



**Grossratsbeschluss
betreffend die Gesetzesinitiative «Für de-
mokratische Mitsprache – Lehrpläne vors
Volk!»**

Inhaltsverzeichnis

1. Entstehung und Zustandekommen der Initiative	1
2. Ziele und Inhalt der Initiative	1
2.1 <i>Generell</i>	1
2.2 <i>Ausführlich</i>	1
2.2.1 Heute	1
2.2.2 Initiative	2
3. Gültigkeit der Initiative	2
3.1 <i>Allgemeines</i>	2
3.2 <i>Externes Gutachten</i>	2
3.3 <i>Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht</i>	3
3.3.1 Verletzung von interkantonalem Recht	3
3.3.2 Verletzung von Bundesrecht, insbesondere des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots	4
3.4 <i>Durchführbarkeit</i>	5
3.5 <i>Einheit der Form und Materie</i>	6
3.6 <i>Schlussfolgerung zur Gültigkeit</i>	6
4. Würdigung der Initiative	6
4.1 <i>Warum ist die Regelung heute so, wie sie ist</i>	6
4.2 <i>Was will die Initiative</i>	7
4.3 <i>Initiativen in anderen Kantonen</i>	8
4.4 <i>Was würde das für zukünftige Lehrpläne bedeuten</i>	8
4.4.1 Grundsätzlich	8
4.4.2 Mehraufwand und Verlängerung des Erlassverfahrens	8
4.4.3 Inhaltliche Auswirkungen	9
4.4.4 Diskussion im Grossen Rat	9
4.5 <i>Was würde das für bereits in Kraft gesetzte Lehrpläne bedeuten</i>	10
4.5.1 Das Projekt "Lehrplan 21"	10
4.5.2 Bern-spezifischer Teil des Lehrplans 21	11
4.5.3 Auswirkungen der Initiative auf den Lehrplan 21 des Kantons Bern	12
4.6 <i>Fazit</i>	12
4.7 <i>Finanzielle Auswirkungen der Initiative</i>	13
5. Antrag des Regierungsrates	13

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Für demokratische
Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!»**

1. Entstehung und Zustandekommen der Initiative

Im Januar 2016 lancierte das Komitee «Starke Volksschule Bern» die Initiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!».

Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs formulierte Gesetzesinitiative wurde am 19. August 2016 vom Komitee bei der Staatskanzlei eingereicht.

Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn das Begehren innert sechs Monaten von 15 000 Stimmberechtigten unterzeichnet worden ist.¹ Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 1002 vom 7. September 2016 stellte der Regierungsrat fest, dass die Initiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!» mit 18 861 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Der Regierungsrat unterbreitet hiermit dem Grossen Rat die Initiative innert zwölf Monaten seit ihrer Einreichung.²

2. Ziele und Inhalt der Initiative

2.1 Generell

Die Initiative will die Zuständigkeit für den Erlass der Volksschullehrpläne ändern. Künftig sollen die Lehrpläne nicht mehr abschliessend durch den Regierungsrat bzw. die Erziehungsdirektion erlassen, sondern zusätzlich vom Grossen Rat bzw. vom Volk genehmigt werden.

Der Lehrplan 21 des Kantons Bern³, der zum jetzigen Zeitpunkt bereits erlassen ist, soll nachträglich dem Grossen Rat bzw. dem Volk zur Genehmigung vorgelegt werden.

2.2 Ausführlich

2.2.1 Heute

Heute regelt der Grosse Rat teilweise unter Vorbehalt des fakultativen Referendums

- im Gesetz die grundsätzlichen Aufgaben und Ziele der Volksschule; diese Aufgaben und Ziele sind *Ausgangspunkt* und *Rahmen* für die Inhalte der Lehrpläne,
- im Gesetz die wichtigen Eckpunkte der Lehrpläne (vgl. Ziffer 4.1),
- im Voranschlag / Aufgaben- und Finanzplan und in Krediten den finanziellen Rahmen für die Lehrpläne.

Das Gesetz beauftragt dann den Regierungsrat, die Lehrpläne im Rahmen dieser gesetzlichen und finanziellen Vorgaben zu erlassen.⁴ Der Regierungsrat hat seine Befugnis an den Erziehungsdirektor weiter gegeben.⁵

¹ Art. 58 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

² Art. 149 Abs. 2 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1).

³ Der «Lehrplan 21 des Kantons Bern» besteht aus dem von der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz erarbeiteten Lehrplan 21, dem darin integrierten, von den Sprachgrenzkantonen BE, BL, BS, FR, SO und VS erarbeiteten, Lehrplan passepartout (Französisch und Englisch) und dem Bernspezifischen Lehrplanteil mit der Lektionentafel und allgemeinen Hinweisen zu Zusammenarbeit, Unterricht, Schulorganisation sowie Unterrichtsentwicklung.

⁴ Art. 12 und Art. 12a des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210).

2.2.2 Initiative

Die Initiative ändert nichts an den Vorgaben, die der Grosse Rat bzw. das Volk heute an die Lehrpläne stellt. Sie zielt einzig auf eine Zuständigkeitsänderung: Sie verlangt, dass die Lehrpläne selber, bevor sie in Kraft treten, dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen sind, und dies unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.

In Bezug auf den Lehrplan 21 des Kantons Bern, der Mitte 2016 erlassen wurde, und der ab August 2018 gestaffelt in Kraft treten wird⁶, verlangt die Initiative eine nachträgliche Genehmigung durch den Grossen Rat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.

Nicht zur Genehmigung vorgelegt werden soll der Plan d'études romand (PER), der seit dem 1. August 2013 für alle Klassen im französischsprachigen Teil des Kantons Bern gilt.⁷ Von der nachträglichen Genehmigung ist nur der Lehrplan für die deutschsprachigen Volksschulen betroffen.

Der Wortlaut der Initiative ist im Grossratsbeschluss wieder gegeben.

3. Gültigkeit der Initiative

3.1 Allgemeines

Der Grosse Rat entscheidet über die Gültigkeit einer Initiative.⁸ Er legt seinem Entscheid rechtliche und nicht politische Kriterien zugrunde.⁹ Es gibt drei Gründe, bei deren Vorliegen eine Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären ist: Sie darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen, nicht undurchführbar sein und sie hat den Grundsatz der Einheit der Form und Materie zu wahren.¹⁰

Nach konstanter Praxis sind Initiativen, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft erscheint, dem Volk vorzulegen, wenn eine rechtskonforme Auslegung möglich ist. Die Behörde, die über die materielle Gültigkeit der Initiative entscheidet, hat demnach den Wortlaut der Initiative in dem für die Initianten günstigsten Sinne auszulegen.¹¹

3.2 Externes Gutachten

Um die Gültigkeit der Initiative zu beurteilen, wurde ein Rechtsgutachten von Professor Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich, eingeholt. Es sollte die Frage beantworten, was unter der in der Initiative vorgesehenen «Genehmigung» zu verstehen sei und welche Wirkung die Genehmigung habe.

Das Gutachten macht folgende Aussagen dazu:

Die Lehrpläne werden im Kanton Bern in der Form von Verordnungen erlassen. Das bernische Recht kennt die «Genehmigung» von regierungsrätlichen Verordnungen nicht. Das Einführen einer «Genehmigung» einer regierungsrätlichen Verordnung ist aber zulässig.

⁵ Art. 74 Abs. 2 VSG in Verbindung mit Art. 27 der Volksschulverordnung vom 10. Januar 2013 (VSV; BSG 432.211.1).

⁶ Direktionsverordnung vom 23. Juni 2016 über den Lehrplan 21 des Kantons Bern (DVL 21). Inkrafttreten:

- 1. August 2018: Kindergarten und 1. bis 7. Schuljahr,
- 1. August 2019: 8. Schuljahr,
- 1. August 2020: 9. Schuljahr.

⁷ Ordonnance de Direction du 15 février 2011 concernant le Plan d'études romand (PER) et les dispositions générales complétant le Plan d'études romand (PER) (BSG 432.213.15).

⁸ Art. 59 Abs. 1 KV.

⁹ WALTER KÄLIN/URS BOLZ [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 395.

¹⁰ Art. 59 Abs. 2 KV.

¹¹ BGE 138 I 131 E.3 = Pra 2012 Nr. 99.

Die künftige Genehmigung der Lehrpläne ist als «Ja / Nein» - Entscheid des Grossen Rates oder des Volks zu verstehen. Es handelt sich *nicht* um eine Genehmigung, in der der Grosse Rat Änderungen im vorgelegten Lehrplan anbringen kann.

Die Wirkung der «Genehmigung» nach dem Grundinitiativtext ist nicht dieselbe wie diejenige nach der Übergangsbestimmung der Initiative:

- Grundsätzlich wird das «Ja» des Grossen Rates oder des Volkes künftig nötig sein, damit ein Lehrplan in Kraft treten kann. Ohne ein «Ja» des Grossen Rates oder des Volkes tritt ein Lehrplan nicht in Kraft. Bei einem «Nein» des Grossen Rates oder des Volkes kann der Regierungsrat einen neuen oder geänderten Lehrplan ausarbeiten und dem Grossen Rat wieder vorlegen. Bis zu einem «Ja» des Grossen Rates oder des Volkes gilt der bisherige Lehrplan.
- Eine andere Wirkung hat die «Genehmigung» nach der Übergangsbestimmung der Initiative, also die nachträgliche Genehmigung des Lehrplans 21 des Kantons Bern. Der Lehrplan 21 des Kantons Bern wird zu diesem Zeitpunkt schon gelten. Eine Rückabwicklung der gehaltenen Lektionen und der erworbenen Kompetenzen ist nicht möglich. Der Lehrplan 21 des Kantons Bern ist und bleibt deshalb gültig bis zum Zeitpunkt der nachträglichen Genehmigung. Wird die Genehmigung erteilt, so bleibt der Lehrplan 21 des Kantons Bern weiterhin gültig. Wird die Genehmigung nicht erteilt, so verliert der Lehrplan 21 des Kantons Bern ab diesem Zeitpunkt die Gültigkeit. Es handelt sich um eine *aufhebende* Genehmigung. Allerdings ist der Kanton verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die betroffenen Kinder ihre Ausbildung weiterführen können (Grundsatz von Treu und Glauben, wohlerworbene Rechte der Kinder müssen erhalten bleiben). Wenn also der Grosse Rat oder das Volk den Lehrplan 21 des Kantons Bern nicht genehmigen würden, dann hiesse dies, dass der Regierungsrat bzw. die Erziehungsdirektion beauftragt wäre, einen neuen oder geänderten Lehrplan auszuarbeiten und bis zu dessen Genehmigung die nötigen Übergangsregelungen anzuordnen.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Initiative im obigen Sinn verfassungskonform ausgelegt werden könne und gültig sei.

Das Gutachten ist veröffentlicht und abrufbar unter: www.erz.be.ch > Kindergarten & Volksschule > Lehrplan 21.

3.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Initiativen sind ganz oder teilweise als ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen.¹² Interkantonales Recht und Bundesrecht gelten als übergeordnetes Recht.¹³

3.3.1 Verletzung von interkantonalem Recht

2006 gab der Bund den Kantonen den Auftrag, die Volksschule minimal zu harmonisieren.¹⁴ Die Kantone setzten diesen Auftrag mit zwei interkantonalen Vereinbarungen um: der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)¹⁵ und der Westschweizer Schulvereinbarung.¹⁶ Beiden interkantonalen Vereinbarungen ist der Kanton Bern beigetreten.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Bern haben dem HarmoS-Konkordat mit 51.5 Prozent zugestimmt. Mit dem HarmoS-Konkordat werden der Schuleintritt, die Dauer

¹² Art. 59 Abs. 2 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

¹³ Art. 48 Abs. 5 und Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

¹⁴ Art. 61a und 62 BV.

¹⁵ Grossratsbeschluss vom 27. September 2009 betreffend den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Volksschule (BSG 439.60 und 439.60-1).

¹⁶ Grossratsbeschluss vom 8. September 2008 betreffend den Beitritt zur Westschweizer Schulvereinbarung (BSG 439.61 und 439.61-1).

der Volksschule und die Ziele für die einzelnen Bildungsstufen gesamtschweizerisch vereinheitlicht. Das Ziel ist, die Qualität der Volksschule zu verbessern und den Schülerinnen und Schülern den Schulwechsel zu erleichtern, wenn sie in einen anderen Kanton ziehen. Das HarmoS-Konkordat ist die Grundlage für die Ausarbeitung gemeinsamer, sprachregionaler Lehrpläne durch die Kantone.

Der Grosse Rat hat der Westschweizer Schulvereinbarung mit 124 Ja- zu 12 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Mit der Westschweizer Schulvereinbarung wurde der Westschweizer Bildungsraum errichtet. Zum Westschweizer Bildungsraum gehört auch ein gemeinsamer Lehrplan für die gesamte Westschweiz.

Die Initiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!» verlangt nun, dass die Zuständigkeitsordnung zum Erlass der Lehrpläne geändert wird.

Das HarmoS-Konkordat äussert sich nicht zu der Frage der innerkantonalen Zuständigkeit zum Erlass von Lehrplänen. Eine Ungültigkeit der Initiative aufgrund eines Verstosses gegen das HarmoS-Konkordat ist deshalb nicht ersichtlich.

Die Westschweizer Schulvereinbarung macht hingegen Vorgaben zur Zuständigkeit für den Erlass des Lehrplans. So bezeichnet die Vereinbarung in Artikel 7 die Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der Westschweiz und des Tessins (CIIP)¹⁷ als zuständig, den Lehrplan für die französischsprachige Schweiz zu erlassen. Dies ist mit dem Erlass des Plan d'études romand (PER) im Mai 2010 geschehen. Ergänzend erlassen die Kantone eigenständig die kantonsspezifischen Lehrplanteile des PER, namentlich die Lektionentafel oder die schulorganisatorischen Regelungen. Die Initiative verlangt für den französischsprachigen Kantonsteil aber nur, dass die Zuständigkeitsordnung zum Erlass von «Lehrplanteilen» geändert werden soll. Die Initiative klärt zwar nicht, was mit «Lehrplanteilen» gemeint ist. Sie lässt aber den bestehenden Artikel 12a Absatz 1 VSG unangetastet. Dieser legt fest, dass der Inhalt und die Befugnis zum Erlass des Lehrplans für die französischsprachigen Volksschulen sich nach den interkantonalen Bestimmungen richten. Somit kann geschlossen werden, dass mit «Lehrplanteilen» der kantonsspezifische Teil des PER gemeint ist. Die Westschweizer Schulvereinbarung äussert sich nicht zu der Frage der innerkantonalen Zuständigkeit zum Erlass des kantonsspezifischen Teils des PER. Eine Ungültigkeit der Initiative aufgrund eines Verstosses gegen die Westschweizer Schulvereinbarung ist deshalb ebenfalls nicht ersichtlich.

Zusammenfassend kann geschlossen werden, dass keine Ungültigkeit der Initiative aufgrund eines Verstosses gegen übergeordnetes Recht vorliegt.

3.3.2 Verletzung von Bundesrecht, insbesondere des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots

Da der Lehrplan 21 des Kantons Bern ab dem 1. August 2018 in Kraft tritt und die Volksabstimmung sehr wahrscheinlich erst nach diesem Datum stattfinden wird, stellt sich die Frage, ob die Übergangsbestimmung der Initiative das Rückwirkungsverbot verletzt.¹⁸

Das Rechtsgutachten von Professor Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich, setzt sich mit der Frage der Rückwirkung ausführlich auseinander.

Das Rückwirkungsverbot findet seine Grundlage im verfassungsrechtlich garantierten Schutz von Treu und Glauben. Art. 9 BV statuiert unter bestimmten Voraussetzungen ein Verbot der Rückwirkung von Erlassen. Auch im kantonalen Verfassungsrecht ist der Schutz von Treu und Glauben gewährleistet (Art. 11 Abs. 2 KV). Das Verbot rückwirkender Erlasse ist ausserdem eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 3 BV, Art. 1 Abs. 1 KV).¹⁹

¹⁷ Die CIIP (Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin) setzt sich zusammen aus den Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Tessin, Wallis und Waadt.

¹⁸ Mit Rückwirkung wird die Anwendung neuen Rechts gemeint auf Sachverhalte, die sich noch unter altem Recht zugetragen haben.

¹⁹ GLASER ANDREAS, Gutachten zur Volksinitiative „Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!“, S. 5.

Die Problematik der Rückwirkung entsteht zwar nicht schon bei der Abstimmung über die Initiative, sondern erst bei der angestrebten nachträglichen Genehmigung des Lehrplans 21 des Kantons Bern. Das Rechtsgutachten hält hierzu fest: «Im Hinblick auf die Gültigkeit der Initiative ist eine Rückwirkung bereits anzunehmen, wenn der Genehmigungs- und Referendumsvorbehalt unter Umständen zur Folge haben kann, dass der Grosse Rat und die Stimmberechtigten ihre Entscheidung an den Vorgaben des Rückwirkungsverbotes ausrichten müssen. Denn wenn sie die DVLP 21 [Lehrplan 21 des Kantons Bern] gar nicht ablehnen dürften, liefe das neue Genehmigungsverfahren leer und verstiesse gegen die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV)»²⁰.

Das Rechtsgutachten kommt aber zum Schluss, dass mit angemessenen Übergangsregelungen allfällige Rückwirkungen abgefedert werden könnten. Somit verletze die Initiative das Rückwirkungsverbot nicht.

Der Regierungsrat teilt diese Meinung. Angesichts dessen, dass der Lehrplan 21 des Kantons Bern im Vergleich zum bisher gültigen Lehrplan 95 für die Volksschule des Kantons Bern²¹ und zum Lehrplan Kindergarten für den deutschsprachigen Teil des Kantons Bern²² keine grundsätzliche Änderung des Unterrichts verlangt, wäre es durchaus möglich, die nötigen Übergangsregelungen anzuordnen. Es wäre darauf zu achten, dass die Aufhebung des Lehrplans 21 keine Ungleichheiten zwischen den Kindern schafft, keine Ausbildungsbrüche zur Folge hat und für die verantwortlichen Schulbehörden umsetzbar ist.

3.4 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist ungültig, wenn sie offensichtlich Undurchführbares verlangt.²³ Nach Lehre und Rechtsprechung ist nur eine tatsächliche und völlig zweifelsfrei erwiesene Undurchführbarkeit zu beachten.²⁴ Dass die Umsetzung eines Begehrens allenfalls zu praktischen Schwierigkeiten führt, reicht als Nachweis mangelnder Durchführbarkeit nicht. Auch allfällige unvernünftige Inhalte oder mögliche nachteilige finanzielle Konsequenzen machen eine Initiative nicht undurchführbar. Es ist vielmehr Sache des Stimmvolks, diese Aspekte in die politische Entscheidung mit einzubeziehen.

Soweit die Initiative künftig eine Genehmigung durch den Grossen Rat oder das Volk verlangt, ist sie ohne weiteres durchführbar. Grundsätzlich könnte sich eine Undurchführbarkeit auch aufgrund technischer Probleme ergeben. Beim Lehrplan 21 des Kantons Bern handelt es sich um ein rund 450-seitiges Dokument. Es müsste den Stimmberechtigten als Abstimmungsvorlage auf Papier zugesandt werden.²⁵ Dies wäre mit hohen Kosten verbunden und würde eine logistische Herausforderung darstellen. Faktisch wäre es aber nicht unmöglich. Die im Rechtsgutachten vorgeschlagene Lösung, den zu genehmigenden Lehrplan nur in Form eines Verweises in die Abstimmungsunterlagen aufzunehmen, erachtet der Regierungsrat auf Grund der geltenden rechtlichen Regeln allerdings als unzulässig.²⁶

Soweit die Initiative eine nachträgliche Genehmigung des Lehrplans 21 des Kantons Bern verlangt, stellt sich die Frage, welches Recht im Fall einer Verweigerung der Genehmigung gelten soll. Die Vorbereitung und Begleitung der Einführung eines neuen Lehrplans ist ein aufwändiger Prozess, der sich über mehrere Jahre hinwegzieht. Daher wird es faktisch unmöglich sein, innert kurzer Frist einen neuen Lehrplan zu erlassen. Vielmehr müsste mit einer

²⁰ GLASER ANDREAS, Gutachten zur Volksinitiative „Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!“, S. 19.

²¹ Lehrplan vom 8. Mai 1995 für die Volksschule des Kantons Bern, zu finden unter: www.erz.be.ch > Das Berner Schulsystem > Lehrpläne/Lehrmittel > Volksschule.

²² Lehrplan Kindergarten vom 22. November 1999 für den deutschsprachigen Teil des Kantons Bern, zu finden unter www.erz.be.ch > Das Berner Schulsystem > Lehrpläne/Lehrmittel > Kindergarten.

²³ Art. 59 Abs. 2 Bst. b KV.

²⁴ KÄLIN/ BOLZ, S. 396; TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. Bern 2011 § 51 N 27; BGE 128 I 201 f. E. 5.

²⁵ Art. 45 Bst. b PRG.

²⁶ Art. 45 ff. PRG.

adäquaten Übergangsregelung die Grundlage geschaffen werden, damit die betroffenen Kinder ihre Ausbildung weiterführen können. Dennoch kann nicht auf eine Undurchführbarkeit im oben dargelegten Sinn geschlossen werden. Diese Ansicht teilt auch das Rechtsgutachten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Initiative nicht offensichtlich Undurchführbares verlangt.

3.5 Einheit der Form und Materie

Der Grundsatz der Einheit der Form und Materie verlangt, dass Form und Inhalt einheitlich sein müssen, damit Stimmberechtigte ein unmissverständliches Ja oder Nein in die Urne legen können.

Die Einheit von Form und Inhalt ist hier gewährleistet: die Initiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!» hat die Form eines ausgearbeiteten Gesetzestextes und betrifft nur ein Thema, nämlich die Zuständigkeit für die Einführung von Lehrplänen der Volksschule. Der Zweck und der Inhalt der Initiative stehen in sachlichem Zusammenhang miteinander. Der Grundsatz der Einheit der Form und Materie ist daher gewahrt.

3.6 Schlussfolgerung zur Gültigkeit

Die Initiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!» verletzt kein übergeordnetes Recht, sie ist durchführbar und wahrt den Grundsatz der Einheit der Form und Materie. Die Initiative entspricht somit den Gültigkeitsanforderungen der Kantonsverfassung und ist als gültig zu erklären.

4. Würdigung der Initiative

4.1 Warum ist die Regelung heute so, wie sie ist

Heute regelt das Gesetz die grundsätzlichen Aufgaben und Ziele der Volksschule: ²⁷

Die Volksschule unterstützt die Familie in der Erziehung der Kinder.

Sie trägt, ausgehend von der christlich-abendländischen und demokratischen Überlieferung, zur harmonischen Entwicklung der Fähigkeiten der jungen Menschen bei.

Sie fördert das physische, psychische und soziale Wohlbefinden der Schülerinnen und Schüler und schützt ihre seelisch-geistige und körperliche Integrität. Sie sorgt für ein Klima von Achtung und Vertrauen.

Sie weckt in ihnen den Willen zur Toleranz und zu verantwortungsbewusstem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt sowie das Verständnis für andere Sprachen und Kulturen.

Die Volksschule vermittelt jene Kenntnisse und Fertigkeiten, welche die Grundlage für die berufliche Ausbildung, für den Besuch weiterführender Schulen und für das lebenslange Lernen darstellen.

Der Kindergarten hat zum Ziel, das Kind in seiner Entwicklung zu fördern, es in eine erweiterte Gemeinschaft einzuführen und ihm damit den Übertritt in die Primarstufe zu erleichtern

Diese Aufgaben und Ziele sind *Ausgangspunkt* und *Rahmen* für die Inhalte der Lehrpläne.

Das Gesetz regelt weitere Eckpunkte, die die Lehrpläne zu berücksichtigen haben:

- *Dauer der Volksschule und Gliederung in 2 Jahre Kindergarten, 6 Jahre Primarstufe und 3 Jahre Sekundarstufe (Art. 3 VSG),*
- *Beginn des Schuljahres und Rhythmisierung der Schulzeit und des Schultags (Art. 8 und 11a VSG),*
- *Grundzüge der Methodik (Art. 9 und 10 Abs. 4 VSG),*

²⁷ Art. 2 und 2a VSG.

- *Grundzüge der Didaktik* (Art. 9, 11 und 25 Abs. 1 VSG),
- *Grundzüge der Lerninhalte* (Art. 4, 9a, 10 und 16a VSG),
- *Vorgabe von integrierenden Massnahmen* (Art. 17, 17a und 20 VSG),
- *Zusammenarbeit mit Eltern* (Art. 31 und 32 VSG),
- *Grundzüge der Klassenorganisation* (Art. 46 und 46a VSG),
- *Rahmen für Schulversuche* (Art. 56 VSG).

Die Lehrpläne führen diese Vorgaben im Detail aus. So besteht der Lehrplan 21 im Wesentlichen aus einer Beschreibung der Bildungsziele und des Lern- und Unterrichtsverständnisses, aus den Fachlehrplänen für die obligatorischen Fachbereiche sowie aus den fächerübergreifenden Kompetenzen und Inhalten.

Das Gesetz gibt den Erlass der Lehrpläne in die Hände des Regierungsrates mit der Möglichkeit zur Weiterdelegation an die Erziehungsdirektion. Das Gesetz erkennt damit die Lehrpläne als pädagogisches Fachwerk an. In anderen Politikbereichen würde man von einem «Regelwerk mit stark technischem Charakter» sprechen. Solche Bestimmungen werden regelmässig von den Direktionen erlassen.²⁸

Lehrpläne geben den Ausbildungsweg eines Kindes während durchschnittlich 11 Jahren vor. Sie müssen daher einerseits eine grosse Konstanz aufweisen und können nicht alle paar Jahre geändert werden. Andererseits müssen Lehrpläne wie kaum ein anderes Regelwerk den Puls der Zeit aufnehmen und Lerninhalte und Kompetenzziele vorgeben, die die Kinder befähigen, die kommenden Herausforderungen zu meistern. Lehrpläne müssen also die Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft frühzeitig aufnehmen. Nicht zuletzt richten sie sich an pädagogische Fachpersonen, müssen sich an der Anwendung orientieren und zur Unterrichtsentwicklung motivieren. Lehrpläne sind pädagogische Fachwerke. Die Lehrerinnen und Lehrer werden mit Blick auf diese Vorgaben und Rahmenbedingungen aus- und weitergebildet.

Die Diskussions- und Beschlussverfahren eines Parlaments oder gar des Volks sind nicht geeignet, diese Konstanz und gleichzeitige Flexibilität sowie die hohe Anwendungsorientierung und die pädagogische Fachlichkeit sicher zu stellen. Selbst die Beschlussprozesse einer Regierung sind nur bedingt dafür geeignet. Der Erlass und die Anpassung der Lehrpläne liegen deshalb im Kanton Bern in der Zuständigkeit der Fachdirektion, also der Erziehungsdirektion.

Der Grosse Rat und der Regierungsrat ihrerseits nehmen mit ihren ordentlichen Instrumenten (parlamentarische Vorstösse, Anfragen, Aufträge an die Verwaltung, Gesetzgebung, Vorschlag und Aufgaben- und Finanzplan) Einfluss auf die Lehrpläne.

Oftmals zeigen solche Interventionen aktuelle oder kommende Veränderungen in der Gesellschaft auf. Diese werden von der Fachdirektion in geeigneter Weise aufgenommen und in den Lehrplan integriert. Damit werden die Einflussmöglichkeiten der Politik gewahrt und zugleich eine sorgfältige und rechtzeitige Aufnahme von Neuerungen in die Lehrpläne sichergestellt.

4.2 Was will die Initiative

Die Initiative beabsichtigt eine neue Zuständigkeitsregelung für den Erlass von Lehrplänen und Lehrplanteilen. Die heute geltende Zuständigkeit soll durch eine Genehmigung des Grossen Rats bzw. des Volks ergänzt werden. Die neue Zuständigkeitsregelung soll nicht nur für die Einführung neuer Lehrpläne oder Lehrplanteile, sondern auch für die Änderungen der geltenden Lehrpläne- und Lehrplanteile gelten. Ausgenommen wären lediglich Änderungen von «untergeordneter Bedeutung».

²⁸ Art. 43 Abs. 1 des Gesetzes vom 20 Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01).

4.3 Initiativen in anderen Kantonen

Die Initiative reiht sich ein in eine Serie von ähnlichen Vorstössen in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerroden, Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen, Solothurn, Schwyz, Thurgau und Zürich.²⁹

Die bislang zur Abstimmung gekommenen Initiativen wurden abgelehnt.³⁰ In den Kantonen Schwyz und St. Gallen wurden die Initiativen als ungültig erklärt, im Kanton Graubünden die Unterschriftensammlung für eine Initiative aus rechtlichen Gründen abgebrochen.

4.4 Was würde das für zukünftige Lehrpläne bedeuten

4.4.1 Grundsätzlich

Wird die von der Initiative verlangte neue Zuständigkeitsregelung angenommen, müssen zukünftig Lehrpläne oder Lehrplanteile³¹ sowie Änderungen von nicht untergeordneter Bedeutung vom Regierungsrat erlassen und vom Grossen Rat genehmigt werden, bevor sie in Kraft treten können. Wird gegen die Genehmigung des Grossen Rates das Referendum ergriffen, so müssen die Lehrpläne oder Lehrplanteile vom Volk genehmigt werden, bevor sie in Kraft treten können.

Grundsätzlich sind solche Genehmigungsvorbehalte zugunsten des Parlaments gegenüber Verordnungen der Regierung im Staatsrecht des Bundes und der Kantone verbreitet und verfassungskonform. Die Zuständigkeitsordnung wird durch den Genehmigungsvorbehalt nicht grundsätzlich geändert, die Regierung bleibt Verordnungsgeberin. Das Parlament kann als Genehmigungsbehörde die Verordnung also nicht von sich aus ändern.³² Es hat lediglich die Möglichkeit, diese entweder zu genehmigen oder die Genehmigung zu verweigern. Im Falle einer Genehmigungsverweigerung müsste der Regierungsrat auf den nichtgenehmigten Erlass verzichten oder ihn anpassen oder ergänzen und dem Grossen Rat wieder vorlegen. Unter Umständen müsste ein neuer Lehrplan erarbeitet werden.

4.4.2 Mehraufwand und Verlängerung des Erlassverfahrens

Einerseits sind der Mehraufwand, der durch das Genehmigungsverfahren entstünde, und die Verlängerung des Erlassverfahrens nicht zu unterschätzen. Das Erlassverfahren wäre nicht mit dem Beschluss der Erziehungsdirektion abgeschlossen. Es würde sich ein Beschluss des Regierungsrats und des Grossen Rates, allenfalls eine Volksabstimmung anschliessen. Das Erlassverfahren würde sich damit um ein bis zwei Jahre verlängern. Die Grossrätinnen und Grossräte müssten umfassende Fachlehrpläne genehmigen. Die Information des Regierungsrats dazu müsste deshalb genügend breit sein, damit ein stark fachtechnisches Werk – wie dies ein Lehrplan ist – vom Grossen Rat auch kompetent beraten und genehmigt werden könnte.

Es würden nur noch eher grössere Lehrplanänderungen an die Hand genommen, weil dem Aufwand für das Erlassverfahren auch ein entsprechender Ertrag gegenüberstehen müsste. Zudem könnten keine kurzfristig nötigen oder sinnvollen Änderungen erlassen werden, ausser sie wären dann von untergeordneter Bedeutung. Der Genehmigungsvorbehalt wäre damit eine Hürde, die wichtige Anpassungsprozesse der Schule an veränderte gesellschaftliche Gegebenheiten hemmen würde.

²⁹ Stand Ende Januar 2017.

³⁰ Kanton Aargau (70 Prozent Nein-Stimmen), Kanton Thurgau (75 Prozent Nein-Stimmen), Kanton Schaffhausen (69 Prozent), Kanton Basel-Landschaft (53 Prozent).

³¹ für die französischsprachigen Volksschulen betrifft es nur die Lehrplanteile, da die Zuständigkeit zum Erlass des Lehrplans gemäss Regelung der Westschweizer Schulvereinbarung bei der CIIP verbleibt. Siehe hierzu unter Ziffer 3.3.1.

³² vgl. Ziffer 3.2 und GLASER ANDREAS, Gutachten zur Volksinitiative „Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!“, S. 8.

4.4.3 Inhaltliche Auswirkungen

Dann hätte der Genehmigungsvorbehalt nicht nur eine verzögernde oder hemmende Wirkung, er würde sich auch inhaltlich auf die Lehrpläne auswirken. Änderungen des Lehrplans könnten nicht aufgrund pädagogischer Erkenntnisse realisiert werden.

Wie bereits unter 4.1 dargelegt, handelt es sich beim Lehrplan um ein pädagogisches Fachwerk, sozusagen um ein „Regelwerk mit stark technischem Charakter“. Lehrplanänderungen sollen Lehr- und Lernverständnisse sowie den Inhalt der Volksschule – und nicht politische Überlegungen – abbilden. Die von der Initiative vorgeschlagene Kompetenzverschiebung vom zuständigen Regierungsrat zum Grossen Rat hätte in der Tendenz zur Folge, dass Lehrplanänderungen weniger aufgrund von pädagogischen Erkenntnissen geprägt würden, sondern vielmehr danach ausgerichtet würden, ob sie in der jeweils aktuellen politischen Situation mehrheitsfähig sind. Dies würde sich auf die Fachlichkeit und Konstanz in der Schule auswirken.

4.4.4 Diskussion im Grossen Rat

Der Grosse Rat des Kantons Bern diskutierte eine allfällige Genehmigung des Lehrplans 21 des Kantons Bern durch ihn selber insbesondere im Rahmen der Motion 049-2014 Steiner-Brütsch (Langenthal, EVP), Lehrplan 21: Der Grosse Rat muss entscheiden können.

Der Ansicht, das Parlament müsste einen Lehrplan nicht inhaltlich beraten, sondern nur über die Einführung «Ja» oder «Nein» entscheiden können, wurde im Grossen Rat das Argument entgegengesetzt, dass auch ein «Ja» oder «Nein» des Grossen Rates bewusst beschlossen und damit begründet sein müsse. Wenn der Lehrplan vom Grossen Rat zu genehmigen sei, liesse sich eine Diskussion über die konkreten Inhalte nicht umgehen.

Im Rahmen der Diskussion haben sich alle Parteien gegen eine Kompetenzverschiebung vom Regierungsrat hin zum Grossen Rat ausgesprochen. Als Argumente wurden angeführt:

- Der Grosse Rat sei nicht kompetent genug, eine Diskussion über Inhalte zu führen. Beim Lehrplan 95 sei keine solche Diskussion verlangt worden, obwohl auch dieser Aussagen beinhalte, an denen nicht allen Parteien Freude hätten.
- Die politischen Parteien hätten im Rahmen einer Konsultation zu inhaltlichen Fragen Stellung nehmen können, das genüge.
- Eine inhaltliche Diskussion durch den Grossen Rat bringe keinen Mehrwert.
- Ein Lehrplan sei kein Gesetzeswerk. Es könne nicht die Aufgabe sein von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, die sich aus Frauen und Männern verschiedener Berufsgruppen zusammensetzten, inhaltlich über einen Lehrplan zu diskutieren.
- Eine inhaltliche Diskussion durch den Grossen Rat brächte Unsicherheit und Unklarheit.³³

Der Regierungsrat teilt die Meinung, dass der Grosse Rat auch bei einem einfachen «Ja»- oder «Nein»-Entscheid eine inhaltliche Diskussion über den Lehrplan führen müsste. Dies nicht zuletzt, weil der Regierungsrat bei einem «Nein»-Entscheid darauf angewiesen wäre, vom Grossen Rat Leitlinien für die weiterführenden Arbeiten zu erhalten. Die Stärken eines Parlaments liegen im Diskutieren und Entscheiden der grossen Richtlinien, Rahmenbedingungen und Zielen. Dass eine fachlich-pädagogische Diskussion eine Herausforderung für ein Parlament wäre, lässt sich nicht von der Hand weisen.

Der Grosse Rat hat die Motion 049-2014 Steiner-Brütsch abgewiesen, soweit sie die grossrätliche Genehmigung des Lehrplans 21 des Kantons Bern anstrebte.

³³ Tagblatt des Grossen Rates 2014, S. 957 ff.

4.5 Was würde das für bereits in Kraft gesetzte Lehrpläne bedeuten

Bei Annahme der Initiative müssen Lehrpläne für die deutschsprachigen Volksschulen, die nach dem 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden, dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt werden. Auch wenn die Initiative generell nur von Lehrplänen und Lehrplanteilen spricht, zielt sie mit dieser Übergangsbestimmung auf den Lehrplan 21 des Kantons Bern.

Die Übergangsbestimmung der Initiative bezieht sich nur auf die Lehrpläne für die deutschsprachigen Volksschulen. Lehrpläne bzw. Lehrplanteile für die französischsprachigen Schulen sind davon nicht betroffen. Der PER gilt mit seinem kantonsspezifischen Teil seit dem 1. August 2013 für alle Klassen im französischsprachigen Teil des Kantons Bern. Die Initiative verlangt keine nachträgliche Genehmigung durch den Grossen Rat.

4.5.1 Das Projekt "Lehrplan 21"

Jedes Erarbeiten und Einführen eines Lehrplans ist ein Prozess, der sich über mehrere Jahre hinzieht. Ein neuer Lehrplan wird nicht an einem bestimmten Datum eingeführt, sondern sukzessive. Es ist ein langjähriger Prozess, der sorgfältig vorbereitet und begleitet wird.

Die drei deutschsprachigen Regionalkonferenzen³⁴ der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gaben bereits im Jahr 2004 den Auftrag, erste Diskussionsgrundlagen zu einem deutschsprachigen Lehrplan zu erarbeiten. Aufgrund dieser Unterlagen stimmten alle deutschsprachigen Kantone³⁵ und der Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) der Schaffung eines Deutschschweizer Lehrplans zu.

Die Kantone haben daraufhin gemeinsam den sprachregionalen Lehrplan 21 erarbeitet.

In einer ersten Phase wurden die Grundlagen erarbeitet, dann bei Parteien, Verbänden und interessierten Privaten zur Vernehmlassung gegeben, überarbeitet und verabschiedet.

Gestützt auf diese Grundlagen erarbeiteten die Deutschschweizer Kantone in einer zweiten Phase den eigentlichen Lehrplan 21.³⁶ Die schulnahen Verbände, Fachexpertinnen und Fachexperten aus der Schulpraxis, Vertreterinnen und Vertreter der pädagogischen Hochschulen, Interessensvertreterinnen und -vertreter aus Wirtschaft und Gesellschaft wurden mittels Hearings, Podiumsdiskussionen und Konsultationen in die Entwicklung miteinbezogen. Im Jahr 2012 lag ein erster, vollständiger Entwurf vor, der im Rahmen eines Hearings mit Organisationen der Schulpartner (Lehrpersonen, Schulleitungen, Eltern- und Schülerorganisationen) vertieft geprüft wurde. Dieser Lehrplanentwurf stiess bei den Behörden, Gewerbevertretern und Lehrpersonen auf eine breite Zustimmung. Es gab jedoch Punkte, welche kritisiert wurden, z.B. der Umfang des Lehrplanentwurfs und der Detaillierungsgrad. Die Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz trug den Kritikpunkten Rechnung und kürzte den Entwurf. Auch wurde die Forderung aus Wirtschaftskreisen nach einer stärkeren Gewichtung der MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) aufgenommen. Nach zwei weiteren Vernehmlassungsverfahren gab die Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz im Oktober 2014 den Lehrplan 21 zum Beschluss und zur Einführung in den Kantonen frei.

Ein solch umfassender Einbezug aller betroffenen Akteure im Volksschulbereich in der Erarbeitung eines Lehrplans darf als einmalig bezeichnet werden.³⁷

Der Lehrplan 21 besteht aus einer Beschreibung der Bildungsziele und des Lern- und Unterrichtsverständnisses, aus den Fachlehrplänen für die obligatorischen Fachbereiche sowie aus

³⁴ Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK), Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) und Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ).

³⁵ AI antwortete nicht.

³⁶ vgl. Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan (Projektvereinbarung Lehrplan 21): zu finden unter www.lehrplan.ch > Entstehung > Rechtliche Grundlagen > Verwaltungsvereinbarung.

³⁷ vgl. Schlussbericht Projekt LP 21: zu finden unter www.d-edk.ch > Arbeiten > Lehrplan 21 > Schlussbericht.

den fächerübergreifenden Kompetenzen und Inhalten. Er enthält keine Lektionentafeln und keine kantons- oder schulspezifischen Bestimmungen (Bestimmungen zur Unterrichtszeit, zu den Hausaufgaben, zur Zusammenarbeit in der Schule, zur Schulorganisation, zur Unterrichtsentwicklung, zu den fächerübergreifenden Themen etc.) und keine Angaben zum fakultativen Unterricht. Auch die Art und Weise der Beurteilung der Schülerinnen und Schüler wurde im Deutschschweizer Projekt ausgeklammert. Diese notwendigen, kantonspezifischen Ergänzungen waren von den einzelnen Kantonen zu erarbeiten.

4.5.2 Bern-spezifischer Teil des Lehrplans 21

Die Arbeiten für die Einführung des Lehrplans 21 des Kantons Bern wurden in einem gesonderten Projekt an die Hand genommen. Dies ermöglichte, die Arbeiten der mitwirkenden Institutionen, Organisationen und Personen zu koordinieren und aufeinander abzustimmen. Der Regierungsrat gab den Projektauftrag zusammen mit den nötigen Krediten frühzeitig frei, damit Zeit für eine angemessene Vorbereitung zur Verfügung stand.³⁸

Der Bern-spezifische Teil des Lehrplans 21 umfasst die bernische Lektionentafel und die kantons- und schulspezifischen Bestimmungen. Die ersten Entwürfe dazu entstanden nach mehreren Diskussionen mit Fachleuten. Zu den wichtigen und den umstrittenen Inhalten (beispielsweise zur Lektionentafel, zur Kompetenzorientierung und Beurteilung etc.) fanden daraufhin zahlreiche Hearings mit Tausenden von Lehrerinnen und Lehrern statt. Auch die Verbände aus dem Bildungsbereich und der Wirtschaft wurden miteinbezogen, ebenso die Bildungskommission des Grossen Rates. Ziel dieser Anhörungen war es, die Haltungen und Anliegen der betroffenen Personen, der Interessenverbände und der Politik zum neuen Lehrplan zu erfahren. Die Rückmeldungen flossen einerseits in den Bern-spezifischen Teil des Lehrplans 21 ein, andererseits in die zukünftigen Beurteilungsregeln.

Schliesslich wurden die entsprechenden Kosten in Voranschlag 2017 und Aufgaben-/ Finanzplan 2018-2020 dem Grossen Rat vorgelegt. Der Grosse Rat setzte damit die finanziellen Rahmenbedingungen, innerhalb deren sich die definitive Lektionentafel zu bewegen hat.

Die Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer wurde in enger Zusammenarbeit mit der PH Bern und den Berufsverbänden geplant. Der Grosse Rat beschloss frühzeitig das entsprechende Weiterbildungskonzept und die nötigen Kredite.³⁹ So werden die über 12'000 Lehrerinnen und Lehrer die Weiterbildungen im Zeitpunkt der Einführung des Lehrplans 21 des Kantons Bern abgeschlossen haben.

Die Einführung des Lehrplans 21 des Kantons Bern wird als mehrjähriger Prozess der Schul- und Unterrichtsentwicklung ausgestaltet. Der Prozess soll primär an den Schulen vor Ort stattfinden. Lehrerinnen und Lehrer setzen sich, ausgehend von ihren bisherigen Konzepten und Erfahrungen, vertieft mit der Art und Weise des Unterrichtens gemäss Lehrplan 21 des Kantons Bern auseinander. Der Lehrplan 21 des Kantons Bern gewährt den Schulen Freiräume, welche die Schulleitungen und Lehrerinnen und Lehrer als Fachpersonen fürs Lehren und Lernen nutzen können.

Der Lehrplan 21 des Kantons verlangt keine vollständig neuen Lehrmittel. Es genügen Anpassungen der bisherigen. Diese Anpassungen nimmt der Lehrmittelverlag des Kantons Bern, die schulverlag plus AG, im ordentlichen Anpassungsprozess vor. Es sind weder spezielle Aufträge noch Kredite des Kantons nötig. Dadurch, dass die Lehrmittel in der gesamten Deutschschweiz eingesetzt werden können, entsteht für die schulverlag plus AG ein grösserer Absatzmarkt. Tendenziell werden die Lehrmittel somit für die Gemeinden günstiger als wenn sie nur im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern eingesetzt werden könnten.

Um allen Betroffenen Rechtssicherheit zu gewähren, hat die Erziehungsdirektion den Lehrplan 21 des Kantons Bern zwei Jahre vor seinem Inkrafttreten, erlassen.

³⁸ Regierungsratsbeschluss 9/2014.

³⁹ Grossratsbeschluss vom 22. Januar 2014.RRGR.917.

4.5.3 Auswirkungen der Initiative auf den Lehrplan 21 des Kantons Bern

Die Volksabstimmung über die Initiative wird frühestens im März 2018 stattfinden. Im Falle von deren Annahme müsste der Lehrplan 21 des Kantons Bern anschliessend dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet werden. Würde gegen diesen Beschluss das Referendum ergriffen, so könnte eine entsprechende Abstimmung frühestens 2020 stattfinden.

Das heisst, dass die Genehmigung durch den Grossen Rat und eine eventuelle Volksabstimmung zu einem Zeitpunkt stattfinden würden, da die Lehrerinnen und Lehrer und die Schulleitungen die Weiterbildungen (oder die neuen Lehrerinnen und Lehrer die entsprechende Ausbildung) absolviert hätten, der allergrösste Teil der Schülerinnen und -schüler seit ein bis zwei Jahren nach dem Lehrplan 21 des Kantons Bern mit den entsprechenden Lektionen unterrichtet und promoviert worden wären und die Gemeinden die Anstellungen der Lehrerinnen und Lehrer, die Infrastruktur und die Lehrmittel angepasst hätten.

Würde der Lehrplan 21 des Kantons Bern genehmigt, so würde er ohne weiteres weitergelten.

Würde der Lehrplan 21 des Kantons Bern nicht genehmigt, so würde er ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Nichtgenehmigung ausser Kraft treten.

Angesichts dessen, dass der Lehrplan 21 des Kantons Bern im Vergleich zum bisher gültigen Lehrplan 95 und dem Lehrplan Kindergarten keine grundsätzliche Änderung des Unterrichts mit sich bringt, wäre es durchaus möglich, den Lehrplan 21 des Kantons Bern nicht zu genehmigen und damit wieder ausser Kraft zu setzen. Gleichzeitig ist aber ein rechtliches Vakuum zu vermeiden. Es müssten deshalb Übergangsregelungen angeordnet werden, die die Rechte derjenigen Schülerinnen und Schüler achteten, die bereits nach dem Lehrplan 21 des Kantons Bern unterrichtet wurden. Die Übergangsregelungen müssten ermöglichen, dass die verantwortlichen Schulbehörden die Aufhebung des Lehrplans 21 des Kantons Bern umsetzen können. Soweit heute absehbar, wäre insbesondere ein Augenmerk darauf zu richten, wie mit den zusätzlichen Lektionen, die auf Grund der neuen Lektionentafel erteilt werden, und mit den Zeugnissen, die auf den Lehrplan 21 des Kantons Bern ausgerichtet wurden, umgegangen würde.

Die nachträgliche Nichtgenehmigung des Lehrplans 21 des Kantons Bern würde deshalb nicht zu einem sofortigen Wiederaufleben des Lehrplans 95 und des Lehrplans Kindergarten in ihrem Stand am 31. Dezember 2016 führen. Sie würde den Kanton dazu verpflichten, eine verbindliche Übergangsregelung zu schaffen bis zu dem Zeitpunkt, da ein angepasster Lehrplan für die deutschsprachigen Volksschulen vom Grossen Rat oder vom Volk genehmigt wäre.

Soweit heute ersichtlich wäre eine Einführungsverordnung des Regierungsrats ⁴⁰ ein mögliches Instrument für diese befristete Übergangsregelung.

Der Regierungsrat kann heute, und ohne die politischen Argumente im Abstimmungskampf zur Initiative zu kennen, keine präzisen Aussagen zu der zu jenem Zeitpunkt allenfalls nötigen Übergangsregelung machen. Wichtig wird dabei in erster Linie sein, eine lücken- und nahtlose Ausbildung der Kinder zu gewährleisten. Im Weiteren würde der Regierungsrat die politischen Argumente aufnehmen und den Übergangslehrplan sowie den zukünftigen, dem Grossen Rat vorzulegenden Lehrplan soweit möglich entsprechend ausgestalten.

4.6 Fazit

Die Initiative ist nicht nötig. Schon heute ist eine breite Mitwirkung der Fachleute und der Politik möglich. So bestimmt bereits heute der Grosse Rat wichtige Eckpunkte für die Lehrpläne (Volksschulgesetz, Finanzen).

Die Mehrheit des Grossen Rates hat bereits mehrfach festgelegt, dass es nicht die richtige Ebene wäre, wenn sich der Grosse Rat mit der umfassenden Diskussion und Genehmigung von Fachlehrplänen und deren Änderungen (Kindergarten bis zur neunten Klasse in zehn Fächern) befassen müsste.

⁴⁰ Art. 88 Abs. 3 KV.

Eine Annahme der Initiative würde die heutige Bildungspolitik der „ruhigen Hand“ gefährden und Unsicherheiten auslösen. Es droht, dass der Lerninhalt der Volksschule zum Spielball der Politik wird. Die Ziele der Volksschulbildung würden nicht mehr aufgrund fachlicher Kriterien erarbeitet, sondern aufgrund politischer Gewichtung. Im Falle einer Ablehnung des Lehrplans 21 würde der Kanton Bern zudem innerhalb der Schweiz und des Fürstentums Lichtenstein mit einem eigenen neuen Lehrplan isoliert dastehen, obschon das Berner Stimmvolk einer Harmonisierung der Bildungsziele zugestimmt hat.

Aus diesen Gründen ist der Regierungsrat der Meinung, dass es nicht sinnvoll ist, die bestehende bewährte Praxis zu ändern.

4.7 Finanzielle Auswirkungen der Initiative

Die Annahme der Initiative kann dazu führen, dass der Lehrplan 21 dem Stimmvolk vorgelegt wird. Nach heutigem Recht muss die Abstimmungsvorlage den Stimmberechtigten in Papierform zugestellt werden. Somit müsste jeder stimmberechtigten Person im Kanton Bern ein gedrucktes Exemplar des Lehrplans 21 zugesandt werden. Bei rund 730 000 Stimmberechtigten (Stand Februar 2017)⁴¹ würde dies Kosten von mehreren Millionen Franken ausmachen.

Würde der Lehrplan 21 vom Grossen Rat oder vom Volk in der nachgelagerten (Referendums-) Abstimmung nicht genehmigt, so würde sich die Frage stellen, ob und in welchem Umfang die ab Sommer 2018 vorgesehenen Zusatzlektionen des Lehrplans 21 in Deutsch, Mathematik sowie Medien und Informatik – mit Zusatzkosten von insgesamt rund 17.4 Mio. netto⁴² – weitergeführt würden. Wie in Ziffer 4.5.3 erwähnt, wäre dies eine der zentralen Fragen einer Nachfolgeregelung im Falle einer Ablehnung des Lehrplans 21.

5. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Initiative abzulehnen.

Bern, 26. April 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Simon*

Der Staatsschreiber: *Auer*

⁴¹ www.sta.be.ch > Staatskanzlei > Wahlen und Abstimmungen > Abstimmungen > Ergebnisse im Überblick > Ergebnisse 2017 > Resultate aller Verwaltungskreise und Gemeinden.

⁴² Voranschlag 2017 / Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020.

Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!»

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,
gestützt auf Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung¹⁾,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:*

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Initiativkomitee «Starke Volksschule Bern» eingereichte Gesetzesinitiative «Für demokratische Mitsprache - Lehrpläne vors Volk!» mit 18'861 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 1002 vom 7. September 2016).
2. Die Gesetzesinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lautet wie folgt:
«Das Volksschulgesetz des Kantons Bern vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) wird wie folgt geändert:

Art. 12

^{1 (neu)} Der Regierungsrat umschreibt in den Lehrplänen für die deutschsprachigen Volksschulen die Fächer sowie die Ziele und Inhalte für den Unterricht im Rahmen der Bestimmungen der Artikel 9 bis 11.

^{4 (neu)} Der Erlass und die Einführung von Lehrplänen und Lehrplanteilen fallen in die Zuständigkeit des Regierungsrates und des Grossen Rates. Sie bedürfen zu ihrer Anwendbarkeit der Genehmigung durch den Grossen Rat. Der Grossratsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Lehrplan- bzw. Lehrplanteiländerungen von untergeordneter Bedeutung führt der Regierungsrat in eigener Kompetenz ein.

^{5 (neu)} Interkantonale Vereinbarungen betreffend Lehrpläne und Lehrplanteile bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat; ausgenommen sind kurzfristig kündbare Vereinbarungen von untergeordneter Bedeutung. Der grossrätliche Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Art. 12a

^{3 (neu)} Der Erlass und die Einführung von Lehrplanteilen fallen in die Zuständigkeit des Regierungsrates und des Grossen Rates. Sie bedürfen zu ihrer

¹⁾ BSG 101.1

Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!»

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,
gestützt auf Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung¹⁾,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:*

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Initiativkomitee «Starke Volksschule Bern» eingereichte Gesetzesinitiative «Für demokratische Mitsprache - Lehrpläne vors Volk!» mit 18'861 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 1002 vom 7. September 2016).
2. Die Gesetzesinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lautet wie folgt:
«Das Volksschulgesetz des Kantons Bern vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) wird wie folgt geändert:

Art. 12

^{1 (neu)} Der Regierungsrat umschreibt in den Lehrplänen für die deutschsprachigen Volksschulen die Fächer sowie die Ziele und Inhalte für den Unterricht im Rahmen der Bestimmungen der Artikel 9 bis 11.

^{4 (neu)} Der Erlass und die Einführung von Lehrplänen und Lehrplanteilen fallen in die Zuständigkeit des Regierungsrates und des Grossen Rates. Sie bedürfen zu ihrer Anwendbarkeit der Genehmigung durch den Grossen Rat. Der Grossratsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Lehrplan- bzw. Lehrplanteiländerungen von untergeordneter Bedeutung führt der Regierungsrat in eigener Kompetenz ein.

^{5 (neu)} Interkantonale Vereinbarungen betreffend Lehrpläne und Lehrplanteile bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat; ausgenommen sind kurzfristig kündbare Vereinbarungen von untergeordneter Bedeutung. Der grossrätliche Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Art. 12a

^{3 (neu)} Der Erlass und die Einführung von Lehrplanteilen fallen in die Zuständigkeit des Regierungsrates und des Grossen Rates. Sie bedürfen zu ihrer

¹⁾ BSG 101.1

Anwendbarkeit der Genehmigung durch den Grossen Rat. Der Grossratsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Lehrplanteiländerungen von untergeordneter Bedeutung führt der Regierungsrat in eigener Kompetenz ein.

^{4 (neu)} Interkantonale Vereinbarungen betreffend Lehrpläne und Lehrplanteile bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat; ausgenommen sind kurzfristig kündbare Vereinbarungen von untergeordneter Bedeutung. Der grossrätliche Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Art. 74

^{2 (neu)} Er kann seine Befugnisse gemäss Artikel 17 Absatz 3, Artikel 25 Absatz 3, Artikel 26 Absätze 3 und 4, Artikel 27 Absatz 6, Artikel 46 Absatz 4, Artikel 46a Absatz 3, Artikel 47 Absätze 3 und 4, Artikel 49a Absatz 6, Artikel 49f Absatz 1, Artikel 54 Absatz 2 sowie Artikel 61 Absatz 7 ganz oder teilweise der Erziehungsdirektion übertragen.

Inkrafttreten

Die Artikel 12, 12a und 74 Absatz 2 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) treten sofort mit Annahme durch das Volk in Kraft.

Übergangsbestimmung zur Änderung von Artikel 12 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210), Lehrpläne für die deutschsprachigen Volksschulen:

Vor Inkrafttreten der Änderungen in Art. 12 VSG erlassene Lehrpläne und Lehrplanteile, die auf einen Zeitpunkt nach dem 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden und die nicht von untergeordneter Bedeutung sind, bedürfen der nachträglichen Genehmigung durch den Grossen Rat. Die entsprechenden Grossratsbeschlüsse unterliegen dem fakultativen Referendum.»

3. Die Initiative wird gültig erklärt.

4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.

Anwendbarkeit der Genehmigung durch den Grossen Rat. Der Grossratsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Lehrplanteiländerungen von untergeordneter Bedeutung führt der Regierungsrat in eigener Kompetenz ein.

^{4 (neu)} Interkantonale Vereinbarungen betreffend Lehrpläne und Lehrplanteile bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat; ausgenommen sind kurzfristig kündbare Vereinbarungen von untergeordneter Bedeutung. Der grossrätliche Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Art. 74

^{2 (neu)} Er kann seine Befugnisse gemäss Artikel 17 Absatz 3, Artikel 25 Absatz 3, Artikel 26 Absätze 3 und 4, Artikel 27 Absatz 6, Artikel 46 Absatz 4, Artikel 46a Absatz 3, Artikel 47 Absätze 3 und 4, Artikel 49a Absatz 6, Artikel 49f Absatz 1, Artikel 54 Absatz 2 sowie Artikel 61 Absatz 7 ganz oder teilweise der Erziehungsdirektion übertragen.

Inkrafttreten

Die Artikel 12, 12a und 74 Absatz 2 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) treten sofort mit Annahme durch das Volk in Kraft.

Übergangsbestimmung zur Änderung von Artikel 12 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210), Lehrpläne für die deutschsprachigen Volksschulen:

Vor Inkrafttreten der Änderungen in Art. 12 VSG erlassene Lehrpläne und Lehrplanteile, die auf einen Zeitpunkt nach dem 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden und die nicht von untergeordneter Bedeutung sind, bedürfen der nachträglichen Genehmigung durch den Grossen Rat. Die entsprechenden Grossratsbeschlüsse unterliegen dem fakultativen Referendum.»

3. Die Initiative wird gültig erklärt.

4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.

5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Bern, 26. April 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Simon*

Der Staatsschreiber: *Auer*

5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Bern, 28. Juni 2017

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Pulver*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Bern, 23. Mai 2017

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: *Zäch*