

Antrag des Regierungsrates vom 6. Dezember 2017

5418

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 158/2016
von Katrin Meier betreffend Moratorium für die
Einführung des Lehrplan 21**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Dezember 2017,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 158/2016 von Katrin Meier, Zürich, betreffend Moratorium für die Einführung des Lehrplan 21 wird für ungültig erklärt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und an Katrin Meier, Zürich.

Der Kantonsrat hat am 29. August 2016 folgende Einzelinitiative von Katrin Meier vom 14. April 2016 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Einführung des Lehrplans 21 im Kanton Zürich zu stoppen.

Begründung:

Der Lehrplan 21 ist eine wichtige und zu begrüßende Errungenschaft für die Volksschule. Nun liegt die für den Kanton Zürich überarbeitete Version zur Vernehmlassung vor. Ein guter Zeitpunkt, die Einführung dieses grossen Projektes genauer unter die Lupe zu nehmen, denn die Einführung des Lehrplans 21 darf nicht scheitern.

Am 13. April hat der Regierungsrat präsentiert, wie der Finanzhaushalt des Kantons Zürich in den kommenden vier Jahren um rund 1,8 Milliarden Franken entlastet werden soll, besonders betroffen ist u. a., der Bereich Bildung. Diese Ausgangslage im Kanton Zürich und die verschiedenen Unterlagen zur Vernehmlassung zeigen deutlich, dass die Finanzierung des Lehrplans 21 nicht gesichert ist:

- Die Umsetzung der vorgeschlagenen Lektionentafel soll kostenneutral erfolgen. Dies wird ermöglicht, indem auf der Mittelstufe weniger Lektionen in Halbklassen unterrichtet wird. Solche Aussagen aus den Rahmeninformationen zur Vernehmlassung machen deutlich, dass die Umsetzung im Kanton Zürich mit möglichst wenigen finanziellen Mitteln erfolgen soll. Der Abbau von Halbklassenunterricht kommt einem Qualitätsabbau gleich.
- Die knappen finanziellen Ressourcen des Kantons lassen eine vollständige Finanzierung einer Angebotspalette für rund 15 000 Lehrpersonen nicht zu. Auch der Bildungsratsbeschluss vom 14. November 2015 zeigt, dass nur eine minimale Aus- und Weiterbildung der Schulleiterinnen und Schulleiter und Lehrpersonen geplant ist. Eine sinnvolle und gewinnbringende Einführung des Lehrplans 21 wird aber nur möglich, wenn alle an der Volksschule unterrichtenden Personen eine fundierte Aus- und Weiterbildung erhalten. Ansonsten wird die Umsetzung des Lehrplans zur Farce.
- Die Einführung von Medien und Informatik ist insbesondere im Bereich der Infrastruktur sowie bezüglich des Weiterbildungsbedarfs der Lehrpersonen eine Herausforderung. Diese Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation 16/2016 lässt zu viele Fragen offen. Weder die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen noch die notwendige Infrastruktur ist gemäss Vernehmlassungsunterlagen sichergestellt.

Neben den fehlenden finanziellen Ressourcen zeigt sich auch inhaltlich, dass der Lehrplan 21 noch nicht für die Umsetzung bereit ist. Die Einführung des kompetenzorientierten Lehrplans braucht auch eine kompetenzorientierte Beurteilung. Bei den Zeugnissen wird nur die Bezeichnung der Fachbereiche angepasst. Wenn der neue Lehrplan einen Einfluss auf den Unterricht haben soll, muss sich dies auch in einer entsprechenden Beurteilungsform zeigen.

Die Umsetzung dieses wichtigen Grossprojektes ist mit den bereitgestellten Mitteln weder sinnvoll noch überzeugend. Bis die notwendigen Lehrmittel, fundiert ausgebildete Schulleiterinnen und Schulleiter, Lehrpersonen und Behördenmitglieder, die benötigten Infrastrukturen, eine passende, kompetenzorientierte Beurteilung und sämtliche notwendigen, finanziellen Mittel bereit stehen, muss im Kanton Zürich mit der Umsetzung zugewartet werden.

Bericht des Regierungsrates:

1. Formelles

Mit einer Initiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden (Art. 23 lit. b Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV und § 128 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]). Verstösst nur ein Teil der Initiative gegen die Gültigkeitsvoraussetzungen gemäss Art. 28 Abs. 1 KV, wird nur dieser ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt (§ 128 Abs. 2 GPR). Gemäss § 139a GPR gelten die Bestimmungen von § 128 Abs. 1–3 auch für Einzelinitiativen.

Gemäss der Einzelinitiative soll der Regierungsrat die Einführung des Lehrplans 21 stoppen. Gefordert wird damit nicht ein Rechtssatz, sondern ein Einzelakt (Verfügung), was gemäss Art. 23 lit. b KV nicht initiativfähig ist. Die Initiative ist damit wegen Verletzung übergeordneten Rechts ungültig. Hinzu kommt, dass gemäss § 21 des Volksschulgesetzes vom 5. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) der Bildungsrat abschliessend für den Erlass und die Inkraftsetzung des Lehrplans zuständig ist. Es fällt deshalb nicht in die Kompetenz des Regierungsrates, die Einführung eines rechtmässig erlassenen Lehrplans zu stoppen.

Auch wenn die Einzelinitiative als allgemeine Anregung behandelt und eine Umsetzungsvorlage in Gesetzesform ausgearbeitet würde, erwiese sie sich als ungültig. Gemäss § 139b Abs. 3 GPR kann der Kantonsrat den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage beauftragen. Falls der Kantonsrat den Regierungsrat 2018 mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage beauftragen würde, die das Anliegen der Einzelinitiative aufnähme, könnte eine entsprechende Gesetzesbestimmung erst nach Einführung des Zürcher Lehrplans 21

in Kraft treten (vgl. die Ausführungen in Ziff. 2 zur Umsetzung des Zürcher Lehrplans 21). Damit erweist sich die Einzelinitiative als offensichtlich undurchführbar, weshalb sie als ungültig zu erklären ist.

2. Beurteilung der Einzelinitiative

Die Einzelinitiative wäre – selbst wenn sie gültig wäre – auch aus inhaltlichen Gründen abzulehnen:

Der Bildungsrat hat den Zürcher Lehrplan 21 erlassen

Am 13. März 2017 hat der Bildungsrat den Lehrplan für die Volksschule des Kantons Zürich auf der Grundlage des Lehrplans 21 erlassen (BRB Nr. 4/2017). Er tritt im Schuljahr 2018/2019 auf der Kindergarten- und der Primarstufe bis zur 5. Klasse in Kraft, im Schuljahr 2019/2020 in der 6. Klasse und auf der Sekundarstufe I. Gleichzeitig hat der Bildungsrat die neue Lektionentafel unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse beschlossen (BRB Nr. 5/2017). Mit der neuen Lektionentafel liegt eine bei den Partnern des Schulfelds breit akzeptierte Lösung vor, hinter der auch die Berufsverbände der Lehrpersonen stehen. Die Umsetzung der Lektionentafel erfolgt kostenneutral und ist nicht mit einem Abbau der Lektionen verbunden, die in Halbklassen oder im Teamteaching unterrichtet werden. Dies war eine zentrale Forderung der Berufsverbände in der Vernehmlassung.

Die Finanzierung des Weiterbildungsangebots ist sichergestellt

Für die Einführung des Zürcher Lehrplans 21 steht ein breites Weiterbildungsangebot zur Verfügung, das unter Mitwirkung der Berufsverbände der Lehrpersonen erarbeitet wurde. Das Weiterbildungsangebot ermöglicht den Schulen und Lehrpersonen, sich das notwendige Wissen und Können für die Lehrplanumsetzung anzueignen. Die Aus- und Weiterbildungsvoraussetzungen und die Professionalität der Lehrpersonen gewährleisten, dass der Zürcher Lehrplan 21 umgesetzt und längerfristig im Unterricht verankert wird.

Die für die Gemeinden kostenlosen Weiterbildungen stellen eine effiziente Einführung des Lehrplans sicher. Kernstück der kostenlosen Angebote bilden attraktive Online-Lerneinheiten, die von den Schulen und Lehrpersonen orts- und zeitunabhängig genutzt werden können. Dabei besteht die Möglichkeit, das individuelle Online-Lernen mit klassischen Präsenzveranstaltungen im Team zu kombinieren. Jede Schule kann kostenlos einen schulinternen Weiterbildungstag buchen, an dem eine der Online-Lerneinheiten vertieft werden kann.

Die Finanzierung der für die Gemeinden kostenlosen Angebote ist sichergestellt. Der Regierungsrat bewilligte am 20. August 2014 insgesamt 3,929 Mio. Franken für die Einführung des neuen Lehrplans. Davon sind 2,649 Mio. Franken für Unterstützungsleistungen an die Schulen und für Aufträge an Dritte vorgesehen. Zudem setzt die Pädagogische Hochschule Zürich Eigenmittel für die Weiterbildungsangebote ein (RRB Nr. 878/2014).

Die Einführung von Medien und Informatik ist gewährleistet

Der Bildungsrat hat am 24. Oktober 2016 ein Konzept zur Qualifikation der Lehrpersonen der Mittel- und der Sekundarstufe in Medien und Informatik verabschiedet (BRB Nr. 22/2016). Die Lehrpersonen besuchen einen kostenlosen Grundlagenkurs im Umfang von 3 ECTS-Punkten, was einem Weiterbildungsaufwand von rund 90 Stunden entspricht, und erwerben sich damit die Unterrichtsberechtigung in Medien und Informatik. Die Kurse werden ab Schuljahr 2017/18 angeboten und bis ins Schuljahr 2022/23 weitergeführt.

Der neue Zürcher Lehrplan 21, aber auch neue Lehrmittel und Lernfördersysteme (Lernlupe, Stellwerk) stellen erhöhte Anforderungen an die ICT-Infrastruktur. Deshalb hat der Bildungsrat seine Empfehlungen, die er 2012 mit dem ICT-Guide gesetzt hatte, im November 2016 bestätigt und den Gemeinden bis 2022 eine Weiterentwicklung empfohlen. Der Kanton wird die Gemeinden bei dieser Entwicklung mit Modellen zur Umsetzung unterstützen (BRB Nr. 24/2016).

Die Einführung von Medien und Informatik stellt für die Gemeinden und Schulen eine Herausforderung dar. Der Kanton unterstützt sie jedoch darin mit dem kostenlosen Grundlagenkurs für Lehrpersonen, den Empfehlungen für die ICT-Infrastruktur sowie Lehr- und Lernmaterialien.

Lehrmittel

Der Lehrmittelverlag Zürich orientiert sich in seiner Planung seit 2012 am Lehrplan 21. Neuere Lehrmittel, insbesondere in Deutsch, Mathematik und Französisch (ab Schuljahr 2017/2018), sind bereits weitgehend auf den Lehrplan 21 abgestimmt. In den übrigen Fachbereichen werden Lehrmittel zurzeit überarbeitet oder neu entwickelt. Dies gilt insbesondere auch für Medien und Informatik. Mit dem Inkrafttreten des Zürcher Lehrplans 21 werden in diesem Bereich geeignete Materialien zur Verfügung stehen.

Beurteilung und Zeugnisse

Der Bildungsrat hat entschieden, dass die Grundstruktur der Zeugnisse in der Volksschule mit dem neuen Zürcher Lehrplan 21 erhalten bleiben (BRB Nr. 4/2017). Der kompetenzorientierte Lehrplan verlangt kein völlig neues Konzept für die Leistungsbeurteilung der Schülerinnen und Schüler. Die Verbesserung der Beurteilungspraxis hin zu einer Beurteilung anhand klarer Kriterien und zum Aufzeigen der individuellen Lernfortschritte können die Schulen auch ohne weitreichende Zeugnisanpassungen weiterverfolgen. Es handelt sich dabei um eine Entwicklung, die schon seit Längerem im Gange ist. Zur Unterstützung der Lehrpersonen werden Materialien zur Beurteilung ausgearbeitet und Weiterbildungen angeboten. Die Schulen sollen mit dem neuen Lehrplan Erfahrungen sammeln können, bevor allfällige Zeugnisanpassungen neu diskutiert werden.

Die Einführung des Zürcher Lehrplans 21 ist im Gange

Schulbehörden, Schulleitungen und Lehrpersonen haben bereits mit den Einführungsarbeiten zum neuen Zürcher Lehrplan 21 begonnen:

- Im Dezember 2016 konnten sich Schulbehörden und Schulleitungen im Rahmen von Kickoff-Veranstaltungen über die Einführung des Zürcher Lehrplans 21, Planungsgrundlagen, Weiterbildungsangebote und Unterstützungsmaterialien informieren.
- Von Juni bis September 2017 besuchten die Schulleitungen eine eineinhalbtägige, obligatorische Weiterbildung, um sich gezielt für die Einführungsarbeiten zum Zürcher Lehrplan 21 vorzubereiten.
- Viele Schulen haben die Lehrplaneinführung bereits geplant und Weiterbildungen – auch für einzelne Lehrpersonen – sind gebucht. Die Angebote stehen seit August 2017 zur Verfügung. Dazu gehören Online-Lerneinheiten zum Zürcher Lehrplan 21 sowie der Grundlagenkurs Medien und Informatik.

3. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 158/2016 für ungültig zu erklären bzw. abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Markus Kägi

Der Staatsschreiber:

Beat Husi