

Volksinitiative „Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21“

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 22. November 2016, RRB Nr. 2016/2024

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommissionen

Bildungs- und Kulturkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Einreichen und Zustandekommen der Initiative	5
1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens	5
1.3 Begründung des Initiativkomitees.....	6
1.4 Weiteres Vorgehen	6
2. Verhältnis zu anderen Bestimmungen und anderen Kantonen	6
3. Die Initiative im Einzelnen	7
3.1 Der harmonisierte Lehrplan der Deutschschweiz ist der Lehrplan 21	7
3.2 Ja zu einer guten Volksschule.....	7
3.3 Inhalt der Initiative	7
3.3.1 Jahrgangsziele.....	7
3.3.2 Fächeraufteilung.....	8
3.3.3 Definieren von Inhalten (Wissen)	8
3.4 Zuständigkeit	9
4. Der Lehrplan 21.....	9
4.1 Was ist der Lehrplan 21?	9
4.2 Wie kam der Lehrplan 21 zustande?	10
4.2.1 Erarbeitung der Grundlagen 2006–2010.....	10
4.2.2 Erarbeitung des Lehrplans 2010–2014.....	10
4.2.3 Kantonale Arbeiten 2014–2015	11
4.2.4 Fazit der Erarbeitungszeit	11
5. Der heute gültige Lehrplan.....	11
6. Finanzielle Konsequenzen	12
6.1 Bereits angefallene Kosten	12
6.2 Zusätzliche Kosten bei der Annahme der Initiative	12
6.2.1 Gesamterneuerung des heutigen Lehrplans.....	12
6.2.2 Lehrmittel	12
6.2.3 Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen	13
7. Antrag auf Ablehnung der Initiative.....	13
8. Rechtliches.....	14
8.1 Rechtmässigkeit	14
8.2 Zuständigkeit	14
8.3 Weiteres Vorgehen	14
9. Alternativen	14
10. Antrag.....	15
11. Beschlussesentwurf	17

Kurzfassung

www.lehrplan.ch macht die Entstehung und den Inhalt des Lehrplans 21 seit Jahren öffentlich und zeigt den Stand der Umsetzung dieses Lehrplanes in den Kantonen der Deutschschweiz.

Die ausformulierte Volksinitiative „Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21“ fordert eine Änderung des Volksschulgesetzes mit dem Ziel, die Einführung dieses harmonisierten Deutschschweizer Lehrplans (Lehrplan 21) für den Kanton Solothurn zu verhindern.

Die Bevölkerung des Kantons Solothurn hat sich im Jahr 2006 – im Rahmen der eidgenössischen Abstimmung zur Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung – für die Harmonisierung und im Jahr 2010 für den Beitritt zum Harmos-Konkordat ausgesprochen. Nachdem bis anhin praktisch jeder Kanton seinen eigenen Bildungsplan hatte, wurden dem Auftrag aus der Bundesverfassung folgend die Grundlagen geschaffen, um für jede Sprachregion einheitliche Lehrpläne zu erstellen. Die französischsprachigen Kantone konnten ihren Plan d'études romands bereits 2011 einführen. Die 21 Deutschschweizer Kantone arbeiteten bis 2009 an den Grundlagen und von 2010 bis 2014 am Produkt „Lehrplan 21“. Die Erarbeitung durch Fachpersonen der Pädagogischen Hochschulen und durch erfahrene Lehrpersonen war von zwei Vernehmlassungen begleitet, die in allen Kantonen durchgeführt wurden. Alle politischen Parteien, Lehrerinnen- und Lehrerverbände, Schulleiterinnen- und Schulleiterverbände, Berufsorganisationen und Interessenvertretungen konnten sich dazu äussern. Die öffentliche Mitarbeit brachte Verbesserungen im Hinblick auf die Übersicht und die Lesbarkeit und eine 20%ige Kürzung.

Der Lehrplan 21 beschreibt mittels eines systematischen Aufbaus in der Form von Kompetenzen, was Schülerinnen und Schüler während ihrer Schullaufbahn erreichen sollen. Er gliedert sich in drei Zyklen (Kindergarten und 1./2. Klasse der Primarschule, 3. bis 6. Klasse der Primarschule und Sekundarstufe I). Die Kompetenzbeschreibungen beinhalten Wissen, Können und Anwenden. Immer am Ende eines Zyklus sind Grundanforderungen beschrieben. Die Anschlüsse an die Berufswelt und die weiterführenden Schulen der Sekundarstufe II sind somit einheitlich dargestellt und für die gesamte Deutschschweiz gleich.

Die Volksinitiative versucht mit einem ausformulierten Gesetzestext, die Einführung dieses Lehrplans im Kanton Solothurn zu verhindern. Würde der vorgeschlagene neue Gesetzestext in das Volksschulgesetz aufgenommen, müsste für den Kanton Solothurn ein eigener Lehrplan verfasst werden.

Die wichtigsten Argumente gegen die Initiative sind:

- Der Lehrplan 21 ist der harmonisierte Lehrplan der Deutschschweiz. Die geforderte Nichteinführung hat zur Folge, dass der Kanton Solothurn unter grossem Aufwand einen eigenen Lehrplan erarbeiten muss. Die zusätzlichen Kosten für die Erarbeitung eines eigenen Lehrplans belaufen sich auf rund 630'000 bis 800'000 Franken.
- Die detailliert formulierten gesetzlichen Vorschläge stellen einen Rückschritt dar und machen Entwicklungen der letzten Jahre – wie die Verbindung der Naturwissenschaften zu einem Fach – wieder rückgängig.
- Die Berufsbildung ist auf gleiche Kompetenzen am Ende der Volksschule angewiesen. Mit einem Alleingang des Kantons Solothurn hätten die Schülerinnen und Schüler aus unserem Kanton bei einer ausserkantonalen Lehrstellensuche schwierigere Bedingungen.

- Der Anschluss an die weiterführenden ausserkantonalen Schulen der Sekundarstufe II würde für Solothurner Schülerinnen und Schüler erschwert.
- Die für den Unterricht eingesetzten Lehrmittel sind auf den Lehrplan 21 ausgerichtet. Die Entwicklung kantonseigener Lehrmittel ist finanziell nicht verkraftbar.
- Die Ausbildung der Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen orientiert sich an den Anforderungen des harmonisierten Lehrplans 21.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die ausformulierte Volksinitiative „Ja zu einer Volksschule ohne Lehrplan 21“ abzulehnen und sie den Stimmberechtigten ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Initiative abzulehnen.

Sehr geehrter Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Volksinitiative „Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21“.

1. Ausgangslage

1.1 Einreichen und Zustandekommen der Initiative

Am 24. Juni 2016 hat das Initiativkomitee die Volksinitiative „Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21“ mit 3'200 beglaubigten Unterschriften eingereicht.

Dem Initiativkomitee gehören an: Steiner René, Olten; Brotschi Peter, Grenchen; Hirt Nicole, Grenchen; Conti Roberto, Solothurn; Künzli Beat, Laupersdorf; Heim Alex, Neuendorf; Hodonou Stephan, Olten; Froelicher-Henzi Irene, Lommiswil; Frey Theophil, Dulliken.

Nach Artikel 30 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾ ist eine Initiative zustande gekommen, wenn sie innert 18 Monaten nach der amtlichen Publikation des Initiativtextes von 3'000 Stimmberechtigten oder 10 Einwohnergemeinden unterstützt wird. Das Initiativbegehren wurde fristgerecht eingereicht und trägt die gültige Unterschriftenzahl von mehr als 3'000 Stimmberechtigten. Die Stimmberechtigungen der unterzeichnenden Personen sind formgerecht beglaubigt. Somit sind alle Formvorschriften erfüllt und die Initiative ist zu Stande gekommen.

1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens

Die ausgearbeitete Gesetzesinitiative verlangt eine Änderung und Ergänzung des Volksschulgesetzes (VSG) vom 14. September 1969²⁾. Sie lautet wie folgt:

§ 9 Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu)

³⁾ Die Bildungspläne beinhalten:

- a) einen Rahmenlehrplan für den Kindergarten;
- b) Jahrgangsziele für jedes einzelne Schuljahr der Primarschule oder für folgende Stufen: erste und zweite, dritte und vierte, fünfte und sechste Klasse;
- c) für die Sekundarschule unter anderem die Fächer Geschichte, Geographie, Biologie, Physik und Chemie.

⁴⁾ Die Bildungspläne für die Primar- und Sekundarschule bauen auf Inhalten (Wissen) auf. Ergänzend werden Kompetenzen definiert, die mit diesen Inhalten erreicht werden können.

⁵⁾ Die Einführung interkantonal harmonisierter Bildungspläne bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Titel nach § 102 (neu)

7.7 Übergangsbestimmung zur Teilrevision vom ...

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 413.111.

§ 103 (neu) Bildungspläne

¹ Bereits eingeführte Bildungspläne sind innerhalb von zwei Jahren gemäss § 9 Absatz 3 und 4 anzupassen oder neu zu erlassen.

1.3 Begründung des Initiativkomitees

Zur Begründung wurde in der Initiative Folgendes festgehalten: Gefordert war ein schlanker Rahmenlehrplan, der die Ziele der Volksschule harmonisiert. Doch die Bildungsbürokratie hat mit dem Lehrplan 21 ein praxisuntaugliches und ideologisches Monstrum geschaffen, das den Lernstoff in Tausende von sogenannten Kompetenzstufen zerhackt. Mit dem Lehrplan 21 würde eine weitere unnötige Reform die Volksschule umkrepeln – und dies nach den Bildungsideen der OECD und der EU. Lehrpersonen sollen nicht mehr in erster Linie Wissen vermitteln, sondern werden zu Coaches degradiert. Auch löst der Lehrplan 21 unnötige Kosten aus (Weiterbildung, Anpassungen, mehr Lektionen). Er bringt keine Harmonisierung und belastet die Schülerinnen und Schüler (überfüllte Stundenpläne), Eltern und Lehrpersonen mit einer weiteren Grossbaustelle. Die hier vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen verhindern die Einführung des Lehrplans 21.

1.4 Weiteres Vorgehen

Für Initiativen in der Form von ausgearbeiteten Vorlagen unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf innert sechs Monaten nach der Einreichung (spätestens bis zum 24. Dezember 2016), wenn er keinen Gegenvorschlag gegenüberstellen will beziehungsweise innert zwölf Monaten (bis spätestens zum 24. Juni 2017), wenn er einen Gegenvorschlag ausarbeitet (§ 41 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (KRG) vom 24. September 1989¹). Der Kantonsrat stellt dem Volk Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens. Er kann der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Die Volksabstimmung findet spätestens zwei Jahre nach der Einreichung statt (Art. 32 Abs. 1 KV²), das bedeutet bis spätestens zum 24. Juni 2018. Der letzte offizielle Abstimmungstermin vor diesem Datum ist der 10. Juni 2018.

2. Verhältnis zu anderen Bestimmungen und anderen Kantonen

Die Initiative ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst und erweist sich als mit der kantonalen Verfassung vereinbar. Sie steht allerdings im Spannungsfeld zum Bundesverfassungsartikel 62 Absatz 4, dem das Schweizervolk im Jahr 2006 zugestimmt hat und der die Kantone verpflichtet, die Bildungsziele aufeinander abzustimmen, und dem Harmos-Konkordat, dem der Kanton Solothurn im Jahr 2010 mit Volksbeschluss beigetreten ist. Gemäss diesem sollen Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen, Übergänge im System und Anerkennung von Abschlüssen gesamtschweizerisch harmonisiert werden. Das Harmos-Konkordat hält ergänzend fest, dass sprachregional einheitliche Lehrpläne erstellt werden sollen. Das Ziel sind harmonisierte Bildungsziele innerhalb der deutschsprachigen Kantone. Aus diesem Grund wurde der Lehrplan 21 entwickelt.

Die Initiative spricht sich nicht ausdrücklich gegen harmonisierte Lehrpläne aus, will aber die Einführung des in den andern Kantonen bereits eingeführten oder in den kommenden Jahren (2017/2018) zur Einführung vorgesehenen Lehrplan 21 im Kanton Solothurn verhindern. Damit reiht sie sich in eine Reihe von kantonalen Volksbegehren ein, die gegen den Lehrplan 21 eingebracht wurden. Im Kanton Appenzell Innerrhoden verwarf die Landsgemeinde am 24. April 2016 die Initiative „Für eine starke Volksschule“. Im Kanton Basel-Landschaft lehnte am 5. Juni 2016 das Volk eine gegen den Lehrplan 21 gerichtete Initiative ab. Am 26. September 2016 verwarf das St. Galler Stimmvolk die Initiative „Ja zum Ausstieg aus dem Harmos-Konkordat“, die sich

¹) BGS 121.1.

²) BGS 111.1.

indirekt auch gegen den Lehrplan 21 richtete, mit 70 Prozent Nein-Stimmen. Im Kanton Schwyz wurde ein Entscheid des Schwyzer Kantonsrates, eine Volksinitiative zur Verhinderung des Lehrplanes 21 für ungültig zu erklären, durch das Bundesgericht geschützt (Urteil 1C-665/2015 vom 05.10.2016).

3. Die Initiative im Einzelnen

3.1 Der harmonisierte Lehrplan der Deutschschweiz ist der Lehrplan 21

Im Punkt der Harmonisierung ist die Initiative in Teilen widersprüchlich und stellt den Kanton bei der Umsetzung vor ein Dilemma. Entweder wird der harmonisierte Lehrplan der Deutschschweiz (Lehrplan 21) eingeführt oder es wird ein eigener Lehrplan gemäss den Vorgaben der Initianten erstellt, der folglich nicht mit den andern Kantonen harmonisiert sein kann.

Das Solothurner Volk hat im September 2010 dem Beitritt zum Harnos-Konkordat zugestimmt. Bei Harnos geht es explizit auch um sprachregional harmonisierte Lehrpläne. Der sprachregionale Lehrplan der Deutschschweizer Kantone ist ohne Zweifel der Lehrplan 21. Andere harmonisierte Lehrpläne auf der Volksschulstufe gibt es nicht. Wird die Initiative, wie verlangt, ohne Lehrplan 21 umgesetzt, kann nicht mehr von einem harmonisierten Lehrplan gesprochen werden. In diesem Sinne würde Artikel 8 des Harnos-Konkordates verletzt.

3.2 Ja zu einer guten Volksschule

Der Titel der Initiative „Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21“ ist verfänglich. Wer wollte nicht für eine gute Volksschule sein? Wer für eine gute Volksschule mit Lehrplan 21 ist, muss die Initiative ablehnen; denn das Ziel einer guten Volksschule wird gerade mit dem harmonisierten Lehrplan verfolgt. Die Ergänzung „ohne Lehrplan 21“ im Titel der Volksinitiative muss genauer betrachtet werden. Verschiedene kritische Bildungsdiskussionen der letzten Jahre werden unberechtigt dem Lehrplan 21 zugeschrieben oder mit dem Lehrplan 21 in Verbindung gebracht. Im Vordergrund stehen Themen wie „selbstgesteuertes Lernen“ oder „die integrative Bildung“. Beide Themen haben keinen direkten Zusammenhang mit dem Lehrplan 21.

3.3 Inhalt der Initiative

Der ausformulierte Text, der bei einer Annahme der Initiative in das Volksschulgesetz aufgenommen würde, würde eine Harmonisierung mit den andern Deutschschweizer Kantonen verunmöglichen. Die Initiative würde zu einem sehr grossen Aufwand zur Ausformulierung eines eigenen Lehrplans führen und hätte unverhältnismässige Auswirkungen auf die Unterrichtsorganisation. Inhaltlich weist die Initiative folgende Problemfelder auf:

- Jahrgangsziele
- Fächeraufteilung
- Aufbau auf Inhalten (Wissen) vor Kompetenzen.

3.3.1 Jahrgangsziele

§ 9 Abs. 3 (neu),

³ Die Bildungspläne beinhalten:

- a) einen Rahmenlehrplan für den Kindergarten;
- b) Jahrgangsziele für jedes einzelne Schuljahr der Primarschule oder für folgende Stufen: erste und zweite, dritte und vierte, fünfte und sechste Klasse;

Schwierigkeiten bei der Umsetzung ergeben sich aus den zwingend verlangten Jahrgangszielen für jedes einzelne Schuljahr (oder für die spezifisch genannten Stufen). Für Schulen mit Jahrgangsklassen sind ausformulierte Jahrgangsziele einengend, aber umsetzbar. Für die Fächer Mathematik, Französisch und Englisch ist der aufbauende Unterricht ohnehin der Normalfall. Im Kanton Solothurn haben jedoch etliche Schulgemeinden vor allem mit Schülerzahlen bis zu 200 Kindern zwangsläufig auch altersgemischte Klassen, und zwar nicht nur in den beschriebenen Stufen. In der Regel werden Fächer und Themen in gemischten Klassen heute jahrgangsübergreifend unterrichtet. Es würde ein grosser Aufwand entstehen, die Jahrgangsziele einzeln auszuformulieren. Dieser Aufwand müsste zusätzlich geleistet werden. Der Lehrplan 21 sieht Grundkompetenzen für das Ende der zweiten Klasse, eine Orientierung für das Ende der 4. Klasse und Grundkompetenzen für das Ende der 6. Klasse der Primarschule vor. Die Stufengliederung ist in der Form der Kompetenzbeschreibung somit eigentlich schon umgesetzt.

3.3.2 Fächeraufteilung

§ 9 Abs. 3 (neu),

³ Die Bildungspläne beinhalten:

- a) ...
- b) ...
- c) Für die Sekundarschule unter anderem die Fächer Geschichte, Geographie, Biologie, Physik und Chemie

Die Aufteilung in einzelne Fachwissenschaften, insbesondere bei Natur und Technik in Biologie, Chemie und Physik, zersplittert den Unterricht auf der Sekundarstufe I in kleinste Einheiten von wenigen Wochenlektionen pro Fach. Fachübergreifendes Verständnis und Lernen in den Naturwissenschaften, das in der heutigen Berufswelt erforderlich ist, wird erschwert. Es wäre eine Aufsplitterung der Fächer, die schon in der heute gültigen Lektionentafel nicht mehr vorhanden ist. Das Fach Naturlehre, das heute auf der Sekundarstufe I unterrichtet wird, vereint die erwähnten Fachwissenschaften Biologie, Chemie und Physik. Im Schulalltag hat sich diese Einheit bewährt. Das Fach könnte gemäss den Forderungen der Initianten so nicht mehr unterrichtet werden. Die andern genannten Fächer Geschichte und Geografie sind in der Lektionentafel zum Lehrplan 21 sichtbar. Für die Sek P, das Anforderungsniveau, das auf den Übertritt ins Gymnasium vorbereitet, sind die Lektionen auch in der neuen Lektionentafel (ohne Physik) einzeln ausgewiesen. Die Umsetzung des Initiativbegehrens gemäss § 9 Absatz 3 Buchstabe c stellt eine Rückentwicklung hinter den heute gültigen Lehrplan dar.

3.3.3 Definieren von Inhalten (Wissen)

§ 9 Abs. 4 (neu),

⁴ Die Bildungspläne für die Primar- und Sekundarschule bauen auf Inhalten (Wissen) auf. Ergänzend werden Kompetenzen definiert, die mit diesen Inhalten erreicht werden können.

Diese Forderung widerspricht der Aufbau-logik des Lehrplans 21 total. Der Lehrplan 21 orientiert sich an Kompetenzen. Er geht von einem umfassenden Lernbegriff aus. Die Kinder und Jugendlichen sollen sich Wissen (Kenntnisse), Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch Denkweisen und Strategien aneignen, die sie beim Lösen von Aufgaben innerhalb und ausserhalb der Schule anwenden können. Wissen, Können und Anwenden sind in der Kompetenzbeschreibung des Lehrplans 21 eine Einheit. Der Bildungsplan beschreibt, was eine Schülerin bzw. ein Schüler können muss. Die Lehrpersonen haben somit den Auftrag, den Unterricht so zu gestalten, dass die Kompetenzen erreicht werden können. Die Initiative folgt einem andern Ansatz. Sie stellt die Vermittlung von Wissen in den Vordergrund. Dass dies nicht ausreichend sein kann, erkennen die Initianten ebenfalls, daher sollten ergänzend gleichwohl Kompetenzen definiert werden. Durch den von der Initiative geforderten Aufbau auf Inhalten wäre die Erstellung eines eigenen Lehrplans unumgänglich. Der explizite Paradigmenwechsel widerspricht der angestrebten Harmonisierung im Bildungsbereich der Deutschschweiz. Der Anschluss an die Berufswelt, die gesamt-

schweizerisch organisiert ist, und an die weiterführenden ausserkantonalen Schulen der Sekundarstufe II für Solothurner Schülerinnen und Schüler würde erschwert. Alle andern Kantone richten sich mit dem Lehrplan 21 am Ende der Volksschule auf die gleichen Kompetenzen aus. Der Kanton Solothurn müsste für seine Schülerinnen und Schüler die Anschlüsse mit dem eigenen Lehrplan neu klären. Gerade als Kanton, der regional an verschiedene Kantone angrenzt, ist der Alleingang wenig sinnvoll. Ehrlicherweise müssten wir, zum Wohl der Jugendlichen, trotzdem dieselben Kompetenzen verlangen, wie sie die andern Kantone mit dem Lehrplan 21 kennen.

3.4 Zuständigkeit

§ 9 Abs. 5 (neu),

⁵ Die Einführung interkantonal harmonisierter Bildungspläne bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Die kantonsrätliche Zuständigkeit wurde durch die Nichterheblicherklärung des Auftrags A 218/2013 vom 24. Juni 2014 bereits einmal durch den Kantonsrat abgelehnt. Ein Lehrplan ist ein Fachdokument mit Handlungsanweisungen für Lehrpersonen und weist per Definition einen hohen Detaillierungsgrad auf. Er ist demzufolge auf der Stufe einer regierungsrätlichen Verordnung anzusiedeln. Der Kantonsrat ist als gesetzgebende Behörde zuständig für die Rahmenbedingungen der Bildungsgesetzgebung. Ausführende Handlungen sind dem Regierungsrat vorbehalten. Diese von Verfassung und Gesetz vorgesehene Gewaltentrennung hat sich bisher bewährt.

Die öffentlich erwünschte Diskussion um Bildungspläne erfolgt im Rahmen von Anhörungsverfahren. Im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 wurde der Einbezug der Öffentlichkeit mit zwei Vernehmlassungen und einer Konsultation (Lektionentafel) sicherstellt.

4. Der Lehrplan 21

www.lehrplan.ch macht die Entstehung und den Inhalt des Lehrplans 21 seit Jahren öffentlich und zeigt den Stand der Umsetzung dieses Lehrplanes in den Kantonen der Deutschschweiz

Für die Diskussion um den Lehrplan 21 ist von Bedeutung, was ein Lehrplan ist und welche Aufgaben er hat.

Lehrpläne gewährleisten ein abgestimmtes einheitliches Bildungsangebot und halten für die einzelnen Unterrichtsbereiche die Ziele und die Inhalte fest, die in den Schulen vermittelt werden müssen. Ein Lehrplan ist vor allem ein Planungsinstrument für die Lehrpersonen.

4.1 Was ist der Lehrplan 21?

Der Lehrplan 21 ist ein Lehrplan für alle 21 Kantone der Deutschschweiz. Er wurde aus den vielen verschiedenen Lehrplänen heraus entwickelt, wobei die neusten Erkenntnisse der Didaktik eingebaut wurden. Der Unterricht nach dem Deutschschweizer Lehrplan orientiert sich an zu erwerbenden Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler. Der verwendete Kompetenzbegriff schliesst Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten und die Anwendung derselben mit ein. Der Lehrplan ist in drei Zyklen eingeteilt: Kindergarten und die beiden ersten Primarschuljahre, 3. – 6. Primarschuljahr und Sekundarstufe I. Er definiert schliesslich die Grundanforderungen, die am Ende eines Zyklus respektive am Ende der Volksschule von den Schülerinnen und Schülern zu erreichen sind. Zur Unterstützung der Lehrpersonen innerhalb des Zyklus sind Orientierungspunkte am Ende der 4. Klasse und für die Mitte der 2. Sekundarschule (Zeit der Berufswahl) gesetzt.

Inhalte und somit Wissen sind in der Kompetenzbeschreibung enthalten. Mit der Kompetenzbeschreibung wird ein zusätzlicher Schwerpunkt auf das Anwenden von Wissen gelegt. Die Lehrpersonen haben die Aufgabe, durch ihren Unterricht den Erwerb dieser Kompetenzen in der Schule zu ermöglichen. Weder ist die Methodenfreiheit der Lehrpersonen eingeschränkt noch fehlen im Lehrplan 21 die Inhalte. Die detaillierten Inhalte werden in der Volksschule vor allem über die Lehrmittel aufbereitet.

Die Lehrpersonen brauchen den Lehrplan als Instrument für die Planung (Jahresplanung, Semesterplanung) und für die Koordination des Unterrichts innerhalb der Schule. Zudem orientiert der Lehrplan Schulleitungen, Schulbehörden, Schülerinnen und Schüler und deren Eltern und die abnehmenden Schulen und Berufsbildner über die in der Volksschule zu erreichenden Ziele bzw. Kompetenzen.

4.2 Wie kam der Lehrplan 21 zustande?

4.2.1 Erarbeitung der Grundlagen 2006–2010

Im Jahr 2006 hat das Schweizer Stimmvolk mit dem Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung den Auftrag erteilt, Bildungsziele und Bildungsdauer in der Schweiz zu harmonisieren. Artikel 62 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999¹⁾ verlangt von den Kantonen, die Harmonisierung des Schulwesens in den Bereichen des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge vorzunehmen. Die Umsetzung dieses verfassungsmässigen Auftrags in Bezug auf die Bildungsziele wurde gemäss Beschluss der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK) mit aufeinander abgestimmten Lehrplänen in den Sprachregionen angegangen. Die französisch sprachigen Kantone erarbeiteten einen Plan d'études romand (PER) und konnten ihn bereits ab dem Schuljahr 2011/2012 einführen. Die 21 Kantone der Deutschschweiz schlossen sich zur Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) zusammen, um einen sprachregionalen Lehrplan zu erarbeiten. Dieser sollte nebst der Festlegung der Bildungsziele die Grundlage bilden für die Aus- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern an allen pädagogischen Hochschulen, für die Erarbeitung von gemeinsamen Lehrmitteln und für die Gewährleistung von einheitlichen Anschlüssen an die gesamtschweizerisch organisierte Berufsbildung und an weiterführende Schulen der Sekundarstufe II.

Ab 2006 wurden die Grundlagen dazu entwickelt. Es sollte festgelegt werden, welches Gerüst dieser Lehrplan haben könnte, welche Begriffe verwendet werden, welche Vorstellungen mit diesen Begriffen verbunden sind, wie der gemeinsame Lehrplan konzeptionell aufgebaut sein sollte und wie er erarbeitet werden könnte. Diese Eckwerte wurden 2009 in eine breite Vernehmlassung geschickt, selbstverständlich auch im Kanton Solothurn. Die Konstruktion des nun vorliegenden Lehrplans 21 basiert auf den Ergebnissen dieser Vernehmlassung.

4.2.2 Erarbeitung des Lehrplans 2010–2014

Alle 21 Kantone der deutsch- und mehrsprachigen Schweiz beschlossen nach dem Vorliegen der Ergebnisse der Grundlagen die Teilnahme an der Erarbeitung des Lehrplans 21. Sie haben sich an der Erarbeitung finanziell gemäss Bevölkerungsanteil beteiligt. Es wurden eine Steuergruppe, ein Fachbeirat und eine Projektleitung eingesetzt. Zur Unterstützung wurde eine Begleitgruppe (mit Kantonsvertretungen der Volksschulämter und Verbandsvertretungen des Schweizerischen Lehrer- und Schulleitungsverbandes) und ein Expertenteam der Nahtstelle Sek II einberufen. An der inhaltlichen Arbeit beteiligten sich Fachdidaktiker und Fachdidaktikerinnen aller Pädagogischen Hochschulen (40 Personen, darunter mehrere Personen der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz, PH FHNW) und erfahrene Lehrpersonen aus fast allen Kantonen (60 Personen, darunter 3 Lehrpersonen aus dem Kanton Solothurn). Die

¹⁾ SR 101.

zweite Version des Lehrplans 21 ging im Juli 2013 in eine öffentliche Konsultation. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn legte die öffentliche kantonale Anhörung praxisgemäss breit an.

Der Auswertungsbericht dieser Konsultation führte zu einer Überarbeitung des Lehrplans 21. Die grösste Kritik bezog sich auf den Umfang des Werkes. Weitere wichtige Anliegen zur Verbesserung waren eine bessere Sichtbarmachung und Verknüpfung der Inhalte mit den Kompetenzen. Es gelang, den Lehrplan um 20 Prozent zu kürzen und sprachlich zu vereinfachen. Die spezifischen Rückmeldungen und Anpassungswünsche aus der Konsultation des Kantons Solothurn wurden erfüllt. Am 30. Oktober 2014 wurde die nun 3. Version des Lehrplans 21 zur Einführung freigegeben.

4.2.3 Kantonale Arbeiten 2014–2015

Die Einführung des Lehrplans 21 in jedem Kanton bedingt, dass eine kantonal passende Lektionentafel für den Unterricht vorliegt und ein Konzept zur Weiterbildung der Lehrpersonen erarbeitet wird. Der Kanton Solothurn hatte bis 2008 für die Volksschulzeit die tiefste Beschulungszeit aller Kantone. Mit der Einführung der Frühfremdsprachen und der Reform der Sekundarstufe I wurden hingegen bereits Lektionen aufgebaut. Letzte Angleichungen – ohne neue finanzielle Folgen – werden in der Primarunterstufe mit der geplanten Einführung der zum Lehrplan 21 passenden Lektionentafel vorgenommen. Das Ziel war, so wenig wie möglich und so viel wie nötig anzupassen. Einzelne Begriffe wurden daher in der solothurnischen Terminologie beibehalten.

Die zum Lehrplan 21 passende Lektionentafel wurde bei den Parteien und Verbänden wieder in die Konsultation gegeben. Die nun verabschiedete Lektionentafel – gültig ab Schuljahr 2018/2019 – ist das Ergebnis dieser Konsultation.

Am 15. September 2015 beschloss der Regierungsrat als zuständige Behörde die Einführung des Lehrplans 21 auf den 1. August 2018. Durch die aufbauende Einführungszeit in der Sekundarstufe wird der Lehrplan 21 am 31. Juli 2021 auf allen Stufen eingeführt sein.

4.2.4 Fazit der Erarbeitungszeit

Der Lehrplan 21 wurde in mehreren Erarbeitungsphasen (Grundlagen, Vernehmlassungsversion, Lektionentafeln) in eine breite öffentliche Konsultation gegeben. Alle politischen Parteien, Lehrerverbände, Wirtschaftsverbände und Interessenvertretungen konnten sich jeweils dazu äussern. Die Weiterbearbeitung erfolgte immer nach den gängigen Prinzipien der Auswertung und den ausgehandelten Kompromissen aus den Rückmeldungen.

5. Der heute gültige Lehrplan

Der aktuell gültige Lehrplan wurde Ende der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts erarbeitet und trägt das Datum 1992. Mehrfach wurden Teile davon überarbeitet, ersetzt und ergänzt. Er ist heute eine Sammlung von Teilen, die in sich nicht mehr zusammenpassen und teilweise gar veraltet sind. Die Reform der Sekundarstufe I hätte grundsätzlich bereits einen neuen Lehrplan erfordert. Im Wissen um den baldigen Lehrplan 21 wurde aus Kostengründen und Überlegungen der Verhältnismässigkeit bewusst auf eine Neufassung verzichtet. Es wurden nur kleinere Anpassungen auf der Sek B und E (z.B. Berufswahl und Erweiterte Erziehungsanliegen) vorgenommen und eine Lehrplanergänzung für die neue Sek-P verfasst. Der heutige Lehrplan ist ein Flickwerk. Er ist mit 594 Seiten und vielen Überschneidungen umfangreicher als der Lehrplan 21

mit 470 Seiten. Kann der Lehrplan 21 nicht eingeführt werden, ist eine Gesamterneuerung des heutigen Solothurner Lehrplans zwingend notwendig.

6. Finanzielle Konsequenzen

6.1 Bereits angefallene Kosten

Die Erarbeitung des Lehrplans 21 hat für die 11 Jahre der Volksschule insgesamt 6,374 Millionen Franken gekostet. Die Kantone partizipierten an diesen Kosten gemäss ihrem Bevölkerungsanteil. So entstanden für den Kanton Solothurn Kosten von 274'546 Franken. Dieser „günstige“ Preis für einen kompletten Lehrplan belegt den hohen Synergienutzen, wenn die Kantone zusammenarbeiten, anstatt ihre veralteten Lehrpläne je einzeln durch selber neu entwickelte zu ersetzen. Im Jahr 2016/2017 werden weitere 14'000 Franken für die Anpassung der im Kanton nur zwei Jahre dauernden Sek P benötigt.

Für die Weiterbildung der Lehrpersonen ist ein Verpflichtungskredit von 997'500 Franken für die Jahre 2017 und 2018 vorgesehen.

6.2 Zusätzliche Kosten bei der Annahme der Initiative

Die Annahme der Initiative hätte weitere Kosten zur Folge, insbesondere für die Gesamterneuerung des heutigen Lehrplans.

6.2.1 Gesamterneuerung des heutigen Lehrplans

Es müsste ein eigener Lehrplan gemäss den Vorgaben der Initiative erarbeitet werden, da der bisherige Lehrplan in verschiedensten Bereichen nicht mehr zeitgemäss ist und ebenfalls nicht den Bedingungen der Initiative entspricht (Beispiel Fachbereiche).

Bei einer Neufassung eines Lehrplans für den Kanton Solothurn braucht es gemäss Initiative einen Rahmenlehrplan Kindergarten und für 18 Fächer sind Jahresziele bzw. Stufenziele auszuarbeiten (zehn Fächer in der Primarschule und acht weitere Fächer durch die verlangte Trennung der Fachbereiche in der Sekundarstufe I) sowie Definitionen für die überfachlichen Kompetenzen in den Bereichen personale, soziale und methodische Kompetenzen. Wie die Initianten selber vorschlagen, braucht es nebst Inhalten trotzdem ergänzende Kompetenzbeschreibungen in den Fächern. Der Lehrplan würde ohne Kindergarten über die Zeit von neun Volksschuljahren hinweg definiert sein. Beim Lehrplan Sek P würden vorerst nur Anpassungen in denjenigen Fächern vorgenommen, für die die jeweiligen Fachschaften bereits Änderungsbedarf angemeldet haben.

Diese Lehrplanentwicklung und Erarbeitung könnte nur unter der Führung einer externen Projektbegleitung erfolgen. In einigen Fächern ist der Aufwand zur Erstellung der verlangten Anforderungen gross, in andern geringer. Ausgehend vom kürzlich erstellten Lehrplan für die Maturitätsschulen mit ausgewiesenen Kosten von 218'500 Franken (für eine Schulzeit von nur vier Schuljahren), kommt man bei den Besonderheiten für neun Volksschuljahre, den notwendigen Differenzierungen für die Primarstufe und die Sekundarstufe I und dem vorhandenen Anpassungsbedarf auf eine Kostenschätzung von 630'000 Franken bis 800'000 Franken.

6.2.2 Lehrmittel

Die Lehrmittelproduktion ist ein aufwändiges Geschäft, der Markt in der Schweiz ist klein. So orientieren sich die Lehrmittelverlage logischerweise an den Beschreibungen im Lehrplan 21, da diese für die gesamte Deutschschweiz gelten. Alle seit 2013 erschienenen oder überarbeiteten Lehrmittel richten sich auf den Lehrplan 21 aus.

Die Entwicklung eines Lehrmittels kostet jeweils 4 bis 8 Millionen Franken. Es wäre unmöglich, für den eigenen Lehrplan Solothurn eigene Lehrmittel zu entwickeln. Da aber nicht nach dem kompetenzorientierten Lehrplan 21 unterrichtet werden dürfte, müssten die Lehrpersonen einiges für ihren Unterricht selbst anpassen.

6.2.3 Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen

Die Ausbildung der Lehrpersonen an den pädagogischen Hochschulen ist auf die ganze Deutschschweiz ausgerichtet. Wer ein Lehrdiplom erwirbt, hat für alle Kantone eine Lehrberechtigung. So ist es unbestritten, dass sich die Ausbildung der Lehrpersonen nach den Anforderungen des harmonisierten Lehrplans 21 ausrichtet.

Die Weiterbildung der Lehrpersonen im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Lehrplans ist ein mehrjähriger Prozess mit obligatorischen Anteilen. Alle Lehrpersonen der Volksschule (Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I) müssen bestimmte Weiterbildungstage obligatorisch besuchen. Die Weiterbildung für den kantonseigenen Lehrplan könnte mit den bereits vorgesehenen Mitteln für die Weiterbildung zum Lehrplan 21 umgesetzt werden. Der Verpflichtungskredit müsste einzig zeitlich verschoben werden.

7. Antrag auf Ablehnung der Initiative

In Anbetracht des Verfassungsauftrages zur Harmonisierung der Volksschule und der Zustimmung des Solothurner Volkes zum Harnos-Konkordat ist die Einführung des harmonisierten Deutschschweizer Lehrplans (Lehrplan 21) die logische Konsequenz.

Aus den nachfolgenden Gründen ist die Initiative deshalb abzulehnen:

- Die Initiative verlangt im ausformulierten Entwurf und der dazu gehörenden Begründung, den Lehrplan 21 nicht einzuführen. Der Kanton Solothurn würde sich damit für die Volksschule in eine besondere Situation gegenüber den anderen Deutschschweizer Kantonen versetzen. Er müsste einen eigenen Lehrplan ausarbeiten oder die Überarbeitung des jetzigen Lehrplanes aus den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts versuchen.
- Durch die Nichteinführung des Lehrplans 21 werden neue Kosten auf den Kanton zukommen.
- Die Forderung „Ja zu einer guten Volksschule“ kann mit dem Lehrplan 21 wesentlich besser erreicht werden als mit einem Alleingang. Schülerinnen und Schüler haben beim Übergang in die Berufswelt und in die weiterführenden Schulen die gleichen Voraussetzungen wie Jugendliche anderer Kantone. Die Lehrbetriebe können von gleichen Bildungsplänen ausgehen.
- Die fächerbezogenen Forderungen der Initianten stellen einen Rückschritt dar und machen Entwicklungen der letzten Jahre, wie beispielsweise die Verbindung der Naturwissenschaften zu einem Fach, wieder rückgängig.
- Die Ausbildung der Lehrpersonen an den Pädagogischen Hochschulen wie auch die Lehrmittel der Deutschschweizer Verlage orientieren sich an den Anforderungen des harmonisierten Lehrplans 21.

8. Rechtliches

8.1 Rechtmässigkeit

Die Überprüfung hat ergeben, dass die Volksinitiative „Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21“ die materiellen Voraussetzungen gemäss Bundesrecht und kantonalem Recht erfüllt. Sie ist weder rechtswidrig noch gänzlich undurchführbar. Die Volksinitiative ist demgemäss gültig.

8.2 Zuständigkeit

Diese Volksinitiative unterliegt nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe f KV¹⁾ der obligatorischen Volksabstimmung. Der Kantonsrat stellt dem Volk Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens (Art. 32 Abs. 2 KV)²⁾.

8.3 Weiteres Vorgehen

Da der Regierungsrat die Initiative für gültig hält, stellt er hiermit dem Kantonsrat innert der gesetzlichen Frist von sechs Monaten (§ 41 Abs. 1 Bst. a Kantonsratsgesetz)³⁾ Antrag auf Ablehnung der Initiative. Die Volksabstimmung findet spätestens zwei Jahre nach der Einreichung statt (Art. 32 Abs. 1 KV)⁴⁾, das heisst bis spätestens am 24. Juni 2018.

9. Alternativen

Es wird auf einen Gegenvorschlag verzichtet. Der ausformulierte Gesetzesentwurf will die Einführung des Lehrplans 21 verhindern. Wird die Initiative angenommen, kann der Deutschschweizer Lehrplan (Lehrplan 21) nicht eingeführt werden. Es muss ein neuer Lehrplan nach den Vorgaben der Initianten entworfen werden. Das ist mit zusätzlichen Kosten verbunden. Wird die Initiative abgelehnt, wird der Lehrplan 21 nach den bestehenden Einführungsbestimmungen auf den 1. August 2018 eingeführt.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 111.1.

³⁾ BGS 121.1.

⁴⁾ BGS 111.1.

10. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, die Initiative abzulehnen und dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Im Namen des Regierungsrates

Roland FÜRST
Landammann

Andreas ENG
Staatsschreiber

11. **Beschlussesentwurf**

Volksinitiative „Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21“

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 32 Absatz 1 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996²⁾ und § 41 Absatz 1 Buchstabe a des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989³⁾, nach Kenntnissnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 22. November 2016 (RRB Nr. 2016/2024) beschliesst:

1. Die Volksinitiative „Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21“ wird abgelehnt.
2. Sie wird dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorgelegt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Departement für Bildung und Kultur (4) AN, VEL, DT, DK
 Volksschulamt (4) Wa, YK, Eg, eac
 Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn
 Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Solothurn (VSL-SO), Schöllerstrasse 1,
 4552 Derendingen
 Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Bolacker, 4554 Obergerlafingen
 Finanzdepartement
 Kantonale Finanzkontrolle
 Initiativkomitee, Steiner René, Krummackerweg 10, 4600 Olten
 Aktuariat BIKUKO
 Aktuariat FIKO
 Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 111.1.
²⁾ BGS 113.111.
³⁾ BGS 121.1.