue Unterrichtsformen)?

Bei der Volksinitiative geht es jedoch nicht nur darum, die Fehler im Lehrplan 21 zu korrigieren. Die Initiative verlangt, dass Lehrpläne nicht weiter an der demokratischen Kontrolle vorbei verfügt werden können. Der Kantonsrat soll kritisch hinterfragen und Fehlentwicklungen korrigieren. Wenn es im Parlament nicht gelingt, eine breite Akzeptanz zu erreichen und weniger als 4/5 der Ratsmitglieder zustimmen, entscheidet das Volk. Das gleiche Vorgehen gilt im Kanton Schaffhausen heute schon für Gesetzesbeschlüsse und hat sich bewährt.

«Das Schulgesetz (SchG; SHR 410.100) wird wie folgt geändert:

## **Art. 22**

<sup>1</sup> *Lehrfächer, Lehrmittel und Stundentafeln werden durch Verordnung des Erziehungsrates bestimmt.*

<sup>2</sup> *unverändert*

<sup>2 bis</sup> *(neu) Der Erziehungsrat erstellt die Lehrpläne. Sie sind vom Kantonsrat zu genehmigen und unterstehen, sofern nicht 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zugestimmt haben, dem obligatorischen Referendum.*

<sup>3</sup> *unverändert*

## **Art. 100 (neu) Übergangsbestimmung zu Lehrplänen**

*Seit 1.1.2015 erlassene Lehrpläne sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten von Art. 22 Abs. 2<sup>bis</sup> dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Bis zur Genehmigung der entsprechenden Lehrpläne gelten die bis zum 31.12.2014 gültigen Lehrpläne.»*

PP  
POSTAUFGABE

Retouren bitte an  
die Einwohnerkontrolle  
der Gemeinde