

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

An
die Mitglieder des Kantonsrates

Schaffhausen, 28. April 2015

Motion 2015/1 von Kantonsrat Erwin Sutter betreffend die "Genehmigung des Lehrplans 21 durch den Kantonsrat"

Postulat 2015/1 von Kantonsrat Erwin Sutter betreffend den „Aufschub Einführung Lehrplan 21“

Stellungnahme des Regierungsrates

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Mit seiner Motion möchte Kantonsrat Erwin Sutter das Schulgesetz dahingehend ändern, dass interkantonal harmonisierte Lehrpläne in Zukunft vom Kantonsrat genehmigt werden sollen. Mit einem Postulat soll der Regierungsrat sodann beauftragt werden, die Einführung des Lehrplans 21 solange aufzuschieben, bis die Entscheidungsbefugnis zur Einführung von interkantonal harmonisierten Lehrplänen geklärt ist.

In seiner Begründung zur Motion kritisiert Kantonsrat Erwin Sutter den aktuell zuhanden der Kantone verabschiedeten Lehrplan 21 bezüglich Volumen, Praxistauglichkeit und Ausrichtung. Im Weiteren ist Kantonsrat Erwin Sutter der Meinung, dass eine derart „fundamentale Änderung im Schulsystem“ nicht durch einen elfköpfigen Erziehungsrat entschieden werden könne. In seiner Begründung zum Postulat verweist Kantonsrat Erwin Sutter explizit auf die von ihm gleichzeitig eingereichte Motion "Genehmigung des Lehrplans 21 durch den Kantonsrat". Mit Bezug auf die Finanzierung (Verpflichtungskredit für das Projekt „Einführung Lehrplan 21“) weist der Postulente auf die Möglichkeit hin, dass mit einer Sistierung der Arbeiten viel Geld eingespart werden könne. Im Weiteren gehe er davon aus, dass der Regierungsrat die finanziellen Belastungen zur Einführung des Lehrplans 21 noch zu genehmigen habe.

Der Regierungsrat nimmt zur Motion respektive zum Postulat wie folgt Stellung:

- Mit dem Lehrplan 21 werden die Bildungsinhalte gemäss Auftrag aus der Bundesverfassung harmonisiert.
- Bei der Erarbeitung wurde in mehreren Etappen die Mitwirkung aller betroffenen Anspruchsgruppen sichergestellt.
- Die Ausrichtung des neuen Lehrplans hat als Folgeversion zum bestehenden Lehrplan in Schaffhausen eine sehr gute Passung. Von einem „Paradigmenwechsel im Schulunterricht“ kann nicht gesprochen werden.
- Der Umfang des Lehrplans 21 entspricht dem heute im Kanton Schaffhausen geltenden Lehrplan.
- Der Lehrplan 21 ist wie der geltende Lehrplan ein Fachinstrument für die Planung, die Vor- und Nachbereitung sowie für die Koordination und der Evaluation des Unterrichts an der Volksschule. Die Zuständigkeit für den Erlass des Lehrplanes liegt daher richtigerweise bei der zuständigen Fachbehörde (Erziehungsrat).

I. Ausgangslage

Lehrpläne und ihre Zweckbestimmung

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 Lehrpläne 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.

Das Volumen des aktuellen Schaffhauser Lehrplans im Vergleich zum Lehrplan 21

Der aktuelle Lehrplan des Kantons Schaffhausen aus dem Jahre 2000 besteht für den Kindergarten aus 44 Seiten, für die Primarstufe aus 140 Seiten und für die Sekundarstufe I aus 180 Seiten. Der aktuelle Lehrplan für die Volksschule des Kantons Schaffhausen enthält somit insgesamt 465 Seiten (mit allgemeinen Hinweisen); 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. Dies hat im Kanton Schaffhausen in grösserem Umfang nach der Einführungs- und Evaluationsphase letztmals im Jahr 2006 stattgefunden.

Der bundesverfassungsmässige Auftrag zur Harmonisierung

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 dieses 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. Die Zusammenarbeit bei der Schaffung des neuen Lehrplans geht also direkt auf die Bestimmungen der Bundesverfassung zurück. Sie ist somit nicht eine Folge der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Volksschule (HarmoS-Konkordat) der EDK. Das HarmoS-Konkordat nimmt lediglich den Auftrag der Bundesverfassung auf.

Der neue „Schaffhauser Lehrplan“ wird vom Erziehungsrat erlassen

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 Schaffhausen wird gemäss Art. 22 Schulgesetz (SHR 410.100) und § 54 Schuldekret (SHR 410.110) dem Erziehungsrat die Kompetenz zum Erlass von Lehrplänen eingeräumt. In den allen Deutschschweizer Kantonen befindet entweder der Regierungsrat oder ein vom Parlament gewählter Erziehungs- oder Bildungsrat über den Erlass oder die Änderung von Lehrplänen. Die Legislative ist in keinem Deutschschweizer Kanton für den Erlass von Lehrplänen zuständig.

In verschiedenen Kantonen wurden ähnliche politische Vorstösse zur Übertragung der Kompetenz zum Erlass von Lehrplänen von der Exekutive auf die Legislative eingereicht, die alle ausnahmslos und mit grosser Mehrheit abgelehnt wurden (BE, LU, SO, TG, ZG, ZH).

II. Gründe für die Beibehaltung der geltenden Zuständigkeitsordnung

Der Miteinbezug aller Beteiligten ist erfüllt

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 Konsultation durchgeführt wurde. Aufgrund der Ergebnisse dieser zweiten 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 bezeichnet werden.

Ein Lehrplanerlass ist Exekutivarbeit und bedarf eines Fachgremiums

Sämtliche Schaffhauser Parteien und Organisationen konnten somit zu den einzelnen Entwürfen Stellung nehmen. Unter Berücksichtigung der genannten breiten Abstützung bei der Erarbeitung des Lehrplans 21 sowie angesichts der kantonsspezifischen Ergänzungsmöglichkeiten ist eine Steigerung an Möglichkeiten zur Mitwirkung kaum mehr möglich. Vielmehr wäre bei einer Verlagerung der Zuständigkeit in die Legislative zu befürchten, dass einzelne Inhalte zum Spielball kurzfristiger Interessen einzelner Gruppierungen würden. Zudem wäre damit zu rechnen, 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 werden könnte. Das bedeutete eine unerwünschte Schwächung kantonaler Hoheiten und föderalistischer Prinzipien.

Lehrplanentwurf stösst mehrheitlich auf gute Akzeptanz

Die Auswertung der Rückmeldungen bei der Konsultation zum Lehrplanentwurf im Kanton Schaffhausen zeigt, dass der Lehrplan 21 in seinen Grundzügen begrüsst wird. Die Akzeptanz der Kompetenzorientierung wie auch die Wahl und Gliederung der Fachbereiche ist hoch. In ihrer Stellungnahme an die Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz begrüsst der Schaffhauser Regierungsrat die Weiterführung eines modernen Lern- und Unterrichtsverständnisses. Aus Sicht des Regierungsrates ist der Lehrplan 21 eine moderate und angemessene Weiterentwicklung der aktuellen Schaffhauser Lehrpläne für den Kindergarten und die Volksschule. Handlungsbedarf wird beim Umfang und beim Detaillierungsgrad des Lehrplans sowie bei dessen besserer Lesbarkeit festgestellt. Weiter wurde auch eine Prüfung und allfällige Senkung der Grundansprüche verlangt.

Kritisierte Punkte wurden umfassend bereinigt

Die wesentlichen kritisierten Punkte am Lehrplan 21, insbesondere das Volumen und der Detaillierungsgrad, wurden umfassend bereinigt. Diesbezüglich decken sich die Meinungen des Erziehungs- und Regierungsrates des Kantons Schaffhausen mit derjenigen der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz.

Die Funktion des Lehrplans als „Rahmenbestimmung“, welche Beurteilungs- und Ermessensspielraum beinhaltet, soll erhalten bleiben

Hinweise, dass bisher Erziehungsräte oder Bildungsräte resp. Regierungen - auch in anderen Kantonen - die Freigabe von Lehrplänen nicht verantwortungsvoll wahrgenommen haben, be-

stehen keine und werden in der Motion auch nicht vorgebracht. Die derzeit in verschiedenen Kantonen laufenden Diskussionen sind 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 – wie bereits erwähnt – bezogen auf den Kanton Schaffhausen praktisch gleich viele Seiten (LP 21: 470 Seiten / LP SH: 465 Seiten).

In der Vergangenheit wurde noch nie ein Lehrplan auf Gesetzesstufe erlassen, sondern stets von den zuständigen Fachpersonen erarbeitet und von kantonalen Bildungs- oder Erziehungsräten oder Regierungen in Kraft gesetzt. 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 regeln. Aus Lehrplanzielen dürfen somit keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Sodann muss die Möglichkeit bestehen, Lehrpläne zeitnah und kostengünstig unter Einbezug der bewährten bildungspolitischen Partner anzupassen.

Auch Lehrpläne auf höheren Bildungsstufen werden bewusst nicht auf Gesetzesstufe erlassen

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 solche 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.

Lehrplanerlasse, -anpassungen und -einführungen gehören zum Schulalltag

Der aktuell gültige Schaffhauser Lehrplan wird bis zur geplanten Einführungsphase des Lehrplans 21 in den Jahren 2017-2020 gute zwanzig Jahre im Einsatz gestanden haben. Nachdem der aktuelle Lehrplan in den vergangenen Jahren mehrfach überprüft und angepasst wurde, ist eine grössere Aktualisierung in Form der Einführung des Lehrplans 21 gemäss Planung des Erziehungsrates sachlich angezeigt. Die aktuell geplante Einführung eines zeitgemässen Lehrplanes wird somit als periodisch wiederkehrendes „Standardgeschäft“ betrachtet. Die Finanzierung wurde mit dem Budget 2014 in Form eines entsprechenden Verpflichtungskredits von Fr. 450'000.- von Regierungsrat bewilligt und vom Kantonsrat bestätigt.

Lehrplan 21 – kein Paradigmenwechsel

Mit der Einführung des Lehrplans 21 findet im Kanton Schaffhausen kein „Paradigmenwechsel“ statt. Bereits im bestehenden Lehrplan wird seit gut 15 Jahren nicht nur Wissen festgeschrieben. Handlungs- und Denkweisen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, Lernziele in den Berei-

chen Selbst- und Sozialkompetenz sind bereit heute fester Bestandteil der Ausrichtung des Schaffhauser Schulunterrichts und somit Vorläufer der im Lehrplan 21 festgehaltenen Kompetenzorientierung. Insofern passt die Ausrichtung des Lehrplans 21 nach Auffassung der zuständigen Schulinspektoren und des Erziehungsrates bestens in die Schaffhauser Bildungslandschaft und entspricht einer moderaten Fortführung der bisherigen Eckwerte.

Sistierung der Einführungsarbeiten führt zu Mehrkosten

Der bestehende Schaffhauser Lehrplan sollte spätestens in 4-5 Jahren ersetzt werden. Eine Koordination mit den umliegenden Kantonen ist, wie bereits ausgeführt, unerlässlich. Der Lehrplan 21 hat eine sehr gute Passung als Folgeversion des aktuell geltenden Lehrplans. Einführungskosten können somit nicht eingespart werden – sondern werden im besten Fall aufgeschoben.

Da der Kanton Schaffhausen traditionsgemäss auf optimale Kooperation mit den umliegenden Kantonen achtet, sollte eine entsprechende Einführung sinnvollerweise sorgfältig terminiert werden. Geplant ist ein Einführungszeitpunkt, bei dem Schaffhausen auf erste Erfahrungen umliegender Kantone abstützen und auf bestehende Strukturen zur Einführung zurückgreifen kann. Die Sistierung des Einführungsprojektes hätte somit längerfristig höhere Aufwendungen zur Folge, da zu einem späteren Zeitpunkt vieles selbst erarbeitet werden müsste.

Die Vorbereitungsarbeiten zur Einführung des Lehrplans sind auf gutem Weg und sollten nicht unterbrochen werden.


III. Schlussfolgerung und Antrag

Der Regierungsrat sieht aus all den vorstehend dargelegten Gründen keine Veranlassung, die aktuelle Planung des Erziehungsrates bezüglich Einführung des Lehrplans 21 in Frage zu stellen oder zu stoppen bzw. die bewährte gesetzliche Verankerung der Zuständigkeit für den Erlass von Lehrplänen zu verändern.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte, die Motion nicht erheblich zu erklären und das Postulat nicht zu überweisen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:



Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger