

**Medienkonferenz der Erziehungsdirektion des
Kantons Bern**

**Volksabstimmung:
Gesetzesinitiative «Für demokratische
Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!» -
Standpunkt des Regierungsrats**

30. Januar 2018, STA, 10.00 Uhr

Referat von Erziehungsdirektor Bernhard Pulver

808417



Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren

Werte Medienschaffende

Ich begrüsse Sie herzlich zur heutigen
Medienkonferenz. Wir haben Sie eingeladen,
um Ihnen

**den Standpunkt des Regierungsrats zur
Gesetzesinitiative „Für demokratische
Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!“ zu
erläutern.**

Wie Sie wissen, findet die Abstimmung zur Volksinitiative am 4. März 2018 statt.

Regierungsrat und Grosser Rat empfehlen, die Initiative abzulehnen.

Die Initiative reiht sich ein in eine Reihe ähnlicher Abstimmungen in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Solothurn und Thurgau. Alle diese Volksbegehren wurden vom Volk deutlich verworfen.

Im Kanton Bern ist der Erziehungsdirektor für den Erlass von Lehrplänen zuständig. Die vom «Komitee Starke Volksschule» eingereichte Volksinitiative verlangt, dass **die Lehrpläne nicht mehr von der Erziehungsdirektion erlassen werden, sondern vom Grossen Rat genehmigt werden müssen und mittels Referendum auch dem Volk vorgelegt würden.**

Nach Ansicht des Regierungsrates und des Grossen Rates wäre es falsch, an der bewährten Zuständigkeitsordnung etwas zu ändern.

Ziel ist es, Ihnen heute darzulegen,

- **welche Konsequenzen eine Verschiebung der Zuständigkeit für den Lehrplan hätte und**
- **warum sowohl der Grosse Rat als auch der Regierungsrat die Vorlage ablehnen.**

1 Inhalt und Gültigkeit der Initiative

Im September 2016 ist die Initiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!» zustande gekommen.

1.1 Inhalt der Initiative

Die Initiative beabsichtigt eine Änderung der Zuständigkeit für den Erlass von Lehrplänen oder Lehrplanteilen.

Neu soll nicht mehr wie heute der Regierungsrat – bzw. gemäss Delegation **im Volksschulgesetz, Art. 74** die Erziehungsdirektion – für die Verabschiedung von Lehrplänen und Lehrplanänderungen zuständig sein,

sondern neue Lehrpläne und Lehrplanänderungen müssen zusätzlich vom

Grossen Rat und – wenn das Referendum ergriffen wird – auch vom Volk genehmigt werden.

Die neue Regelung soll nicht nur für die Einführung von neuen Lehrplänen oder Lehrplanteilen gelten, **sondern auch für deren Änderungen** – ausgenommen sind gemäss Initiativtext ausschliesslich Änderungen „von untergeordneter Bedeutung“.

Die Initiative hat zum Ziel, eine neue Regelung der Zuständigkeit einzuführen, welche sich **auch rückwirkend** auf den Lehrplan 21 auswirken würde.

Gemäss Übergangsbestimmung sollen **Lehrpläne, die vor dem Inkrafttreten der geplanten neuen Zuständigkeit erlassen wurden und nach dem 1. Januar 2017 in Kraft treten, einer nachträglichen Genehmigung des Grossen Rates bedürfen.**

Bei einem Ja zur Initiative müsste der Grosse Rat somit nachträglich auch über die Weiterführung des Lehrplans 21 entscheiden.

Wenn gegen den Beschluss des Grossen Rates das Referendum ergriffen wird, so käme es zu einer Volksabstimmung.

Beim von der Initiative vorgesehenen Zuständigkeitswechsel wäre zwar weiterhin **die Regierung für die Erarbeitung eines Lehrplans oder einer Lehrplanänderung verantwortlich**, doch das Parlament muss diese dann genehmigen oder verwerfen.

Das Parlament ist dabei nur Genehmigungsbehörde und kann nicht von sich aus einen Lehrplan ändern oder eine Lehrplanänderung anstossen.

Klar ist: **Bei der Genehmigung des Lehrplans kommt das Parlament nicht darum herum, eine inhaltliche Diskussion über den Lehrplan zu führen.**

Die Grossräte müssen sich eingehend mit diesem pädagogischen Fachwerk auseinandersetzen.

Auch die Stimmbevölkerung müsste sich intensiv mit dem Inhalt des Lehrplans auseinandersetzen. Gemäss Art. 45 des Gesetzes über die politischen Rechte müsste die Abstimmungsvorlage – also der Lehrplan selbst – den Stimmberechtigten als Unterlage zugesandt werden.

Die Regelung gilt nur **für die Lehrpläne im deutschsprachigen Kantonsteil**, für den französischsprachigen Kantonsteil bleibt die Regelung bestehen, wonach die interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der Westschweiz die Lehrpläne erlässt.

Ausgenommen sind hier jedoch die kantonsspezifischen Regelungen, die ebenfalls der Genehmigung des Grossen Rates und allenfalls des Volkes unterstehen sollen.

1.2 Gültigkeit der Initiative

Der Regierungsrat hat überprüft, ob es rechtliche Gründe gibt, welche für eine teilweise Ungültigkeit der Initiative sprechen.

Das Ergebnis: die Initiative verstösst weder gegen übergeordnetes Recht wie das HarmoS-Konkordat oder den Plan d'études romand noch verletzt sie das Rückwirkungsverbot.

Zur Problematik der Rückwirkung:

Die Initiative will, dass Lehrpläne, die vor dem Inkrafttreten der anvisierten neuen Kompetenzregelung erlassen wurden und die nach dem 1. Januar 2017 in Kraft treten, **rückwirkend** einer nachträglichen Genehmigung des Grossen Rates bedürfen.

Das heisst, der Lehrplan 21, der am 23. Juni 2016 erlassen wurde, und auf 1. August 2018 in Kraft tritt, müsste nachträglich dem Grossen Rat und allenfalls dem Volk vorgelegt werden.

Die Erziehungsdirektion hat zu diesen juristischen Fragen ein Rechtsgutachten eingeholt. Dieses kommt zum Schluss,

dass mit angemessenen Übergangsregelungen die Auswirkung von allfälligen Rückwirkungen abgedeckt werden kann.

Wir haben die Gültigkeit der Initiative auch unter dem Blickwinkel der **Durchführbarkeit** geprüft. Der Versand des Lehrplans 21 an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist zwar eine logistische Herausforderung, aber gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte muss der Abstimmungsgegenstand schriftlich den Stimmberechtigten vorgelegt werden. Das heisst, allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern müsste ein gedrucktes Exemplar des Lehrplans nach Hause geschickt werden, was Kosten von mehreren Millionen Franken auslösen würde. Denkbar wäre natürlich, das Gesetz über die politischen Rechte so zu ändern, dass diese Verpflichtung nicht mehr bestünde – was allerdings auch die Frage aufwirft, ob denn eine

Volksabstimmung ohne schriftliche Unterlage
sinnvoll wäre.

**Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die
Initiative entspricht den
Gültigkeitsanforderungen der Verfassung und
wurde daher als gültig erklärt.**

1.3 Was geschieht bei einer Annahme der Initiative?

Wird die Initiative angenommen, muss der Lehrplan 21 – wie erwähnt – anschliessend dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Der Genehmigungsbeschluss unterliegt dann dem fakultativen Referendum.

Eine allfällige Volksabstimmung wäre frühestens 2020 möglich.

Zu diesem Zeitpunkt wird der Lehrplan 21 für die gesamte Volksschule resp. alle Schuljahre eingeführt worden sein.

Die meisten Schülerinnen und Schüler werden dann bereits **ein oder zwei Jahre** auf der Grundlage des neuen Lehrplans und der neuen Lektionentafel unterrichtet worden sein.

Die Gemeinden werden zu diesem Zeitpunkt dafür gesorgt haben, dass die notwendigen

Lehrpersonen für den Bereich Medien und Informatik und für die zusätzlichen Lektionen in Mathematik und Deutsch angestellt sind.

Das hat insgesamt den Vorteil, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wissen, worüber sie abstimmen. Sie kennen den Lehrplan 21 aus konkreter Anwendung in den Schulen.

Umgekehrt sind aber die Wirkungen erst seit Kurzem bekannt und die allfällige „Kinderkrankheiten“ und Einführungsschwierigkeiten könnten ein grosses politisches Gewicht erhalten.

Ein Aussteigen aus dem Lehrplan 21 und eine Rückkehr zum heute gültigen Lehrplan 95 wäre jedoch grundsätzlich möglich, auch deshalb, weil die inhaltlichen Unterschiede zwischen den beiden Lehrplänen nicht enorm sind.

Das NEIN der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei einer allfälligen Abstimmung über den Lehrplan 21 würde bedeuten, dass der Lehrplan 21 wieder ausser Kraft tritt.

Mit Übergangsbestimmungen müsste in diesem Fall der Kanton sicherstellen, welches Recht gelten soll, nach welchem Lehrplan die Schülerinnen und Schüler weiterarbeiten sollen.

Namentlich müsste die Frage geklärt werden, ob und in welchem Umfang die mit dem Lehrplan 21 beschlossenen und ab Sommer 2018 eingeführten Zusatzlektionen in Deutsch, Mathematik sowie Medien und Informatik weitergeführt würden.

Zu diesem Zweck müsste ein Übergangslernplan erlassen werden, der die Kontinuität der Ausbildung für die Schülerinnen und Schüler gewährleistet.

Gleichzeitig müsste er den Bedenken Rechnung tragen, welche zu einer Annahme der Initiative führten.

Schliesslich müsste die Erziehungsdirektion die Arbeiten für einen neuen Lehrplan an die Hand

nehmen und diesen durch den Grossen Rat genehmigen lassen.

Das sind komplexe Fragen, die bei einer Annahme der Initiative am 4. März hinsichtlich der nachträglichen Genehmigung des Lehrplans 21 durch den Grossen Rat vom Regierungsrat geklärt werden müssten. Eine seriöse Klärung dieser Fragen braucht eine gewisse Zeit, damit keine rechtliche Vakuumssituation entstehen würde.

2. Was würde eine Annahme der Initiative bedeuten ?

Bei Annahme der Initiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!» darf nicht mehr die Regierung beziehungsweise die Erziehungsdirektion neue Lehrpläne erlassen, sondern Lehrpläne und Lehrplanänderungen müssen dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt werden.

Sowohl der Grosse Rat als auch der Regierungsrat wollen an der bisherigen Regelung der Zuständigkeit für den Lehrplan festhalten.

Beide plädieren für eine Ablehnung der Initiative. Der Grosse Rat lehnte sie mit **122 Nein** zu **19 Ja** bei **8 Enthaltungen** ab.

Warum sind beide Gremien in dieser deutlichen Form gegen eine Änderung des bisherigen Verfahrens?

2.1 Verpolitisierung der Volksschule

Grundsätzlich würde die von der Initiative angestrebte neue Kompetenzordnung **zu einer Politisierung des Lehrplans und seiner Änderungen** führen. Auch wenn Grosser Rat und Volk „nur“ Genehmigungsinstanzen des Lehrplans wären, so müssten sie sich doch intensiv mit den Inhalten der Volksschule auseinandersetzen.

Dies führt zwangsläufig zu einer Verpolitisierung der Inhalte der Volksschule. Dabei war es Ziel der Arbeit der politischen Kräfte im Kanton Bern in den letzten Jahren, die Volksschule vermehrt von der raschen Abfolge von Reformen und der immer intensiveren politischen Diskussion zu schützen.

Das Risiko ist gross, dass bei der Erarbeitung von Lehrplänen und Lehrplanänderungen in Folge der neuen Kompetenzordnung nicht mehr pädagogisch-fachliche Überlegungen wären, sondern vielmehr die Frage nach der Mehrheitsfähigkeit einer Lehrplanänderung.

Lehrplaninhalte sind aber nach pädagogischen Gesichtspunkten auszugestalten, und sollten nicht in politischen Diskussionen festgelegt werden.

Die Initiative würde so für eine unnötige Unruhe im Bildungswesen sorgen und eine Abkehr von einer Politik «der ruhigen Hand» bedeuten.

2.2. Die wesentlichen Fragen der Volksschule bestimmt das Volk schon heute

Der Grosse Rat – und mit ihm das Volk – bestimmt im Volksschulgesetz schon heute die **wesentlichen Fragen der Volksschule**. Darüber hinaus bestimmt der Grosse Rat **über die Finanzen die Eckwerte der Volksschule**.

Das Volksschulgesetz bestimmt zum Beispiel:

- die Aufgaben und Ziele der Volksschule,
- die Dauer und Gliederung der Volksschule (Modell 6 / 3, Verbindlichkeit des Kindergartens, usw.)
- den Übertritt in die Sek I und in die Sek II
- die Grundzüge der Klassenorganisation
- die Beurteilung mit Noten
- Unterrichtsformen, Unterrichtssprachen,
- die obligatorischen und fakultativen Fächer
- Blockzeiten, Tagesschulen
- Kirchlicher Unterricht, Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur

- die Frage der Integration und anderer Schulung
- die Schulsozialarbeit
- die Selektion
- die Zusammenarbeit mit den Eltern
- die Basisstufe

Diese Fragen unterstehen alle auch der Referendumsmöglichkeit und damit der Volksabstimmung.

Wichtige schulpolitische Fragen werden also regelmässig im Grossen Rat diskutiert.

Es ist angesichts dieser Kompetenzen des Gesetzgebers – mit Referendumsmöglichkeit durch das Volk – nicht nötig, auch noch die detaillierten/einzelnen Inhalte der Schulstufen und entsprechende didaktische Hinweise der politischen Diskussion zu unterstellen.

2.3 Ein Lehrplan ist ein pädagogisch-didaktisches Fachwerk

Ein Lehrplan ist ein didaktisch-pädagogisches Fachwerk zur Planung/Vorbereitung des Unterrichts mit Lerninhalten und Kompetenzziele. Er richtet sich ausschliesslich an Schulleitungen und Lehrpersonen.

Deshalb ist es nicht stufengerecht, wenn der Grosse Rat diesen genehmigt.

Die Fragen, ob Algebra vor der Flächenberechnung kommt oder nicht oder wie der Kompetenzaufbau im Spracherwerb geschieht, sind Fachfragen und nicht politisch zu klärende Fragen.

Die Antworten auf diese Fragen sind in einer Demokratie **auf der richtigen Norm- und Kompetenzstufe** anzusiedeln. Fachliche Ausführungsbestimmungen gehören auf die Ebene der Verordnung und das ist bei einem Lehrplan meines Erachtens klar der Fall.

Auch Verordnungen sind demokratisch abgestützte Normen, hat doch der Regierungsrat bzw. der Erziehungsdirektor durch die direkte Volkswahl auch die nötige demokratische Legitimation. Im Schweizer System ist somit auch die Verordnung (oder die Direktionsverordnung) für die jeweilige Regelungsmaterie eine demokratisch abgestützte Normebene. Sie ist für Fachfragen die richtige Normstufe.

2.4 Die bisherige Lösung hat sich bewährt

Eine Mehrheit des Grossen Rates wies in der Novembersession 2014 eine Motion (049-2014 Steiner-Brütsch) ab, welche die Zuständigkeit für die Lehrpläne dem Kantonsparlament übertragen wollte.

Das Ergebnis der Grossratsdebatte dazu war eindeutig:

Die meisten Grossrätinnen und Grossräte sahen keinen Mehrwert darin, eine pädagogisch-didaktische Debatte über den Lehrplan 21 zu führen.

Die bisherige Lösung hat sich somit bewährt.

3 Exkurs: Stand der Einführung des Lehrplans 21

Es geht bei der Abstimmung am 4. März ausschliesslich um die Zuständigkeitsordnung und – noch – nicht um die Frage des Lehrplans 21. Trotzdem erlaube ich mir hier zur Vollständigkeit der Information einige Informationen über den Stand der Einführung des Lehrplans 21 abzugeben.

3.1 Deutschschweizer Teil des Lehrplans 21

Der neue Lehrplan ist ein Gemeinschaftswerk von 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen. Er vereinheitlicht in allen Kantonen der Deutschschweiz die Ziele der Volksschule und

erhöht damit die Mobilität zwischen den Kantonen.

Mit Annahme der Bildungsverfassung 2006 und dem Ja zum HarmoS-Konkordat 2009 haben sowohl das Schweizer Volk als auch die Berner

Stimmbevölkerung einer Harmonisierung wichtiger Eckwerte der Schulen und der Lehrpläne zugestimmt.

Die Einführung eines neuen Lehrplans ist ein aufwändiger und zeitintensiver Prozess, der mehrere Jahre dauert.

Die Erarbeitung ist in Fachteams erfolgt, in denen jeweils die Praktiker – Lehrerinnen und Lehrer und Didaktikerinnen und Didaktiker der Pädagogischen Hochschulen – die von der Erziehungsdirektorenkonferenz verabschiedeten zu erreichenden Grundkompetenzen in die konkreten Lehrplaninhalte einarbeiteten. Basis dafür waren die heute existierenden Lehrpläne der einzelnen Kantone.

Ziel war es nicht, neuen Inhalt in die Volksschule zu bringen, sondern den heute existierenden Inhalt der Volksschule zu harmonisieren – was naturgemäss für die einzelnen Kantone unterschiedlich starke Änderungen zur Folge hat.

Mit Hearings, Podiumsdiskussionen und weiteren Konsultationen sind

weite Kreise mit einbezogen worden, darunter Verbände, Fachexpertinnen und –experten, Vertreterinnen und Vertreter der Pädagogischen Hochschulen und der Wirtschaft.

Im Jahr 2012 lag ein erster, vollständiger Entwurf des Lehrplans 21 vor, welcher im Rahmen eines Hearings einem breiten Publikum vorgestellt wurde.

Verschiedenste Organisationen unserer Bildungspartner (Lehrpersonen, Schulleitungen, Eltern- und Schülerorganisationen) haben sich vertieft damit auseinandergesetzt.

Insgesamt ist der Lehrplanentwurf in zwei Konsultationen – auf schweizerischer wie auf kantonaler Ebene (auch von den politischen Parteien) – sehr positiv aufgenommen worden und dessen Einführung wurde nicht in Frage gestellt. Die einzelnen Kritikpunkte wie Umfang und Detaillierungsgrad des Lehrplans hat die Projektleitung ernst genommen und korrigiert.

Der Erziehungsdirektor hat in Bern die Lehrerschaft im Sommer 2014 zu vier regionalen Hearings eingeladen, um zu erfahren, ob aus der Lehrerschaft Bedenken gegenüber der Einführung des Lehrplans 21 in Bern bestünden und welches aus Sicht der Lehrerschaft die Gelingensbedingungen für diese Einführung wären.

An den Hearings haben über 2'000 Lehrpersonen teilgenommen. Grundsätzliche Ablehnung wurde kaum geäussert, wichtige Hinweise betreffend Gelingensbedingungen wurden in der Weiterarbeit am bernspezifischen Teil aufgenommen (vgl. unten, Ziffer 3.2).

Schliesslich gab die Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz im Oktober 2014 den Lehrplan 21 zum Beschluss und zur Einführung in den Kantonen frei.

3.2 Bernspezifischer Teil des Lehrplans 21

Die Schulorganisation liegt in der Kompetenz der einzelnen Kantone.

Der bernspezifische Teil des Lehrplans 21 enthält unter anderem Bestimmungen zur Lektionentafel, zur Unterrichtszeit, zu den Hausaufgaben, zur Zusammenarbeit in der Schule und zu den Grundzügen der Förderung. Promotion und Selektion werden in der Direktionsverordnung über die Beurteilung und Schullaufbahnentscheide in der Volksschule (DVBS) geregelt.

Die Erziehungsdirektion hat die Erarbeitung des bernspezifischen Teils sorgfältig geplant. Der Prozess der Einführung des Lehrplans 21 ist im Kanton Bern weit fortgeschritten.

- 2015 und 2016 hat die Erziehungsdirektion den bernspezifischen Lehrplan an Hearings und Veranstaltungen **mit Tausenden von Lehrpersonen** diskutiert, insbesondere die

Lektionentafel und die Beurteilung.

- Die Rückmeldungen von Interessenverbänden und der Politik zum neuen Lehrplan flossen in die Überarbeitung mit ein.
- **2015 starteten die Weiterbildungen für Schulleitungen und 2016 für die Lehrpersonen.** Sie werden in Zusammenarbeit mit der PHBern durchgeführt.
- **2016 setzte ich die Direktionsverordnung zum Lehrplan in Kraft.** Damit konnte der Lehrplan gestaffelt eingeführt werden.
- **Ab 1. August 2018** ist der Lehrplan für den Kindergarten und das 1. bis 7. Schuljahr **verbindlich.** Ab 1. August 2019 gilt er auch für das 8. Schuljahr und ab 1. August 2020 für das 9. Schuljahr.
- 12'000 Lehrpersonen werden zu diesem Zeitpunkt die Weiterbildung abgeschlossen haben.

- Für die Einführung wird den Lehrerinnen und Lehrern genügend Zeit gelassen: **Erst ab August 2022** soll der Unterricht nach Lehrplan 21 an den Schulen des Kantons Bern ausschliesslich **nach Lehrplan 21 erfolgen.**

5. Fazit und Schlusswort

Nach Ansicht des Regierungsrats und des Grossen Rates hat sich

die gegenwärtige Zuständigkeitsordnung bewährt.

Eine Änderung hätte **negative Auswirkungen auf das Bildungswesen** im Kanton Bern und **würde zu Unruhe und Verunsicherung an den Schulen führen und den Kanton Bern auf schweizerischer Ebene isolieren.**

Die bisherige Zuständigkeit für den Erlass der Lehrpläne hat sich bewährt und ist von der Normstufe her (Verordnung) richtig.

Grosser Rat und Volk haben genügend Möglichkeiten, die Grundfragen der Volksschule zu regeln und zu steuern.

Eine Regelung der pädagogisch-didaktischen Fachfragen durch Parlament und Volk ist nicht nötig und in der Sache kontraproduktiv.

Und schliesslich:

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Bern haben sich mehrfach für die Harmonisierung der Volksschule und damit für einen gemeinsamen Lehrplan ausgesprochen, und zwar ein erstes Mal auf Bundesebene mit der Annahme der Bildungsverfassung 2006, dann 2009 mit dem Ja zum HarmoS-Konkordat.

Der Lehrplan 21 findet bei den Lehrpersonen, Schulleitungen, Berufsverbänden, Wirtschaft und Gewerkschaften **breite Unterstützung.**

Es ist deshalb auch kein Grund ersichtlich, die derzeit laufenden Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung und Einführung des neuen Lehrplans 21 in Frage zu stellen oder gar zu stoppen. Der Kanton Bern braucht einen zukunftsorientierten Lehrplan.

Mit dem Lehrplan 21 haben wir ein sorgfältig erarbeitetes, breit abgestütztes Instrument, das den Lehrpersonen den pädagogisch-didaktischen Rahmen für einen guten Unterricht gibt und ihnen gleichzeitig die notwendigen Freiheiten lässt.