

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die kantonale Volksinitiative "Ja zu Lehrpläne vors Volk"**

16-57

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Volksinitiative "Ja zu Lehrpläne vors Volk" mit folgendem Wortlaut:

«Das Schulgesetz (SchG; SHR 410.100) wird wie folgt geändert:

Art. 22

¹ Lehfächer, Lehrmittel und Studentafeln werden durch Verordnung des Erziehungsrates bestimmt.

² unverändert

^{2 bis} (neu)

Der Erziehungsrat erstellt die Lehrpläne. Sie sind vom Kantonsrat zu genehmigen und unterstehen, sofern nicht 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zugestimmt haben, dem obligatorischen Referendum.

³ unverändert

Art. 100 (neu) Übergangsbestimmung zu Lehrplänen

Seit 1.1.2015 erlassene Lehrpläne sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten von Art. 22 Abs. 2^{bis} dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Bis zur Genehmigung der entsprechenden Lehrpläne gelten die bis zum 31.12.2014 gültigen Lehrpläne.»

Das Volksbegehren ist am 23. Dezember 2015 mit 1'202 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Der Regierungsrat hat dieses am 12. Januar 2016 als zustande gekommen erklärt (vgl. Amtsblatt Nr. 2 vom 15. Januar 2016, S. 55 f., 16-01). Gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (WahlG, SHR 160.100) hat der Kantonsrat innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung des Begehrens zu beschliessen, ob er ihm zustimmt, es ablehnt oder einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. Diese Behandlungsfrist endet am 23. Juni 2016.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, die Volksinitiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

1. Ausgangslage

a. Stossrichtung der Initiative

Die Volksinitiative hat zum Ziel, die bestehende und bewährte Praxis, Lehrpläne durch den Erziehungsrat zu verabschieden, dahingehend zu verändern, dass in Zukunft der Kantonsrat Lehrpläne genehmigen soll. Dies mit obligatorischer Referendumpflicht, sofern der Beschluss im Kantonsrat nicht mit einer 4/5-Mehrheit zustande gekommen ist. Im Weiteren soll auch der bereits zur Einführung bestimmte und vom zuständigen Erziehungsrat am 6. Mai 2015 beschlossene neue Schaffhauser Lehrplan 21 mittels einer Übergangsbestimmung dem Kantonsrat rückwirkend zur Genehmigung vorgelegt werden. Begründet wird der Vorstoss mit der enormen Wichtigkeit von Lehrplänen bezüglich einer "Prägung und Beeinflussung" der Jugendlichen. Das Initiativkomitee argumentiert mit einer notwendigen und breiten Abstützung bei der Entwicklung und Diskussion von Lehrplänen, wobei letztlich das Volk über die Einführung von Lehrplänen – und damit auch über deren Änderungen – abstimmen soll.

Die Volksinitiative im Kanton Schaffhausen reiht sich ein in eine Serie von mehrheitlich analogen Vorstössen in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Solothurn, Schwyz, Thurgau und Zürich. Vorläufer der Volksinitiativen waren diverse parlamentarische Vorstösse zum selben Anliegen. In den Kantonen Zürich, Zug, Solothurn, Thurgau, Uri, Luzern, St. Gallen und Graubünden wurden entsprechende Vorstösse, Lehrpläne auf parlamentarischer Ebene zu verabschieden sowie Beschlüsse betreffend die Einführung des Lehrplans 21 zu verhindern oder dessen Umsetzung zu stoppen, abgelehnt und nicht überwiesen, so auch im Kanton Schaffhausen.

Die beiden Vorstösse von Kantonsrat Erwin Sutter vom 9. März 2015 zum "Aufschub der Einführung des Lehrplans 21" (Postulat 2015/1) und vom 16. März 2015 zur "Genehmigung des Lehrplans 21 durch den Kantonsrat" (Motion 2015/1) wurden deutlich mit 31:18 bzw. 32:18 Stimmen vom Kantonsrat abgelehnt, d.h. nicht überwiesen bzw. nicht für erheblich erklärt. Die vorliegende Volksinitiative formuliert erneut praktisch dieselben Anliegen, wie sie bereits in der oben erwähnten Motion formuliert wurden. Die klare Ablehnung der parlamentarischen Vorstösse durch den Kantonsrat bestärkt den Regierungsrat in seiner unveränderten Haltung bezüglich der Einführung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2018/2019 und der Zuständigkeit des Erziehungsrates für den Erlass von Lehrplänen.

Die Harmonisierung der kantonalen Lehrpläne auf der Basis des Lehrplans 21 wird von Organisationen und Verbänden breit unterstützt. Insbesondere die Verbände der Schulpartner, der Dachverband der Lehrerinnen und Lehrer Schweiz, der Schulleiterverband sowie die Vereinigung Schule und Elternhaus stehen hinter den neuen Lehrplänen. Auch die wichtigsten schweizerischen Wirtschaftsverbände (Arbeitgeberverband, Economiesuisse und Branchenverbände wie swissmem), der Schweizerische Gewerbeverband und der Schweizerische Gewerkschaftsbund haben sich entschieden für die Lehrplanharmonisierung ausgesprochen.

b. Haltung des Regierungsrates in Kürze

Der Regierungsrat, wie auch der für den Lehrplan zuständige Erziehungsrat sind der Meinung, dass

- mit der Einführung des Lehrplans 21 im Kanton Schaffhausen die Bildungsinhalte gemäss Auftrag aus der Bundesverfassung und aus der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 (in Kraft getreten für den Kanton Schaffhausen am 31. Januar 2008) sinnvoll und angemessen koordiniert und harmonisiert werden.
- Lehrpläne weiterhin breit abgestützt von Fachpersonen erarbeitet und von einem Fachgremium, dem Erziehungsrat, erlassen werden sollen.
- die Ausrichtung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 als Folgeversion zum bestehenden Lehrplan im Kanton Schaffhausen eine sehr gute Passung hat und von einem Paradigmenwechsel keine Rede sein kann.
- bei der Erarbeitung des Lehrplans 21 in Etappen mehrfach die Mitwirkung aller Anspruchsgruppen sichergestellt wurde.
- Lehrpläne komplexe, technische Ausführungsbestimmungen beinhalten und infolge ihres Verordnungscharakters weder in den Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates als gesetzgebende Instanz (Legislative), geschweige denn in die Zuständigkeit des Volkes (Volksabstimmung) gehören.

c. Auftrag zur Harmonisierung

Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) enthält eine auf bestimmte Bereiche (Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen) begrenzte Pflicht zur Koordination des Schulwesens. Art. 61a Abs. 2 BV verpflichtet sodann Bund und Kantone im Hinblick auf die Verwirklichung des "Bildungsraums Schweiz" zu Koordinationsbemühungen. 15 Kantone, davon zehn der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) zugehörige Kantone, sind dem HarmoS-Konkordat beigetreten. Zentrales Instrument zur Harmonisierung des Schulwesens ist der Erlass sprachregionaler Lehrpläne wie des Lehrplans 21 für die Deutschschweiz und die mehrsprachigen Kantone (Art. 8 Abs. 1 HarmoS-Konkordat), wobei Lehrpläne aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 Abs. 2 HarmoS-Konkordat). Die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der 21 Kantone erteilten daher im Jahr 2006 einem Fachgremium den Auftrag, Grundlagen für einen gemeinsamen Lehrplan zu erarbeiten. Am 31. Oktober 2014 wurde der neue Lehrplan 21 von der D-EDK zur Einführung in den Kantonen freigegeben.

Der aktuell gültige Lehrplan im Kanton Schaffhausen wird bis zur geplanten Einführung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2018/2019 knapp 20 Jahre im Einsatz gestanden haben. Nachdem der aktuelle Lehrplan in den vergangenen Jahren mehrfach überprüft und angepasst wurde, ist eine Aktualisierung in Form der Einführung des zeitgemässen und zukunftsgerichteten Schaffhauser Lehrplans 21 aus fachlicher Sicht angezeigt.

d. Lehrplan 21 – kein Paradigmenwechsel

Die Einführung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 hat kein Paradigmenwechsel zur Folge. Bereits im bestehenden Lehrplan wird seit gut 15 Jahren nicht nur die Vermittlung von Wissen festgeschrieben. Vielmehr sind Handlungs- und Denkweisen, Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie Lernziele in den Bereichen Selbst- und Sozialkompetenz fester Bestandteil der Ausrichtung des Schaffhauser Schulunterrichts und somit Vorläufer der im Lehrplan 21 festgehaltenen Kompetenzorientierung. Insofern passt die Ausrichtung des Lehrplans 21 nach dem Dafürhalten des Erziehungsrates bestens in die Schaffhauser Bildungslandschaft und entspricht einer moderaten Fortführung der bisherigen Eckwerte. Im Übrigen ist festzuhalten, dass sämtliche Lehrpläne auf höheren Ausbildungsstufen dem Konzept der Kompetenzorientierung folgen, was die Bildungsübergänge erleichtert.

e. Vergleich mit Lehrplänen höherer Ausbildungsstufen

Auch 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. Die Bildungspläne für die berufliche Grundbildung werden vielmehr auf Amtsstufe – vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) – erlassen. Daraus wird deutlich, dass eine solch spezifische, nicht direkt in die Rechtsstellung Einzelner eingreifende Materie sinnvollerweise auf Regierungs- oder Departementsebene geregelt werden muss und nur auf diese Weise ein in sich geschlossenes Werk entstehen kann, welches für die Benutzer und Benutzerinnen einen hilfreichen und angemessenen Rahmen für die einzelnen Lerninhalte bildet.

2. Das Projekt "Lehrplan 21"

Einleitend ist zu bemerken, dass die Volksinitiative zwar generell von Lehrplänen spricht, indirekt aber auf die Einführung des Lehrplans 21 abzielt, ist die Volksinitiative doch nicht zukunftsgerichtet formuliert, sondern soll gemäss Übergangsbestimmung bereits rückwirkend (1. Januar 2015) ihre Geltung erlangen.

a. Rechtsnatur

Der Lehrplan 21 ist in erster Linie ein Instrument zur Festlegung der Lernziele und zur Harmonisierung der Volksschule und keine Schulreform. Ein Lehrplan ist ein Planungsinstrument – vergleichbar mit einem Kompass – für Lehrpersonen, Schulen und Bildungsbehörden. Er legt demnach fest, was Schülerinnen und Schüler in jedem Fachbereich und in jeder Schulstufe (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I) lernen. Die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone haben sich – in Form einer Verwaltungsvereinbarung – dafür entschieden, einen gemeinsamen Lehrplan für die Volksschule zu erarbeiten. Das Projekt "Lehrplan 21" wurde somit lanciert. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass in der französischsprachigen Schweiz ein einheitlicher Lehrplan bereits erfolgreich eingeführt wurde. Im Tessin steht der italienischsprachige Lehrplan vor der Einführung.

Die kantonale Hoheit über die Volksschule bleibt trotz der gemeinsamen Erarbeitung des Lehrplans 21 erhalten. Der Lehrplan stellt vielmehr sicher, dass die Ziele in allen Fachbereichen vergleichbar sind (insb. gleiche Bildungsstandards). Gleichzeitig haben die Kantone die Möglichkeit, den Lehrplan 21 auf ihre lokalen Bedürfnisse anzupassen, da die Ziele gemäss Vorgabe des Lehrplans 21 lediglich 80 % der Unterrichtszeit benötigen. Die kantonale Schulhoheit bedeutet für den Lehrplan 21 konkret, dass jeder einzelne Kanton aufgrund seiner eigenen Gesetzgebung durch die dafür zuständigen Behörden über die Einführung des Lehrplans 21 entscheidet. Im Kanton Schaffhausen hat der gemäss Art. 22 Abs. 1 Schulgesetz zuständige Erziehungsrat wie erwähnt am 6. Mai 2015 beschlossen, den Schaffhauser Lehrplan 21, der im Kanton Schaffhausen in Form einer Verordnung ergeht, auf das Schuljahr 2018/2019 einzuführen. Diesem Entscheid ging ein mehrjähriger, umfassender politischer Prozess voraus (vgl. nachstehend Ziffer 2 lit. b).

b. Prozess

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 2009 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 zweite Version ein, wobei im Jahr 2013 wiederum eine öffentliche Konsultation erfolgte. Aufgrund der Ergebnisse dieser 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.

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 seiner Stellungnahme an die D-EDK begrüsst der 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, die Primarschule und die Sekundarstufe I. Handlungsbedarf wurde beim Umfang und beim Detaillierungsgrad des Lehrplans sowie bei dessen Lesbarkeit geortet. Weiter wurde auch eine Prüfung und Senkung der Grundansprüche verlangt. Die beim Lehrplan 21 am häufigsten kritisierten Punkte, insbesondere das Volumen und der Detaillierungsgrad, wurden umfassend bereinigt. Diesbezüglich decken sich die Meinungen des Erziehungs- und Regierungsrates des Kantons Schaffhausen mit derjenigen der D-EDK vollumfänglich.

3. Stellungnahme zur Initiative

a. Materielle Prüfung

Mit der Volksinitiative wird eine Teilrevision des Schulgesetzes des Kantons Schaffhausen angestrebt, indem Art. 22 Abs. 1 SchG abgeändert und ein neuer Abs. 2^{bis} ins Schulgesetz eingefügt werden soll. Der Wortlaut der Initiative besagt im Wesentlichen, dass die Lehrpläne, die zwar weiterhin der Erziehungsrat erstellen soll, einer Genehmigungspflicht durch den Kantonsrat und bei fehlender Zustimmung von vier Fünfteln des Kantonsrates dem obligatorischen Referendum unterstehen sollen. Zudem soll eine Übergangsbestimmung zu Lehrplänen in Form eines neuen Art. 100 in das Schulgesetz eingebaut werden, wonach seit 1. Januar 2015 erlassene Lehrpläne innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten von Art. 22 Abs. 2^{bis} SchG dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen seien. Bis zur Genehmigung der entsprechenden Lehrpläne würden die bis zum 31. Dezember 2014 gültigen Lehrpläne gelten.

Diese Übergangsbestimmung scheint hinsichtlich des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 7 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; SHR 100.000]) problematisch, da den vom Erziehungsrat seit dem 1. Januar 2015 – in Ausübung seiner gestützt auf Art. 22 Abs. 1 SchG basierenden Zuständigkeit – rechtsgültig erlassenen Lehrplänen rückwirkend die Gültigkeit entzogen werden soll, bis sie vom Kantonsrat genehmigt, nötigenfalls gar vom Stimmvolk bestätigt worden sind. Das Bundesgericht behandelte die Zulässigkeit von kantonalen Initiativbestimmungen mit rückwirkender Kraft bisher vor allem hinsichtlich der Auswirkungen auf individuelle Rechte. Lehrpläne begründen oder beeinträchtigen wie vorstehend ausgeführt (vgl. dazu vorstehend Ziffer 2 lit. a) jedoch keine individuellen Rechte. Daher stellt die Rückwirkung einer Volksinitiative nach dem geltenden Verfassungsrecht wohl kein Ungültigkeitsgrund dar, sofern die Volksinitiative faktisch durchführbar ist. Dies ist zu bejahen, weshalb im Zweifel – nach dem Grundsatz “in dubio pro populo” - von der Gültigkeit der Initiativbestimmung auszugehen ist.

Der Vollständigkeit halber zu erwähnen ist, dass die Initiative zudem eine Anpassung im Schuldekret des Kantons Schaffhausen (SchD; SHR 410.110) zur Folge hätte, indem § 54 Abs. 1 lit. a SchD entsprechend umformuliert werden müsste. Die derzeit stipulierte Zuständigkeit des Erziehungsrates für den Erlass von Lehrplänen müsste gestrichen werden.

Vorliegend ist demnach festzuhalten, dass die Initiative bzw. deren Wortlaut als zulässig gemäss Art. 28 Abs. 2 KV zu beurteilen ist, da sie weder gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. a), noch undurchführbar ist (lit. b) und auch nicht die Einheit der Form oder der Materie verletzt (lit. c). Aus rechtlicher Sicht erweist sich die Initiative folglich als rechtmässig.

Erhebliche Vorbehalte sind indessen bezüglich der beabsichtigten Verlagerung der Zuständigkeit vom Erziehungs- an den Kantonsrat anzubringen; ebenso gross sind die Bedenken mit Bezug auf die Rückwirkungsklausel, wie nachfolgend im Detail aufzuzeigen sein wird (vgl. dazu nachstehend Ziffer 3 lit. b und Ziffer 3 lit. c).

b. Beurteilung der Verlagerung der Zuständigkeit aus rechtsstaatlicher Sicht

Zuständig für den Erlass von Lehrplänen ist in allen Kantonen ein *Exekutivorgan*, sei es die Kantonsregierung oder – wie im Kanton Schaffhausen – ein auf Bildungsfragen spezialisiertes Gremium in Form des Erziehungsrates. Die von den Initianten geforderte Genehmigungspflicht durch den Kantonsrat stellt daher einen Eingriff in die Kompetenzverteilung zwischen dem Kantonsrat (Legislative) und dem Regierungs- bzw. Erziehungsrat (Exekutive) dar, was unter dem Gesichtspunkt einer klaren Kompetenzzuweisung zwischen Legislative und Exekutive fragwürdig, wenn nicht gar stossend, erscheint. Überdies steht eine Genehmigungspflicht durch das Kantonsparlament im Widerspruch zu einem der wichtigsten Grundsätze unseres Rechtsstaates, dem Gewaltenteilungsprinzip (Art. 7 KV), wonach die drei Staatsfunktionen – eben gerade zum Zweck der Machtbegrenzung – auf mehrere Staatsorgane (Legislative, Exekutive und Judikative) verteilt werden. Im Kanton Schaffhausen hat der Kantonsrat gestützt auf Art. 22 Abs. 1 SchG den Erziehungsrat ermächtigt, Lehrpläne in der Form einer Verordnung zu bestimmen. Die demokratische Legitimation des Erziehungsrates kann sich somit auf ein Gesetz im formellen Sinn abstützen, wobei diese Bestimmung seit Inkrafttreten des Schulgesetzes, d.h. seit dem 19. April 1982, unverändert existiert.

Hinweise, dass bisher Erziehungs- oder Bildungsräte resp. Kantonsregierungen – auch in anderen Kantonen – die Freigabe von Lehrplänen nicht verantwortungsvoll wahrgenommen hätten, bestehen keine und werden weder in den politischen Vorstössen noch in der Volksinitiative vorgebracht. Die derzeit in verschiedenen Kantonen laufenden Diskussionen sind letztlich wohl 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 der neue Lehrplan 21 praktisch gleich viele Seiten (470 Seiten) wie der aktuelle Schaffhauser Lehrplan (465 Seiten).

In der Vergangenheit und auch zum jetzigen Zeitpunkt wurde denn auch noch nie ein Lehrplan auf Gesetzesstufe erlassen, sondern stets von den zuständigen Fachpersonen erarbeitet und von kantonalen Exekutivgremien (Bildungs- oder Erziehungsrat oder Kantonsregierung) 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 dieser Personen regeln. Aus Lehrplanzielen dürfen somit keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Dies käme einer massiven Einschränkung der Lehrfreiheit der Lehrpersonen gleich. Die Lehrpläne verlören ihren eigentlichen Charakter als pragmatisch einsetzbare inhaltliche Arbeits-, Unterstützungs- und Planungsinstrumente, welche zudem eine wertvolle Grundlage für die Erarbeitung von Lehrmitteln bilden, die zur Erleichterung der Unterrichtsvorbereitung dienen. Verloren ginge ausserdem die Möglichkeit, Lehrpläne zeitnah und kostengünstig unter Einbezug der bildungspolitischen Partner zu revidieren. Diese Flexibilität ist wichtig, da Lehrpläne unter einem relativ starken Einfluss von gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen stehen und daher regelmässig und innert angemessener Frist durch Fachpersonen den veränderten Verhältnissen angepasst werden müssen. Bei einer Kompetenzverlagerung an den Kantonsrat könnte ein solcher Prozess – aufgrund des Volumens des Lehrplans und der damit einhergehenden fehlenden Praktikabilität der Aufgabenbewältigung – niemals zeitgerecht durchgeführt und verabschiedet werden, zumal unter Umständen gar eine obligatorische Volksabstimmung erforderlich wäre. Ein langwieriger politischer Prozess – und dies selbst bei rein formalen Anpassungen des Lehrplans (z.B. Begrifflichkeiten) – wird der Sache nicht gerecht und verhindert ein adäquates Reagieren auf den gesellschaftlichen Wandel.

Sämtliche Parteien und Organisationen konnten zu den einzelnen Entwürfen Stellung nehmen. Unter Berücksichtigung der schon genannten breiten Abstützung bei der Erarbeitung des Lehrplans 21 sowie angesichts der kantonsspezifischen Ergänzungsmöglichkeiten ist eine Steigerung an Mitwirkung kaum mehr möglich. Vielmehr wäre bei einer Verlagerung der Zuständigkeit vom Erziehungsrat an den Kantonsrat zu befürchten, dass einzelne Inhalte zum Spielball kurzfristiger Interessen einzelner Gruppierungen würden.

c. Beurteilung der Rückwirkung aus rechtsstaatlicher Sicht

Mit Bezug auf die Rückwirkungsklausel ist festzuhalten, dass das Vorgehen der Initianten als "verkapptes Referendum" gegen die am 6. Mai 2015 durch den Erziehungsrat rechtsgültig beschlossene Einführung des Lehrplans 21 verstanden werden muss. Zwar bleibt an der Volksschule – unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung über die vorliegende Initiative – bis zum Ende des Schuljahres 2017/2018 ohnehin der aktuell gültige Lehrplan in Kraft. Der Schaffhauser Lehrplan 21 soll an der Primarstufe (Kindergarten und Primarschule) und Sekundarstufe I des Kantons Schaffhausen erst auf Beginn des Schuljahres 2018/2019 in Kraft treten. Jedoch wird dem Erziehungsrat nachträglich die Kompetenz zur Einführung der Lehrpläne an der Volksschule abgesprochen und das von ihm im Zusammenhang mit der Einführung des Lehrplans 21 bereits beschlossene Einführungskonzept in Frage gestellt. Ein nachträglicher Kompetenzentzug erweist sich in Anbetracht des Le-

galitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 7 Abs. 1 KV), wonach das gesamte staatliche Verwaltungshandeln auf einem Gesetz im formellen Sinn beruhen muss, als heikel, da die dafür notwendige gesetzliche Grundlage derzeit schlicht fehlt.

Die Rückwirkungsklausel ist daher auch unter dem Aspekt der Rechtssicherheit problematisch, kann doch ein solcher Passus im Nachhinein einen rechtskräftigen Entscheid einfach "aushebeln".

Eine weitere negative Folge ist zudem der bis zum definitiven Inkrafttreten eines Lehrplans zu erwartende, lange zeitliche Abstand, finden doch zum einen die jährlich rund 20 Sitzungen des Kantonsrates in einem unregelmässigen Turnus statt. Zum andern ist die kantonsrätliche Geschäftsliste erfahrungsgemäss reich befrachtet, was zu entsprechenden, nicht voraussehbaren Verzögerungen führen dürfte, ganz zu schweigen vom Verzug der Inkraftsetzung im Falle einer obligatorischen Volksabstimmung.

d. Fazit Regierungsrat

Im Kanton Schaffhausen ist das Fachgremium Erziehungsrat für den Erlass von Lehrplänen zuständig. Es gibt keinen sachlichen Grund, an dieser Zuständigkeitsordnung etwas zu ändern. Überdies ist kein Grund ersichtlich, die derzeit laufenden Vorbereitungsarbeiten betreffend die Umsetzung und Einführung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 in Frage zu stellen oder gar zu stoppen.

Die Lehrpersonen werden die neuen Lehrplanziele wie bis anhin erfolgreich und pragmatisch umsetzen. Es soll nicht vergessen werden, dass guter Unterricht und damit die Schwerpunkte der Bildungsvermittlung nach wie vor durch das Wirken der Lehrpersonen und die Ausgestaltung der Lehrmittel geprägt werden. Der Kanton Schaffhausen braucht nach rund 20 Jahren einen aktualisierten, zukunftsorientierten Lehrplan.

Im Weiteren betont der Regierungsrat noch einmal explizit, dass Lehrpläne als aufwendige Werke von Lehr- und Fachpersonen entwickelt werden und zur Genehmigung weiterhin einem Fachgremium, dem Erziehungsrat, vorgelegt werden sollten. Der umfassende Miteinbezug wurde bis anhin ausnahmslos gewährleistet. Allein schon durch das Volumen und nicht zuletzt in Anbetracht der häufig nötigen Revisionen sowie der fachspezifischen Komplexität der Materie ist ein Bewilligungsprozess durch den Kantonsrat respektive durch das Volk weder praktikabel noch verhältnismässig.

Schliesslich erachtet es der Regierungsrat aus rechtsstaatlichen Überlegungen als fragwürdig, mittels Übergangsbestimmung die vom Erziehungsrat gemäss geltender Gesetzgebung rechtsgültigen

Beschlüsse zur Einführung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 "rückwirkend" ausser Kraft zu setzen. Überdies führt die Initiative bei Annahme zu organisatorischen Komplikationen und begründet eine unübliche Zuständigkeit zugunsten des Kantonsrates und der Stimmberechtigten.

Der Vollständigkeit halber ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass das Kantonsparlament mit dem Budget 2014 einen entsprechenden Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Projektes "Lehrplan 21" gutgeheissen hat.

Aus der Sicht des Regierungsrates hat sich die bestehende Gesetzgebung in der Praxis bewährt und ist seit über 30 Jahren etabliert. Es gibt folglich keine Veranlassung, ein optimal funktionierendes System zu ändern.

4. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen sieht der Regierungsrat keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Initiative.

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen gemäss Art. 29 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 77 Abs. 1 WahlG die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens, ob er ihm zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er einer Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Initiative "Ja zu Lehrpläne vors Volk" den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 19. April 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Reto Dubach

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger