

Volksabstimmung vom 27. November 2016

Botschaft des Regierungsrates

Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu einer guten Thurgauer Volksschule»



Inhalt

Worum geht es?	2
Die Vorlage im Überblick	3
1 Ausgangslage	3
2 Ziele der Initiative	3
3 Aspekte der Initiative	4
4 Parlamentarische Beratung	5
5 Stellungnahme des Initiativkomitees	5
6 Stellungnahme zu Aussagen des Initiativkomitees	6
Empfehlung des Regierungsrates	Rückseite
Initiativtext	Rückseite

Worum geht es?

Die Initiative verlangt, dass die Lehrpläne und die Stundentafeln der Volksschule neu vom Grossen Rat zu genehmigen sind und dem fakultativen Referendum unterliegen. Ausserdem soll im Volksschulgesetz festgeschrieben werden, dass die Lehrpläne Jahrgangsziele für die einzelnen Unterrichtsfächer und die Stundentafeln die entsprechende Aufteilung der Unterrichtszeit enthalten müssen. Gemäss den Übergangsbestimmungen der Initiative müssten seit dem 1. Januar 2015 erlassene Lehrpläne innerhalb von zwei Jahren angepasst oder neu genehmigt werden.

Die Annahme der Initiative hätte verschiedene negative Folgen für unsere Volksschule und würde unseren Kanton zu einem Sonderfall machen. Für die kantonsspezifischen Anpassungen der Lehrpläne wäre mit hohen Mehr- und Folgekosten für unseren Kanton zu rechnen. In keinem Kanton der Schweiz sind die Lehrpläne und die Stundentafeln vom Parlament zu genehmigen oder bilden Gegenstand von Volksabstimmungen. Lehrpläne sind Planungsinstrumente, besitzen keinen rechtsetzenden Charakter und lassen den Lehrpersonen bewusst den nötigen Spielraum. Allfällige Volksabstimmungen wären in vielerlei Hinsicht eine grosse Herausforderung, unter anderem weil ein Lehrplan sehr umfangreich und fachsprachlich geprägt ist.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie der Volksinitiative «Ja zu einer guten Thurgauer Volksschule» zustimmen?

Die Vorlage im Überblick

1 Ausgangslage

Die Volksinitiative «Ja zu einer guten Thurgauer Volksschule» wurde am 3. November 2015 bei der Staatskanzlei mit 5032 gültigen Unterschriften eingereicht. Am 15. Juni 2016 erklärte der Grosse Rat die Initiative als gültig und lehnte sie gleichzeitig mit 97 zu 22 Stimmen ab.

Der Lehrplan der Volksschule enthält die Ziele für die Unterrichtsfächer und Fachgruppen (§ 31 Gesetz über die Volksschule). Zum Lehrplan gehören die Stundentafeln, welche die Aufteilung der Unterrichtszeit nach Klassen festlegen. Gemäss geltendem Recht erlässt der Regierungsrat die Lehrpläne und die Stundentafeln für die Volksschule.

Der heutige Lehrplan der Thurgauer Volksschule ist rund 20 Jahre alt. In der Zwischenzeit haben sich unsere Gesellschaft und die Arbeitswelt verändert. Mit dem neuen «Lehrplan Volksschule Thurgau», der von der Lehrplanvorlage 21 ausgeht, soll diesen Veränderungen Rechnung getragen werden. Seine Einführung ist auf das Schuljahr 2017/2018 geplant. Da die Einführung eines neuen Lehrplans ein anspruchsvoller Prozess mit vielen Beteiligten ist, wurden die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten bereits im Jahr 2012 in Angriff genommen.

Sie sind heute weit gediehen und insbesondere bei den Schulgemeinden in der Schlussphase. In diesem Jahr ist der neue Lehrplan Volksschule Thurgau zusammen mit den Stundentafeln und dem Beurteilungsreglement einer breiten Vernehmlassung unterzogen worden, was zum dritten Mal die demokratische Mitsprache am Lehrplan ermöglichte. Aus den zahlreichen Rückmeldungen wurden gute Vorschläge berücksichtigt und entsprechende Anpassungen vorgenommen.

2 Ziele der Initiative

Die Initiative verlangt mit der vorgeschlagenen Änderung des Volksschulgesetzes, dass die Lehrpläne und die Stundentafeln der Volksschule vom Grossen Rat zu genehmigen sind und der Volksabstimmung unterliegen, wenn mindestens 2000 Stimmberechtigte dies innert drei Monaten verlangen (fakultatives Referendum). Zudem macht der Initiativtext Inhaltsvorgaben, wie künftige Lehrpläne auszugestalten sind (Jahrgangsziele, Sicherung elementarer Ziele), und legt in der Übergangsbestimmung fest, wie seit dem 1. Januar 2015 erlassene Lehrpläne rückwirkend anzupassen oder neu zu genehmigen sind. Daraus und aus der Initiativbegründung wird ersichtlich, dass sich die Initiative insbesondere auch gegen den neuen Lehrplan Volksschule Thurgau richtet.



Links:

Die drei bisherigen separaten Stufenlehrpläne für den Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufe

Rechts:

Der neue Lehrplan Volksschule Thurgau – Gesamtausgabe vom Kindergarten bis zur Sekundarstufe

3 Aspekte der Initiative

3.1 Genehmigung durch den Grossen Rat und Volksabstimmung

Lehrpläne stellen Rahmenbestimmungen und Planungsinstrumente für die Lehrpersonen, die Schulen und die Lehrmittelverlage dar. Sie werden von Fach- und Lehrpersonen gemeinsam erarbeitet. Der neue Lehrplan Volksschule Thurgau ist insgesamt drei Vernehmlassungen unterzogen und – unter Berücksichtigung fundierter Vorschläge – demokratisch abgestützt worden. In der Schweiz genehmigt kein Kanton seine Lehrpläne auf Parlamentsstufe, da Lehrpläne keinen rechtsetzenden Charakter haben, sondern den Lehrerinnen und Lehrern vernünftigerweise den nötigen fachlichen Freiraum belassen. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Lehrpläne zusammen mit den Stundentafeln auf Regierungsstufe geregelt werden. Dies erlaubt, die Lehrpläne und die Stundentafeln fachlich abgestützt und innert nützlicher Zeit unter Einbezug der Betroffenen zu entwickeln und anzupassen.

Bei einer Kompetenzverschiebung vom Regierungsrat zum Grossen Rat wäre nicht auszuschliessen, dass gewisse Inhalte des Lehrplans zum Spielball politischer und weltanschaulicher Interessen einzelner Gruppierungen würden – zum Schaden des Lehrplans als Ganzes. Dieser ist den übergeordneten Zielen der Volksschule verpflichtet (§ 2 Gesetz über die Volksschule: Förderung der geistigen, seelischen und körperlichen Fähigkeiten der Kinder) und hat sich den jeweiligen Zeit- und Lebensanforderungen anzupassen (§ 30). Auch geringfügige Anpassungen im Lehrplan und in den Stundentafeln unterlägen jedes Mal dem parlamentarischen Prozess und würden somit einen grossen Aufwand mit zeitlichen Verzögerungen nach sich ziehen.

Allfällige Volksabstimmungen zu Lehrplänen und Stundentafeln im Rahmen des fakultativen Referendums wären in jeder Beziehung Herausforderungen.

Die Stundentafeln werden periodisch angepasst und nicht selten sind auch Übergangsstundentafeln (z.B. Einführung Englisch oder Blockzeiten auf der Primarstufe) nötig. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Inhalt eines Lehrplanes – einige hundert Seiten im Fall des neuen Lehrplans Volksschule Thurgau – wäre kaum zumutbar. Ausserdem wäre die Abstimmung mit hohen Zusatzkosten für die umfangreiche Abstimmungsbotschaft und ihre Verteilung verbunden.

3.2 Inhaltliche Vorgaben für Lehrpläne

Der Initiativtext verlangt «Jahrgangsziele für die einzelnen Unterrichtsfächer». Weder die heute gültigen Lehrpläne des Kantons Thurgau und seiner Nachbarkantone noch der neue Lehrplan Volksschule Thurgau kennen starre Jahrgangsziele. Solche einengende Ziele würden den individuellen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler, die unterschiedlich schnell lernen, nicht gerecht. Aus pädagogischer Sicht sind Kompetenzziele, wie sie bereits heute in der Volksschule ihren Platz haben und wie sie der künftige Lehrplan Volksschule Thurgau vorsieht, zu bevorzugen. Eine Kompetenz beschreibt, was eine Schülerin oder ein Schüler am Ende der Volksschulzeit wissen und können muss.

Die Zwischenziele, die im Lehrplan in bestimmten Klassen erreicht werden müssen, sind über die einzelnen Kompetenzstufen und Orientierungspunkte klar festgelegt. Auf diese Anhaltspunkte stützen sich die Lehrpersonen bei ihrer Planung sowie bei der Vor- und Nachbereitung des Unterrichts. Dabei helfen ihnen die Lehrmittel, die in der Regel für eine Klasse (z.B. Mathematik-Lehrmittel 3. Klasse) zur Verfügung stehen. Starre Jahrgangsziele würden insbesondere auch den Unterricht im Mehrklassenrahmen erschweren. Müsste der Kanton Thurgau im Alleingang die Vorgabe der Jahrgangsziele in einem neuen Lehrplan umsetzen, entstünden Kosten in Millionenhöhe. Der Thurgau würde sich mit eigenen Lehrplänen bildungspolitisch isolieren, müsste kantonsspezifische Lehrmittel erarbeiten und stünde in der Folge auch bei der Lehrer-

bildung im Abseits. Die Forderung der Initiative nach Sicherung der elementaren Ziele Lesen, Schreiben, Rechnen und einer positiven Arbeitshaltung entspricht einem wichtigen Anliegen, das jedoch sowohl im heutigen als auch im künftigen Lehrplan Volksschule Thurgau voll und ganz enthalten ist.

3.3 Übergangsbestimmung

Die Initiative enthält in diesem Teil eine aus rechtsstaatlicher Sicht heikle Rückwirkungsklausel. Indem dem Regierungsrat nachträglich die Kompetenz entzogen wird, Lehrpläne abschliessend zu erlassen, werden rechtsstaatliche Prinzipien (Gesetz-mässigkeit, Gewaltenteilung) in Frage gestellt. Die Überarbeitung eines Lehrplans ist sehr aufwendig. Die Anpassungs- und Genehmigungsfrist von zwei Jahren für bereits erlassene Lehrpläne ist deshalb überaus knapp bemessen.

4 Parlamentarische Beratung

Der Grosse Rat hat am 15. Juni 2016 die Initiative mit 97 zu 22 Stimmen abgelehnt. Bis auf die EDU-Fraktion sprachen sich alle Fraktionen für die Ablehnung der Initiative aus. Zuvor wurde die Initiative trotz kleineren Vorbehalten bezüglich Rückwirkung für gültig befunden (111 zu 2 Stimmen). In der parlamentarischen Diskussion wurde insbesondere vor der Verpolitisierung der Volksschule durch die Kompetenzverschiebung im Bereich der Lehrpläne und Stundentafeln sowie vor den Konsequenzen eines kantonal isolierten Lehrplans mit Jahrgangsziele gewarnt.

5 Stellungnahme des Initiativkomitees

«5.1 Warum eine Initiative?»

Unsere demokratische Kultur, den sozialen Frieden, den Zusammenhalt und den Wohlstand verdankt unser Land wesentlich einer guten Volksschule. Der

Bildungsstandort Schweiz ist heute jedoch gefährdet. Eltern, Lehrmeister und Lehrpersonen stellen eine laufende Verschlechterung der schulischen Grundlagen fest. Lehrbetriebe finden immer weniger Lehrlinge, die den notwendigen schulischen und menschlichen Grundstock für die Bewältigung der beruflichen Anforderungen mitbringen. Umwälzungen in der Lehrerbildung und den Lehrmitteln tragen zu diesem Bildungsabbau bei. Mit dem Lehrplan 21 sinkt das Niveau weiter.

5.2 Was will unsere Initiative?

1. Sie will verbindliche Jahrgangsziele für die einzelnen Unterrichtsfächer. Diese sollen im Lehrplan sicherstellen, dass allen Kindern solide Grundlagen vermittelt werden, insbesondere im Lesen, Schreiben und Rechnen. Der Lernstoff muss systematisch aufgebaut sein. Die Volksschule muss die Voraussetzungen für eine Berufsausbildung und eine weiterführende Schule legen und die Bildung von zukünftigen mündigen Bürgerinnen und Bürgern gewährleisten. Um dies zu erreichen, ist eine Klassengemeinschaft mit einer tragfähigen Lehrer-Schülerbeziehung Voraussetzung.

2. Die Volksschule muss Sache des Volkes sein. Grundlegende Schulreformen dürfen nicht am Volk vorbei eingeführt werden. Deshalb soll der Grosse Rat darüber befinden und das Volk bei Bedarf das Referendum ergreifen können.

5.3 Die Bundesverfassung schreibt keinen Einheits-Lehrplan vor.

Das Volk hat 2006 Ja gesagt zur gleichen Dauer der obligatorischen Schule und einer Harmonisierung, um einen Schulwechsel von Kanton zu Kanton zu erleichtern. Das Volk hat jedoch nicht Ja gesagt zu einer grundlegenden Umwälzung der öffentlichen Schule, wie dies der Lehrplan 21 vorsieht. Daran ändert auch die kosmetische Anpassung zum Lehrplan Volksschule Thurgau nichts.

In weiser Voraussicht hat die Thurgauer Bevölkerung schon 2008 das HarmoS-Konkordat als Vorläufer des Lehrplans 21 abgelehnt. Auch in vielen anderen Kantonen wurden inzwischen Initiativen gegen den Lehrplan 21 ergriffen.

5.4 Am Lehrplan 21 – Lehrplan Volksschule Thurgau – kritisieren wir:

Die Schülerinnen und Schüler sollen sich im sogenannten «selbstentdeckenden Lernen» den Stoff selbst beibringen. Die Aufgabe der Lehrperson – nun Lerncoach – wird in erster Linie darin bestehen, Arbeitsblätter und Computerprogramme bereitzustellen. Dann stehen alle Schüler thematisch an einem anderen Ort und es gibt kaum noch Gemeinsamkeiten. Das hat zur Folge, dass die gemeinsame und erfolgreiche Erarbeitung von Unterrichtsinhalten im Klassenunterricht noch weiter zurückgedrängt wird. Im Lehrplan 21 heisst es in diesem Sinne: «Sie erreichen die Grundansprüche im Laufe des Zyklus zu unterschiedlichen Zeitpunkten.»

Durch solch einen vereinzelnden Unterricht sind die Schülerinnen und Schüler auf sich allein zurückgeworfen, weil sich die Lehrperson kaum noch allen gemeinsam widmen kann. Das hat zur Folge, dass sich viele Kinder massiv überfordert fühlen und die Leistungsschere stark aufgeht. Wenn die Eltern ihren Kindern nicht beim Erarbeiten des Stoffes helfen oder teure Nachhilfestunden finanzieren können, haben viele Schüler keine Chance mehr. Ein Klima der Solidarität und der gegenseitigen Hilfe geht verloren. Dies alles soll gemäss Lehrplan 21 bereits im Kindergarten beginnen!

Der Lehrplan 21 ist unschweizerisch und hat einen massiven Leistungsabbau zur Folge. Nicht nur im Rechnen werden die Grundanforderungen drastisch gesenkt. Für Beruf und Alltag ist es verheerend, dass praktische Fertigkeiten in den Bereichen Hauswirtschaft, Werken und Gestalten kaum mehr geschult werden.

Mit einem Ja zur Initiative erhalten wir das hohe Bildungsniveau, ermöglichen eine interkantonale Harmonisierung und sparen Kosten in Millionenhöhe.»

6 Stellungnahme zu Aussagen des Initiativkomitees

«Laufende Verschlechterung der schulischen Grundlagen?»

Nein. Unsere Jugendlichen erbringen gute Leistungen.

Die Schweiz gehört zu den innovativsten Ländern der Welt. Wir sind stolz auf die guten Resultate unseres dualen Berufsbildungssystems und auf die Leistungen unserer weltweit an der Spitze liegenden Hochschulen. Der Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt gelingt den allermeisten Jugendlichen problemlos, was sich in der tiefen Jugendarbeitslosigkeit zeigt. Die heutige Volksschule führt zu guten Leistungen. Der Übergang zum neuen Lehrplan ist nach über 20 Jahren deshalb nötig, weil sich unsere Gesellschaft und Arbeitswelt stetig wandeln und die Volksschule für das Leben lehrt.

«Verbindliche Jahrgangsziele als solide Grundlagen?»

Nein. Jahrgangsziele engen ein.

Die Vermittlung von soliden Grundlagen (Lesen, Schreiben, Rechnen) ist und bleibt ein Kernanliegen der Volksschule. Diesem Ziel ist auch der neue Lehrplan Volksschule Thurgau verpflichtet. Wir alle wissen aber, wie verschieden weit Kinder mit gleichem Jahrgang sein können. Die Volksschule muss die Kinder dort abholen, wo sie entwicklungsmässig stehen. Die einen lernen schneller, andere langsamer. Auch der neue Lehrplan gibt verbindliche Lernziele vor, er zwingt diese aber nicht in einen starren Jahresraster, was insbesondere auch für unsere ländlichen Mehrklassenschulen schlecht wäre und die interkantonale Harmonisierung sogar direkt gefährden würde.

«Lehrplan am Volk vorbei?»**Nein. Der neue Lehrplan ist demokratisch breit abgestützt.**

Zum neuen Lehrplan Volksschule Thurgau wurden drei Vernehmlassungen durchgeführt. Die zahlreichen Rückmeldungen wurden sorgfältig ausgewertet und als Grundlage für Überarbeitungen und Anpassungen genutzt. Bei keinem bisherigen Lehrplan wurde die Öffentlichkeit, die Bildungsverbände, die Politik und die Wirtschaft derart konsequent in die Erarbeitung einbezogen.

«Grundlegende Umwälzung der öffentlichen Schule?»**Nein. Der Lehrplan trägt Bewährtem und Neuem Rechnung.**

Die Volksschule hat sich den jeweiligen Zeit- und Lebensanforderungen anzupassen. Dies berücksichtigt der neue Lehrplan Volksschule Thurgau und nimmt zusätzlich zur Vermittlung von solidem Grundwissen (Lesen, Schreiben, Rechnen) wichtige neue Entwicklungen auf: Informatik, berufliche Orientierung, nachhaltige Entwicklung. Mit der gezielten Weiterentwicklung erhalten wir die hohe Qualität in der schulischen und beruflichen Bildung und leisten damit einen unverzichtbaren Beitrag für den innovativen Werkplatz Schweiz. Von einer grundlegenden Umwälzung der Volksschule kann nicht die Rede sein. Eine zeitgemässe Volksschule mit Bodenhaftung und gesellschaftlicher Verankerung muss ihre Lehrpläne von Zeit zu Zeit anpassen.

«Selbstentdeckendes Lernen und Lerncoach als Folge des neuen Lehrplans?»**Nein. Gute Lehrpersonen sind weiterhin zentral.**

Der neue Lehrplan Volksschule Thurgau umfasst die Lernziele und Lerninhalte unserer Schule, nicht aber Vorschriften, wie diese Lerninhalte zu vermitteln sind. Dies ist Sache der einzelnen Lehrpersonen, die selbst am besten wissen, welche Inhalte mit welchen Lehr- und Lernformen zu verbinden sind. Im Mittelpunkt der

erfolgreichen Volksschule stehen gute Lehrerinnen und Lehrer, die fordern und fördern.

«Interkantonale Harmonisierung und Kosteneinsparungen in Millionenhöhe dank der Initiative?»**Nein. Die Initiative führt zu Isolation und hohen Mehrkosten.**

Wenn der Kanton Thurgau im Alleingang eigene Lehrpläne nach den Vorgaben der Initiative (Jahrgangsziele etc.) erarbeiten muss, isoliert er sich vom Schulwesen der anderen Kantone. Entsprechende Anpassungen bei den Lehrmitteln und bei der Lehrerbildung würden den Thurgau zu einem absoluten Sonderfall machen. Schülerinnen und Schüler hätten bei einem Kantonswechsel viel höhere Hürden zu bewältigen. Zudem ist offenkundig, dass Sonderfalllösungen sehr teuer sind und Kosten in Millionenhöhe verursachen, sicher aber nicht zu Kosteneinsparungen führen.

Empfehlung des Regierungsrates

Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

Die von der Initiative vorgeschlagene Regelung verkompliziert und verteuert die Ausarbeitung und Einführung eines neuen Lehrplans mit den entsprechenden Stundentafeln. Lehrpläne sind Planungsinstrumente für den Unterricht und keine Gesetzesbestimmungen. Die Genehmigung auf parlamentarischer Ebene und das fakultative Referendum sind systemfremd, schwerfällig und deshalb nicht zweckmässig. Kein Kanton in der Schweiz kennt eine solche Kompetenzverschiebung.

Die Umsetzung eines Lehrplans mit Jahrgangsziele hätte weitreichende negative Auswirkungen auf die bewährte Unterrichtsgestaltung in der Thurgauer Volksschule. Der Kanton würde sich damit in der Bildungslandschaft von den anderen Kantonen isolieren, müsste mit hohen Kosten für die Anpassung der Lehrpläne und der Lehrmittel rechnen und hätte in der Folge negative Konsequenzen bei der Thurgauer Lehrerbildung in Kauf zu nehmen. Dies alles liefe der vom Volk im Jahr 2006 klar verlangten Koordination im Bildungsbereich entgegen.

Eine Annahme der Initiative würde unseren Kanton zum bildungspolitischen Sonderfall machen und damit die Chancen und Möglichkeiten der Thurgauer Schülerinnen und Schüler einschränken.

Der Regierungsrat empfiehlt Ihnen zusammen mit einer klaren Mehrheit des Grossen Rates (97 zu 22 Stimmen), die Volksinitiative abzulehnen.

Die Präsidentin des Regierungsrates
Monika Knill

Der Staatsschreiber
Dr. Rainer Gonzenbach

Der Initiativtext lautet:

§ 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.