

## REGIERUNGSRAT

23. September 2015

15.104

**Motion René Bodmer, SVP, Arni (Sprecher), Walter Duppeler-Lang, SVP, Tegerfelden, Josef Bütler, FDP, Spreitenbach, Silvan Hilfiker, FDP, Oberlunkhofen, Rolf Haller, EDU, Zetzwil, Stefan Haller, BDP, Dottikon, und Sander Mallien, GLP, Baden, vom 2. Juni 2015 betreffend Moratorium bei der Einführung des Lehrplans 21 (LP 21) bis die Volksabstimmung über die Initiative "Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21" durchgeführt und das Resultat bekannt ist; Ablehnung**

---

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab:

### 1. Vorbemerkung

Der Regierungsrat lehnt die Motion aus zwei Gründen ab: Erstens verhindert ein Moratorium die bildungspolitische Diskussion über die Einführung eines neuen Aargauer Lehrplans, die gerade auch von den lehrplankritischen Initianten gewünscht wird. Zweitens ist ein Moratorium im Vorfeld einer Abstimmung zu einer Initiative nicht vereinbar mit den verfassungsmässig festgelegten Verfahren.

Der Regierungsrat nimmt nachfolgend zum Deutschschweizer Lehrplan (Lehrplan 21), zur Initiative und zur Motion vertieft Stellung.

### 2. Stellungnahme zur Erarbeitung und zum Umsetzungsprozess des Deutschschweizer Lehrplans (Lehrplan 21)

#### 2.1 Lehrpläne generell

Lehrpläne halten für die einzelnen Unterrichtsfächer und Unterrichtsthemen die Ziele und die Inhalte fest, die in den Schulen vermittelt werden müssen. Sie gewährleisten ein kantonsweit abgestimmtes Bildungsangebot. Die Ziele und Inhalte des Lehrplans werden in der Volksschule in erster Linie über die Lehrmittel vermittelt. Den Lehrpersonen dient der Lehrplan als zusätzliches Instrument bei der Planung, der Vor- und Nachbereitung, der Koordination und der Evaluation des Unterrichts. Darüber hinaus orientieren sie weitere Anspruchsgruppen wie Schulleitungen, Schulbehörden, Schülerinnen und Schüler und Eltern sowie die abnehmenden Schulen und die Pädagogischen Hochschulen im Lehrplan über die in der Volksschule zu erreichenden Ziele.

Lehrpläne bilden die Grundlage für die Schaffung von Lehrmitteln, Test- und Diagnoseinstrumenten. Dabei sind die Ziele, welche die Schülerinnen und Schüler bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichen sollen, zur Sicherstellung rechtsgleicher Behandlung konkret zu umschreiben. Lehrpläne weisen deshalb einen stark technischen Gehalt und detaillierten Regelungsgrad auf. Der aktuelle Lehrplan für den Kindergarten und die Volksschule des Kantons Aargau enthält insgesamt 2'284 Ziele auf 541 Seiten und stammt aus dem Jahr 2002 (Kindergarten) beziehungsweise Jahr 2000 (Volksschule); der Deutschschweizer Lehrplan (Lehrplan 21) zählt insgesamt 2'304 Kompetenzstufen auf 470 Seiten.

Lehrpläne stehen unter einem relativ starken Einfluss von gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen, so dass sie regelmässig und innert angemessener Frist den veränderten Verhältnissen angepasst werden müssen. Das Schulgesetz (§ 13 Abs. 2) verlangt vom Regierungsrat, dass er bei der Festlegung der Lehrpläne die interkantonale Harmonisierung der Lehrpläne beachtet.

Im Rahmen der Lehrpläne sind die Lehrpersonen frei in der Wahl des Stoffs und der Lehrverfahren (Unterrichtsfreiheit gemäss § 15 Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen [GAL]).

## **2.2 Deutschschweizer Lehrplan (Lehrplan 21)**

### **2.2.1 Auftrag aus Bundesverfassung – Deutsche Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK)**

Das Schweizer Stimmvolk hat 2006 den Kantonen mit dem Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung den Auftrag erteilt, Bildungsziele und Bildungsdauer zu harmonisieren. Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) verlangt von den Kantonen die Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen. Kommt auf dem Koordinationsweg eine Harmonisierung nicht zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften (Art. 62 Abs. 4 BV).

In Ausführung des verfassungsmässigen Auftrags beschloss die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Erarbeitung aufeinander abgestimmter Lehrpläne sprachregional anzugehen. Basierend auf einer Vereinbarung zwischen den Westschweizer Kantonen (Convention scolaire romande) haben danach die französischsprachigen Kantone den Plan d'études romand (PER) entwickelt und ihn ab dem Schuljahr 2011/12 eingeführt. Seit dem Schuljahr 2014/15 werden nun alle Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule in der Westschweiz nach dem PER unterrichtet. Die drei Regionalkonferenzen der Deutschschweiz<sup>1</sup> schlossen sich zur Erarbeitung ihres sprachregionalen Lehrplans zur Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) zusammen, woraus das gemeinsame Lehrplanprojekt "Lehrplan 21" entstand (Lehrplan der 21 Deutschschweizer Kantone). Der italienischsprachige Kanton Tessin arbeitet seinerseits zurzeit an der Entwicklung eines eigenen Lehrplans.

Die sprachregionalen Lehrpläne bilden die Grundlage für die Entwicklung von gemeinsamen Lehrmitteln und sind Basis für die inhaltliche Harmonisierung der Aus- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern an den verschiedenen pädagogischen Hochschulen. Der Lehrplan 21 definiert erstmals einheitliche Grundanforderungen für die Volksschulen der gesamten Deutschschweiz. Diese schaffen die Basis für die weiterführenden Schulen und die Berufsbildung.

---

<sup>1</sup> Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK Ost), Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK), Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz (BKZ)

## 2.2.2 Erarbeitung

Inhaltlich erarbeitet wurde der Lehrplan 21 von Fachbereichsteams, welche aus über 60 aktiven Lehrpersonen aus der Schulpraxis sowie aus 40 Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktikern zusammengesetzt waren. Darunter waren auch Aargauer Lehrpersonen. Zusammen mit den 20 anderen deutschsprachigen Kantonen beteiligte sich der Kanton Aargau seit Beginn der Arbeiten im Jahr 2010 am Erarbeitungsprozess des Deutschschweizer Lehrplans, womit er seine Anliegen und Interessen jeweils in geeigneter Form einbringen konnte. Aufgrund der nationalen und bildungspolitischen Bedeutung des Vorhabens legte der Regierungsrat dem Parlament bereits im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2010–2013 einen Entwicklungsschwerpunkt zur Einführung des Lehrplans 21 im Kanton Aargau vor, welcher seither alljährlich im Rahmen der Budgetberatung bestätigt wurde.

Im Juni 2013 gab die D-EDK den Lehrplan 21 in der ganzen Deutschschweiz zur öffentlichen Konsultation frei. Nebst nationalen Verbänden und Parteien waren insbesondere die Kantone die wichtigsten Adressaten. Ihnen oblag es gemäss ihren üblichen und allenfalls gesetzlich verankerten Verfahren, weitere Organisationen in die Konsultation einzubeziehen, um eine kantonal breit abgestützte Stellungnahme zuhanden der D-EDK bis Ende 2013 einreichen zu können. Der Aargauer Regierungsrat legte die innerkantonale Anhörung breit an. Er lud Organisationen aus Schulkreisen, Fachwelt, Wirtschaft und Gesellschaft sowie die politischen Parteien zur Stellungnahme ein. Die Anhörung im Kanton Aargau dauerte von Anfang Juli bis Ende September 2013. Die Rückmeldungen wurden ausgewertet und schliesslich zu einer kantonalen Stellungnahme aufbereitet, die der Regierungsrat im Dezember 2013 zuhanden der Öffentlichkeit und der D-EDK verabschiedete. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung hat die D-EDK den Lehrplan 21 nochmals in wesentlichen Punkten überarbeitet. Auch ein grosser Teil der Anliegen des Kantons Aargau flossen in diese Überarbeitung ein. Die überarbeitete, gekürzte und konkretisierte Schlussfassung des Lehrplans 21 wurde von der Plenarversammlung der D-EDK am 31. Oktober 2014 zur Einführung in den Kantonen freigegeben.

## 2.2.3 Grundstruktur

Der Lehrplan 21 ist in drei Zyklen aufgebaut: Der erste Zyklus umfasst den Kindergarten und die 1. und 2. Klasse der Primarschule. Der zweite Zyklus dauert von der 3. bis und mit 6. Klasse der Primar. Der dritte Zyklus umfasst die Oberstufe beziehungsweise die Sekundarstufe I von der 7. bis zur 9. Klasse (Real-, Sekundar- und Bezirksschule).

Der Lehrplan 21 ist in die sechs Fachbereiche gegliedert (vgl. Tabelle). Zu den Fachbereichen kommen noch die zwei Lehrplanmodule "Medien und Informatik" sowie "Berufliche Orientierung" dazu. Der Lehrplan 21 wurde für alle Pflicht- und Wahlpflichtbereiche entwickelt. Zusätzliche kantonale Bildungsangebote und/oder Freifächer sind nicht Bestandteil des Lehrplans 21.

Fachbereich	Weitere
Sprachen	Der Fachbereich Sprachen umfasst Deutsch, die erste und die zweite Fremdsprache (Englisch und Französisch) sowie Italienisch.
Mathematik	
Natur, Mensch und Gesellschaft (NMG);	Auf der Sekundarstufe I wird der Fachbereich NMG in vier Fachbereiche aufgeteilt: Natur und Technik (mit Biologie, Chemie und Physik) Wirtschaft, Arbeit, Haushalt (mit Hauswirtschaft) Räume, Zeiten, Gesellschaften (mit Geschichte, Geografie) Ethik, Religionen, Gemeinschaften (mit Lebenskunde).
Gestalten	Bildnerisches Gestalten, textiles und technisches Gestalten
Musik	
Bewegung und Sport	

## **2.2.4 Einführung in den Kantonen**

Der Lehrplan 21 ist rechtlich als Lehrplanvorlage zu qualifizieren. Jedem Kanton ist es also freigestellt, den Lehrplan 21 nach kantonalem Recht anzupassen beziehungsweise zu ergänzen. Dies bedeutet, dass es den Kantonen insbesondere obliegt, die Stundentafel zu erstellen, Anpassungen im kantonalen Lehrplan vorzunehmen sowie den Zeitpunkt der Einführung zu bestimmen.

Die Einführung neuer kantonalen Lehrpläne auf Basis des Lehrplans 21 sind in den Kantonen Basel-Stadt sowie Basel-Landschaft (Primarstufe) bereits auf das Schuljahr 2015/16 erfolgt. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz (Primarstufe), St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis und Zürich ist die Einführung auf das Schuljahr 2017/18 geplant und auf das Schuljahr 2018/19 in den Kantonen Basel-Landschaft (Oberstufe), Bern, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz (Oberstufe) und Solothurn. Die Kantone Freiburg und Zug sehen die Einführung auf das Schuljahr 2019/20 vor und der Kanton Aargau auf das Schuljahr 2020/21.

## **2.3 Erarbeitung des neuen Aargauer Lehrplans für die Volksschule**

Der späte Einführungszeitpunkt eines auf dem Lehrplan 21 basierenden neuen Aargauer Lehrplans auf das Schuljahr 2020/21 hat mehrere Vorteile: Erstens kann die grosse Umstellung der Volksschule Aargau auf sechs Jahre Primarschule und drei Jahre Oberstufe konsolidiert werden. Zweitens ist auch aus finanzpolitischen Überlegungen eine Konsolidierung angezeigt. So hat der Regierungsrat im Rahmen der Leistungsanalyse den Grundsatz definiert, keine Projekte anzugehen, deren Finanzierung nicht sichergestellt ist. Drittens kann der Kanton Aargau von den Umsetzungserfahrungen anderer Kantone profitieren. Zudem stehen bis zur Einführung 2020/21 mehr lernplankonforme Lehrmittel und Umsetzungsinstrumente zur Verfügung und die Fremdsprachenfrage sollte bis dahin national geklärt sein.

Der Kanton Aargau lässt sich für einen sorgfältigen kantonalen Anpassungs- und Einführungsprozess also bewusst Zeit. Die vorliegende Lehrplanvorlage der D-EDK soll in einem möglichst breiten partizipativen Prozess an die Aargauer Bedürfnisse angepasst werden. Das Jahr 2016 wird für Informations- und Planungsgespräche mit den verschiedenen Anspruchsgruppen wie Vertretungen von Lehrpersonen, Schulleitungen, Schulpflegen, Gemeinden, Eltern, Berufs- und Mittelschulen, Wirtschaft und Gewerbe, politischen Parteien und weiteren Interessierten genutzt. Da die Volksschule Aargau unabhängig von den laufenden Entwicklungen einen neuen Lehrplan braucht, ist dieser frühzeitige und breite Einbezug von grundsätzlicher Wichtigkeit für die anstehenden kantonalen Anpassungs- und Ergänzungsarbeiten an der Lehrplanvorlage und für die kantonspezifische Ausgestaltung der zukünftigen Stundentafel.

Die konkrete Erarbeitung der Stundentafel und die Anpassungen am Lehrplan erfolgen ab dem Jahr 2017 nach der Abstimmung über die Initiative "Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21". Unter der Leitung der Abteilung Volksschule werden zusammen mit Vertretern der Lehrerschaft und der Schulleitungen diese Grundlagen erarbeitet. Auch während dieses Prozesses werden die ständigen Gremien wie der Erziehungsrat, die grossrätliche Kommission für Bildung, Kultur und Sport, das Koordinationsgremium Kanton – Gemeinden sowie dessen Fachausschuss Bildung, Kultur und Sport in die laufenden Arbeiten einbezogen.

Abschliessend werden die Stundentafel und der neue Aargauer Lehrplan einer breit angelegten (freiwilligen) Anhörung unterzogen. Nach allfälligen Bereinigungen aufgrund der Anhörungsergebnisse obliegt es gemäss § 13 Abs. 1 des Schulgesetzes dem Regierungsrat – unter Einbezug des Erziehungsrats – den neuen Aargauer Lehrplan zu beschliessen. Eine allfällige Gesetzesanpassung oder ein allenfalls notwendiger Verpflichtungskredit für die Einführung des Aargauer Lehrplans werden dann dem Grossen Rat vorgelegt. Eine Gesetzesanpassung würde danach dem fakultativen Referendum unterstehen.

Mit diesem sorgfältigen, partizipativen Einführungsprozesses kann eine vertiefte Bildungsdiskussion geführt werden, die zu einem neuen Aargauer Lehrplan für unsere Volksschule führen wird. Mit der Zustimmung zur Initiative hingegen wird keine einzige Herausforderung des Bildungssystems gelöst, im Gegenteil: Es kommen zahlreiche neue Probleme hinzu (vgl. Kapitel 3).

### 3. Stellungnahme zur Volksinitiative "Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21"

#### 3.1 Prozess

Die Volksinitiative mit dem Titel "Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21" wurde am 2. Juni 2015 mit 4'392 gültigen Unterschriften eingereicht. Als ausgearbeitete Initiative will sie eine Änderung des § 13 des Schulgesetzes. Die Initianten wehren sich gemäss Titel gegen den Lehrplan 21, weil sie insbesondere mit dessen Kompetenzorientierung und den Fachbereichen die gute Bildung in Gefahr sehen.

Aufgrund der grundlegenden Bedenken wurde das Initiativkomitee eingeladen, bei der Erarbeitung des Aargauer Lehrplans mitzuwirken und die Initiative vorläufig zu sistieren, bis die Studentafel und die Aargau spezifischen Anpassungen am Lehrplan vorliegen. Mit diesem Vorgehen hätte für den Stimmbürger Klarheit zur Ausrichtung der Aargauer Bildungspolitik geschaffen werden können. Das Initiativkomitee ist auf dieses Vorgehen nicht eingetreten.

#### 3.2 Schwächen der Initiative

Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass mit einem zukunftsgerichteten Lehrplan, der mit anderen Kantonen abgestimmt ist, das Ziel "Ja zu einer guten Bildung" besser erreicht wird als mit der Initiative. Denn aus Sicht der Regierung weist die Initiative etliche Schwächen auf:

- **Ausschluss wichtiger Fächer:** Der Initiativtext zählt die zu unterrichtenden Fächer im Schulgesetz *abschliessend* auf. Verschiedene Fächer des heutigen Lehrplans müssten deshalb gestrichen werden, wie "Projekte und Recherchen", "Praktikum" oder "Geometrisch-technisches Zeichnen". Neue wichtige Modullehrpläne wie "Berufliche Orientierung" und "Medien und Informatik" könnten nicht – wie im Lehrplan 21 vorgesehen – in separat auf der Studentafel ausgewiesenen Lektionen unterrichtet werden. Die Beschränkung auf eine Fremdsprache in der Primarstufe widerspricht dem nationalen Konsens, wonach auf der Primarstufe zwei Fremdsprachen zu unterrichtet sind.
- **"Nein zum Lehrplan 21":** Der zweite Teil des Titels der Initiative weckt falsche Erwartungen, denn der ausformulierte Gesetzestext der Initiative verhindert einen neuen Aargauer Lehrplan auf der Grundlage des Lehrplans 21 nicht direkt. Die Initiative verhindert weder einen auf Kompetenzen aufbauenden Lehrplan, noch hat sie einen direkten Einfluss auf die im Argumentarium der Initianten genannten Kritikpunkte, wie beispielsweise das fehlende Grundlagenwissen und die Grundfertigkeiten der Kinder, die Rolle der Lehrpersonen und deren Ausbildung oder den Konstruktivismus<sup>2</sup>.
- **Lehrmittel und Lehrerbildung:** Die Initiative beschränkt das Fächerangebot an der Volksschule und erschwert und verteuert die Arbeiten für einen neuen Aargauer Lehrplan. Die im Lehrplan 21 zu Fachbereichen zusammengefassten und miteinander verknüpften Fächer müssten auseinandergenommen werden, die Lehrplaninhalte einem einzelnen Fach zugeordnet und die nicht mehr anzubietenden Fächer gestrichen werden. Mit dieser fundamentalen Abweichung vom Lehrplan 21 könnten für einzelne Fächer inskünftig keine Deutschschweizer Lehrmittel mehr verwendet werden. Der Kanton Aargau müsste eigene Lehrmittel entwickeln oder er müsste Lehrmittel von

---

<sup>2</sup> Konstruktivismus (Philosophie): "Konstruktivismus nennen sich mehrere Strömungen in der Philosophie des 20. Jahrhunderts. (...) Die meisten Varianten des Konstruktivismus gehen davon aus, dass ein erkannter Gegenstand vom Betrachter selbst durch den Vorgang des Erkennens *konstruiert* wird." Quelle: Wikipedia

deutschen oder österreichischen Bundesländern übernehmen. Zudem bräuchte der Kanton Aargau eine eigene, auf seine Fächer zugeschnittene Aus- und Weiterbildung für die Aargauer Lehrpersonen. Denn die Pädagogischen Hochschulen der Schweiz sind beauftragt, ihre Aus- und Weiterbildungen für Lehrpersonen auf den harmonisierten Deutschschweizer Lehrplan auszurichten. Für die Aargauer Lehrpersonen müsste eine nur für den Kanton Aargau geltende Ausbildung aufgebaut werden.

- **Kompetenzorientierung:** Die von den Initianten bekämpfte Kompetenzorientierung ist keine Neuerfindung des Lehrplans 21, sondern bereits heute im § 19 des Schulgesetzes angelegt. Der Paragraph sieht als Bildungsziel vor, dass die Primarschule die Grundlagen für Lesen, Schreiben, Rechnen und weitere elementare Bereiche des *Wissens und Könnens* vermittelt. Das Schulgesetz verknüpft also bereits heute Wissen und Können zur Kompetenz. Die Begrifflichkeit Kompetenzorientierung besagt lediglich ausdrücklich, dass der Lehrplan nicht bereits erfüllt ist, wenn der im Lehrplan aufgelistete Stoff im Unterricht behandelt wurde, sondern erst dann, wenn die Kinder und Jugendlichen über das nötige Wissen verfügen und dieses auch *anwenden* können. Dieses Verständnis entspricht sowohl der heutigen pädagogischen Praxis wie auch den Anforderungen der Lehrbetriebe und der weiterführenden Schulen an die Schulabgänger.
- **Begriffe im Gesetzestext:** Die Begriffe im formulierten Initiativtext sind nicht klar: Der Unterschied zwischen den Begriffen "Fächerkanon", "Fächerplan" und "Fächer" ist unklar, ebenso jener zwischen "Sprache (Deutsch)" und "Deutsch". Das Fach "Ethik und Religion" (nicht: Religionen) schliesst das Thematisieren anderer Weltreligionen als des Christentums aus (wobei sich die Beschränkung auf das Christentum nicht direkt aus dem Gesetzestext ergibt, sondern aus dem Kontext).

Gesetzesebene: Gemäss § 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau erlässt der Grosse Rat in Form des Gesetzes alle wichtigen Bestimmungen, insbesondere diejenigen, welche die Rechte und Pflichten der Bürger oder Grundzüge der Organisation des Kantons und der Gemeinden festlegt. Beim Lehrplan handelt es sich nicht um ein generell-abstraktes Normengefüge im ursprünglichen Sinne, sondern um eine Handlungsanweisung an die Lehrpersonen, die per se einen hohen Detaillierungsgrad aufweist und daher als Verordnung durch den Regierungsrat erlassen werden sollte. Mit dem neuen § 13 des Schulgesetzes würde die Definition der Schulfächer aus dem heute geltenden Anhang zur Verordnung drei Stufen höher direkt auf die Gesetzesebene angehoben. Dies führte dazu, dass jedes neue oder zu streichende Schulfach eine Gesetzesänderung mit Anhörung, zweimaliger Lesung durch den Grossen Rat und fakultativem Referendum erforderte. Der Lehrplan würde damit sehr schwerfällig und könnte kaum mehr zeitgerecht auf Anforderungen aus Wirtschaft und Gesellschaft reagieren.

### 3.3 Fazit

Mit der Annahme der Initiative könnte der Aargauer Lehrplan nicht mit dem Deutschschweizer Lehrplan harmonisiert werden. Die negativen Folgen für alle Betroffenen wären beträchtlich:

- Die *Kinder und Jugendlichen* würden nicht auf eine zunehmend komplexere Zukunft vorbereitet, sondern mit Methoden des letzten Jahrhunderts unterrichtet. Statisches Schulwissen bliebe wichtiger als kompetentes Handeln. Die Aargauer Jugendlichen würden auf dem Arbeitsmarkt und in weiterführenden Schulen ins Hintertreffen geraten.
- Die *Eltern* könnten nicht von der Harmonisierung der Lehrpläne in der Deutschschweiz profitieren. Sie blieben entweder an den Schulort der Kinder gebunden oder müssten ihren Kindern bei einem Umzug eine grosse Umstellung zumuten.
- Die *Lehrbetriebe* könnten weder von den zukunftsorientierten Fachbereichen wie "Natur und Technik" oder "Wirtschaft, Arbeit, Haushalt" noch von den Modullehrplänen wie "Berufliche Orientierung" oder "Medien und Informatik" profitieren.

- Die Aargauer *Lehrpersonen* würden sukzessive ihre interkantonale Arbeitsmarktfähigkeit verlieren. Sie wären mit der Zeit nicht mehr à jour und könnten kaum mehr in anderen Kantonen unterrichten. Kandidatinnen und Kandidaten für den Lehrerberuf werden sich gut überlegen, ob sie eine Ausbildung machen wollen, die nur im Kanton Aargau gilt, oder ob sie eine harmonisierte Ausbildung mit breiten Arbeitsmarktchancen absolvieren wollen.
- Der *Kanton und die Gemeinden* müssten mit höheren Kosten für Lehrmittel und Weiterbildungen rechnen. Zudem würde die Gefahr eines verschärften Lehrermangels bestehen.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Initiative ab. Im Zuge der Entwicklung eines neuen Aargauer Lehrplans ist er jedoch interessiert daran, eine breite Diskussion zu Bildungsfragen zu führen.

#### 4. Stellungnahme zur Motion

Der Text der Motion verlangt erstens eine *Sistierung* sämtlicher Vorarbeiten zur Einführung des Lehrplans 21 bis zur Abstimmung über die Volksinitiative. Zweitens verlangt die Motion, dass die *Abstimmung* über die Volksinitiative bald anzusetzen sei. Begründet werden diese beiden Forderungen im Wesentlichen mit der demokratischen *Mitbestimmung* und den hohen *Kosten*. Zu diesen vier Elementen nimmt der Regierungsrat im Folgenden Stellung:

##### 4.1 Sistierung Vorarbeiten

Die Formulierung des Motionstexts "sämtlicher Vorarbeiten zur Einführung des Lehrplans 21" lässt Interpretationsspielraum zu:

- In einer *weit gefassten Auslegung* wäre die Forderung gegenstandslos, weil im Kanton Aargau nicht der n eingeführt wird, sondern – wie in allen anderen Deutschschweizer Kantonen auch – ein kantonsspezifischer neuer Aargauer Lehrplan, der nur auf dem Lehrplan 21 basiert. Diese Interpretation wäre wortklauberisch und entspricht nicht der Intention der Motionäre, wie sie aufgrund der Begründung vermutet wird.
- Eine *enge Auslegung* würde alle Arbeiten verbieten, die irgendeinen Bezug zum Lehrplan 21 haben. Diese Interpretation würde den verfassten Zuständigkeiten der Exekutive gemäss Verfassung des Kantons Aargau widersprechen, weil sie selbst Vorbereitungsarbeiten für die Abstimmung zur Volksinitiative untersagt, da diese – gemäss Titel – auf den Lehrplan 21 Bezug nimmt. Diese Interpretation kann ebenfalls verworfen werden, weil die Motion als zweites Anliegen eine rasche Abstimmung zur Initiative verlangt, also eine zeitlich förderliche Behandlung durch den Regierungsrat.
- Der Regierungsrat geht bezüglich des Motionstexts deshalb von einer *moderaten Auslegung* aus: Die Initiative wird gemäss Verfassung und Gesetz behandelt und die Informationspflicht (siehe unten) wird erfüllt. Hingegen sollen keine Vorarbeiten geleistet werden, die Kosten verursachen, die bei einer allfälligen Annahme der Initiative abzuschreiben wären. Ebenso sollen keine Tatsachen geschaffen werden, die zu Sachzwängen führen.

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Motionäre, dass keine grossen kostenwirksamen Vorarbeiten erfolgen sollen, bis das Volk über die Initiative abgestimmt hat. Dennoch lehnt der Regierungsrat das Moratorium aus unterschiedlichen Gründen ab:

- Der Regierungsrat ist gemäss § 87 der Verfassung des Kantons Aargau die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Es ist deshalb seine Aufgabe und Pflicht, sich allen Fragen zur Zukunft der Bildung aktiv und vorausschauend anzunehmen. Die Forderung der Motionäre nach einem Moratorium steht in einem *Widerspruch zum Verfassungsauftrag* an den Regierungsrat, der im Kommentar zum § 87 der Verfassung des Kantons Aargau wie folgt umschrieben ist:

"Hinsichtlich des Leitens ist herauszuheben, dass darin eine Verantwortlichkeit für die Impulsgebung, Aktivierung und Lenkung eingeschlossen ist, welche die jeweilige Lage des Kantons erfordert. Das ist nicht nur reagierendes Tätigwerden auf eingetretene Situationen hin, sondern auch die Vorausschau und das prospektive Handeln, das schöpferisch Neues aufgreift, Entwicklungen einleitet oder Zustände schafft. Dass der Regierungsrat für die Verwirklichung dessen was er leitend unternimmt, häufig der Mithilfe und Zustimmung anderer Organe bedarf, z.B. des Grossen Rats, des Volkes, des Verwaltungsgerichts, tut dem Leistungsauftrag nicht Abbruch, sondern zeigt ihn gerade in seiner Tragweite: Initiieren, Informieren, Vorschlagen von Lösungen, Motivierungsunternehmen, Kompromissuche usw. sind auch und gerade Obliegenheiten des leitenden Organs, und zwar betont da, wo Schwierigkeiten auftreten."

(KURT EICHENBERGER, Kommentar zur Verfassung des Kantons Aargau, Sauerländer, 1986, N 2 zu § 87, Hervorhebung durch den Autor)

- Der Regierungsrat ist gemäss § 89 der Verfassung des Kantons Aargau zuständig für die Planung und Koordination der staatlichen Tätigkeiten. Dazu zählt namentlich auch die *Aufgaben- und Finanzplanung*. Im Rahmen der Planungsprozesse zum nächsten und übernächsten Aufgaben- und Finanzplan (2017–2020 und 2018–2021) sind in den Planjahren allfällige für die Einführung des neuen Aargauer Lehrplans erforderlichen Mittel einzustellen. Damit verbunden ist deren vorgängige Abschätzung oder Berechnung, wozu insbesondere die Eckwerte des neuen Aargauer Lehrplans und der Stundentafel bekannt sein müssen.
- Der Regierungsrat ist gemäss § 73 der Verfassung des Kantons Aargau gehalten, die Öffentlichkeit zu informieren. Namentlich stellt der Regierungsrat "die ausgewogene Information der Stimmberechtigten im Hinblick auf kantonale Volksabstimmungen sicher." Damit der Regierungsrat dieser *Informationspflicht* gerecht werden kann, muss er darlegen, welche pädagogischen und finanziellen Folgen sowohl die Annahme wie auch die Ablehnung der Initiative hat. Dazu müssen auch die Eckwerte des neuen Aargauer Lehrplans bekannt sein.
- Gemäss BV haben Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz zu sorgen. Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher (Art. 61a BV). Unverändert besteht zudem der *Auftrag der Bundesverfassung*, das Schulwesen im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen zu *koordinieren* (Art. 62 BV). Auf interkantonaler Ebene laufen daher die entsprechenden Koordinationsaufgaben weiter. Auch der Kanton Aargau ist als Teil des Bildungsraums Schweiz daran beteiligt und nutzt Synergien, die sich aus dem föderalistischen System ergeben. Ein Abseitsstehen des Kantons Aargau ist für das Aargauer Bildungssystem nicht förderlich.

## 4.2 Abstimmungstermin

§ 60 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) legt fest, dass eine Initiative mit ausformuliertem Text innerhalb von 24 Monaten nach Einreichung zur Abstimmung kommen muss. Die Initiative "Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21" ist am 2. Juni 2015 eingereicht worden. Sie ist demnach bis spätestens am 2. Juni 2017 dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Gemäss aktueller Planung wird der Regierungsrat die Initiative am 12. Februar 2017 zur Abstimmung bringen.

Rein prozessual wäre ein Abstimmungstermin bereits in der zweiten Hälfte 2016 möglich. Aufgrund der oben dargelegten Gründe ist eine überhastete Abstimmung aber nicht angezeigt und der Bedeutung der Vorlage nicht angemessen. Damit eine ausgewogene Information der Stimmberechtigten im Hinblick auf die kantonale Volksabstimmung sichergestellt werden kann, sind wichtige Grundlagen und Eckwerte vorzubereiten. Dies benötigt die erforderliche Zeit, wie dies im Kapitel 2.3 erläutert wird.



Des Weiteren vermeidet der Regierungsrat jeweils aus grundsätzlichen Überlegungen die Ansetzung von Abstimmungsterminen zu Sachvorlagen im unmittelbaren Umfeld von kantonalen Wahlen (Gesamterneuerungswahlen Grosser Rat und Regierungsrat am 23. Oktober 2016, allfälliger zweiter Wahlgang am 27. November 2016).

### **4.3 Demokratische Mitbestimmung**

Die Motionäre befürchten einen Mangel an demokratischer Mitbestimmung bei der Einführung des Lehrplans 21. Der Regierungsrat nimmt diese Befürchtungen ernst. Er plant deshalb eine breite Beteiligung für die Erarbeitung des Aargauer Lehrplans (vgl. Kapitel 2.3).

Im Übrigen gelten selbstverständlich die nach Verfassung und Gesetz geregelten Zuständigkeiten bezüglich Initiative, Gesetz und Verordnung. Wenngleich der Lehrplan ein Anhang zur Verordnung über die Volksschule ist und damit in der Beschlusskompetenz des Regierungsrats liegt, ist ein breiter Einbezug der verschiedenen Anspruchsgruppen vor und während des Erarbeitungsprozesses dem Regierungsrat wichtig.

Die geltende Zuständigkeitsregelung ist dem Detaillierungsgrad eines Lehrplans angemessen. Auch in den meisten Deutschschweizer Kantonen beschliesst die Exekutive die Lehrpläne, sofern nicht ein Erziehungs- oder Bildungsrat über Erlass oder Änderung von Lehrplänen befindet. Die Legislative ist in keinem Deutschschweizer Kanton für den Erlass von Lehrplänen zuständig.

## **5. Finanzieller Aufwand**

### **5.1 Ausgangslage**

Die Aargauer Volksschule braucht einen neuen Lehrplan. Dies hat Kosten zur Folge, unabhängig davon, ob ein neuer Aargauer Lehrplan auf Basis des Lehrplans 21 eingeführt wird, die Initiative "Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21" angenommen wird oder auf Basis des heute geltenden Lehrplans ein neuer erstellt wird. Denn ungeachtet der Basis für einen neuen Aargauer Lehrplan ist die Stundendotation in der 1. und 2. Primarschule sowie an der Oberstufe (vor allem an der Realschule) zu überprüfen, da diese deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen. Ebenfalls ist die Einführung des Frühfranzösisch ab der 5. Klasse an die Hand zu nehmen gemäss den Harmonisierungsvorgaben der BV (Bildungsziele). Für eine Lektion mehr Unterricht ist mit jährlich wiederkehrenden Kosten in der Grössenordnung von 1,5–2 Millionen Franken (brutto) zu rechnen.

### **5.2 Zusätzliche Kosten bei Einführung eines neuen Aargauer Lehrplans**

Die Kosten für die Einführung eines neuen Aargauer Lehrplans können erst basierend auf der Stundentafel berechnet werden. Ob neben den Dotationslücken in der 1. und 2. Primarschule sowie an der Oberstufe (Real) weitere Stunden nötig sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden.

### **5.3 Zusätzliche Kosten bei Annahme der Initiative**

Eine Annahme der Initiative hätte weitreichende finanzielle Konsequenzen. Die zusätzlichen Kosten fielen insbesondere in drei Bereichen an, in denen keine Synergien mehr mit anderen Kantonen genutzt werden könnten:

- **Eigener Lehrplan:** Der bisherige Aargauer Lehrplan der Volksschule erfüllt die Anforderungen der heutigen Zeit in einigen Bereichen nicht mehr. Es müsste daher bei einem Alleingang des Aargaus auf jeden Fall eine Lehrplanentwicklung vorgenommen werden. Dazu gehörte mindestens eine Überarbeitung verschiedener Fachlehrpläne (Physik, Chemie, Biologie, Geschichte, Geografie, Ethik und Religion, allgemeines Werken) und das Einarbeiten von wichtigen Themen wie Wirtschaft, Arbeit, Technik und Medien.

- **Eigene Lehrmittel:** Die privaten oder teilstaatlichen Lehrmittelverlage werden ihre Lehrmittel auf den gemeinsamen Deutschschweizer Lehrplan ausrichten. Wenn im Kanton Aargau ein anderer Lehrplan als in den anderen Kantonen gilt, müssten für einen optimalen Unterricht in den Bereichen Physik, Chemie, Biologie, Geschichte und Geografie unter anderem entweder eigene kantonale Lehrmittel entwickelt oder zumindest Adaptionen an den bestehenden vorgenommen werden. Eine Alternative wäre, allfällig passende deutsche oder österreichische Lehrmittel zu verwenden. Die Entwicklung von Lehrmitteln ist kostenintensiv. Für ein Mathematiklehrmittel der Primarstufe liegen die Kosten beispielsweise zwischen 4 und 8 Millionen. Wirtschaftlich selbsttragend ist ein solches Lehrmittel für einen begrenzten Markt nicht zu realisieren. Der Kanton müsste entsprechende Entwicklungskosten übernehmen. Denn die Kosten für die Gemeinden, welche im Kanton Aargau für die Lehrmittelkosten aufzukommen haben, stiegen im Vergleich zu einer harmonisierten Lösung erheblich, da die Auflage der Lehrmittel erheblich kleiner wäre. Im Fall eines Aargauer Alleingangs müsste eine Abkehr der bestehenden Lehrmittelgovernance mit den folgenden Konsequenzen in Betracht gezogen werden: Rückkehr zur staatlichen Lehrmittelproduktion, Alleingang bei der Erprobung und Validierung von eigenen Lehrmitteln, Vorfinanzierung von Lehrmittelentwicklungskosten durch den Kanton, Absatz- oder gar Defizitgarantien für staatliche Lehrmittel, höhere Lehrmittelkosten für die Gemeinden.
- **Eigene Weiterbildung:** Ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung des Lehrplans 21 ist die Weiterbildung und Unterstützung von Lehrpersonen und Schulleitungen. Daher würde auf die Einführung des Aargauer Lehrplans auf der Basis des Lehrplans 21 der Grossteil der heute rund 11 Millionen Franken für Weiterbildung und Ergänzungsstudien an der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) auf die Erfordernisse und Bedürfnisse des einzuführenden Lehrplans ausgerichtet werden. Dabei könnten bei der Entwicklung dieser Weiterbildungsangebote Synergien mit anderen Kantonen der Nordwestschweiz genutzt werden. Es braucht für eine erfolgreiche Einführung eines Lehrplans Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen und Schulleitungen. Diese setzen sich zusammen aus Kurs- und Beratungsangeboten für Schulleitungen zur Einführung, Umsetzung des Lehrplans, Planung und Personalführung. Im Falle eines Alleingangs des Kantons Aargau müssten Teile dieses Angebots an der Pädagogischen Hochschule der FHNW auf die Aargau spezifischen Bedürfnisse und Fächer angepasst oder gar eigene Ergänzungsstudiengänge angeboten werden. Solche separaten Angebote nur für den Kanton Aargau wären auch separat zu entschädigen.

## 6. Fazit

Da bis zur Abstimmung keine gross kostentreibenden Arbeiten anstehen und keine Beschlüsse gefällt werden, die dem Abstimmungsergebnis entgegenlaufen würden, lehnt der Regierungsrat die Forderung der Motionäre ab, wonach das Bildungsdepartement anzuweisen sei, sämtliche weitere Vorbereitungen zur Einführung des Lehrplans 21 bis zur Abstimmung über die Volksinitiative "Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21" zu sistieren. Die Initiative wird dem Aargauer Stimmvolk am 12. Februar 2017 zur Abstimmung vorgelegt. Dieser Abstimmungstermin erlaubt aus Sicht des Regierungsrats eine sorgfältige Behandlung der Initiative, was aufgrund der möglichen Auswirkungen dieser Initiative auf das Aargauer Bildungssystem notwendig und angezeigt ist.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 4'449.50.

## Regierungsrat Aargau