KANTON LUZERN

Kantonsrat

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 4. Dezember 2017
Kantonsratspräsidentin Vroni Thalmann-Bieri

B 89 Volksinitiative “Bildungsreformen vor das Volk”; Entwurf Kantonsratsbeschluss / Bildungs- und Kulturdepartement

Für die Kommission Erziehung, Bildung und Kultur (EBKK) spricht Kommissionsvizepräsident Adrian Bühler.

Adrian Bühler: Die EBKK hat die Volksinitiative „Bildungsreformen vor das Volk“ mit 9 zu 3 Stimmen für ungültig erklärt beziehungsweise die Forderungen, soweit sie gültig sind, abgelehnt. Die Initiative „Bildungsreformen vor das Volk“ wurde im Juli 2016 mit rund 4500 Unterschriften eingereicht. Es handelt sich um eine ausformulierte Gesetzesinitiative. Sie fordert mehr Kompetenzen für den Kantonsrat und die Stimmberechtigten bei Änderungen von Lehrplänen, Fächern und Wochenstundentafeln. Die Initiative führte in der Kommission zu intensiven juristischen Diskussionen. Die Auseinandersetzung zu den bildungspolitisch-inhaltlichen Aspekten ist dabei beinahe etwas in den Hintergrund getreten. Die EBKK hat eine Delegation des Initiativkomitees sowie Professor Paul Richli eingeladen und angehört. Die Kommissionsmitglieder beurteilen die fünf Forderungen der Initiative wie folgt: Zu den Forderungen 1 und 2: Ein neuer § 37a Absätze 1 und 2 verlangt eine obligatorische Volksabstimmung bei grundlegenden Lehrplanänderungen sowie eine nachträgliche Abstimmung über alle Lehrpläne seit 2014. Da für die Lehrpläne die Kompetenz beim Regierungsrat liegt und gegen einen Regierungsratsbeschluss aufgrund unserer Kantonsverfassung kein Referendum möglich ist, wäre für diese Forderung eine Verfassungsinitiative nötig. Die Kommissionsmitglieder sind sich einig, dass § 37a Absätze 1 und 2 für ungültig erklärt werden müssen. Anders sieht es bei der Forderung 3 beziehungsweise bei § 37b Absatz 1 aus. Dieser Paragraf verlangt, dass der Kantonsrat interkantonale Vereinbarungen genehmigen muss und dass dieser Entscheid dem fakultativen Referendum unterliegt. Gemäss Kantonsverfassung liegt die Kompetenz für interkantonale Vereinbarungen zum Teil beim Kantonsrat und zum Teil beim Regierungsrat – je nach Finanz- und Rechtsetzungsbefugnissen. Die Mehrheit der Kommission schliesst sich daher der Beurteilung des Bildungs- und Kulturdepartmentes an. § 37b Absatz 1 sei für ungültig zu erklären, weil für diese Forderung ebenfalls eine Verfassungsänderung nötig wäre. Die Kommissionsminderheit – und mit ihr Professor Paul Richli – meint jedoch, dass § 37b Absatz 1 durch eine verfassungskonforme Interpretation „geheilt“ beziehungsweise eingeschränkt werden könne. Die vierte Forderung der Initiative verlangt, dass der Kantonsrat die Wochenstundentafeln und die Fächer sowie die Struktur- und Modelländerungen genehmigen muss. Dagegen soll das fakultative Referendum möglich sein. Die Kommission ist sich einig, dass diese Forderungen gültig sind. Die Mehrheit lehnt diese Forderungen aber ab. Diese seien grossmehrheitlich erfüllt. Änderungen von Wochenstundentafeln oder von Schulmodellen würden bereits heute breit in die Vernehmlassung gegeben. Die Kommissionsminderheit will dem Parlament und der Stimmbevölkerung mehr Mitsprache geben und unterstützt die Forderungen. Die Minderheit

kritisiert, dass in den vergangenen Jahren Schulreformen erfolgt seien, bei denen weder die Lehrpersonen noch die Eltern oder der Kantonsrat hätten Einfluss nehmen können. Schliesslich verlangt die Initiative mit der Forderung 5 die Streichung von § 37 Absatz 1c und damit die Aufhebung der Bestimmung über die Schulkoordination. Die Kommissionsmehrheit lehnt dieses Begehren mit der Begründung ab, dass gemäss Bundesverfassung – und damit nach übergeordnetem Recht – alle Kantone zur Harmonisierung verpflichtet seien. Eine Streichung der Bestimmung habe somit kaum Auswirkungen. Eine Minderheit unterstützt die Streichung von § 37 Absatz 1c. Die EBKK ist sich einig, dass die ersten beiden Forderungen für ungültig erklärt werden müssen. Die Forderung 3 wurde mit 9 zu 3 Stimmen für ungültig erklärt. Ebenfalls mit 9 zu 3 Stimmen lehnt die Kommission den Rest der Initiative ab. Mit dieser Haltung übernimmt die Kommissionsmehrheit den Antrag der Regierung und bittet Sie, diesem Antrag ebenso zu folgen.

Für die CVP-Fraktion spricht Christine Kaufmann-Wolf.

Christine Kaufmann-Wolf: Die Initiative ist eine Reaktion auf die in den letzten Jahren ausgelösten Reformen im Volksschulbildungsbereich. Es gab in der Vergangenheit wirklich mehrere Anpassungen, welche für die Lehrpersonen, für die Eltern und auch für die Gemeinden zum Teil echte Herausforderungen darstellten. Es wurde sogar von „Reformitis“ gesprochen. Doch die Situation hat sich beruhigt. Wir alle wissen, dass eine zukunftsgerichtete Schule sich den heutigen Ansprüchen der Gesellschaft stellen muss und die Erwartungen der Wirtschaft an die Lernenden zu erfüllen hat. Die Schule soll nicht verstaubt sein, sondern sich angemessen an den heutigen Bedürfnisse orientieren, diese mitberücksichtigen und auch umsetzen. Im Nachhinein sind die in der Vergangenheit angegangenen Reformen wichtig und richtig. So konnte das Komitee auf Nachfrage keine der durchgeführten Erneuerungen beziehungsweise Anpassungen explizit als unnötig oder sogar als kläglich beurteilen. Mit der vorliegenden Initiative wird einmal mehr aufgezeigt, dass es nebst der aufwendigen Unterschriftensammlung auch sehr schwierig ist, einen vollendeten Initiativtext aufzusetzen, welcher nachfolgend umgesetzt werden kann. Die CVP tritt auf die Vorlage ein, erachtet die Initiative für teilweise ungültig und lehnt diese inhaltlich ab. Bei der vorliegenden Initiative ist – gemäss den Juristen – ein grosser Teil der Forderungen ungültig. Gründe für eine rechtswidrige Initiative sind: Das angerufene Gemeinwesen ist für den Gegenstand nicht zuständig. Die Form der Einheit wird nicht gewahrt oder der verlangte Beschluss verstösst gegen ein übergeordnetes Recht. So sind folgende Teile der Initiative ungültig: § 37a Absatz 1 ist ungültig, weil er gegen übergeordnetes Recht verstösst. § 37a Absatz 2 ist ungültig, weil die Kompetenz zum Erlass der Lehrpläne beim Regierungsrat liegt. § 37b Absatz 1 ist ungültig, weil für die Genehmigung von interkantonalen Verträgen bereits heute der Kantonsrat zuständig ist, ausser der Regierungsrat ist allein für den Abschluss berechtigt. Der Initiativtext widerspricht der Kantonsverfassung. Für eine Änderung dieser Kompetenzordnung ist eine Verfassungsinitiative nötig. Die verbleibenden gültigen Punkte lehnen wir inhaltlich ab. Die aktuellen Zuständigkeiten und die Kompetenzverteilung sind für uns sachlich, logisch und richtig. Die restlichen gültigen Forderungen sind bereits zur Hälfte erfüllt. § 37b Absatz 2: Für eine Änderung der Wochenstundentafeln ist der Regierungsrat zuständig. Eine mögliche Anpassung der Wochenstundentafeln wird dennoch bereits heute jeweils in eine breite Gruppe in die Vernehmlassung gegeben. Somit werden die Meinungen von Parteien, Gemeinden, Verbänden, Schulleitungen und Bildungskommissionen längst mit einbezogen und berücksichtigt. Mit § 37b Absatz 3 wird gefordert, dass die Strukturen und Modelländerungen vom Kantonsrat genehmigt werden müssen und diese dem fakultativen Referendum unterstehen. Diese Forderungen sind bereits im Volksschulbildungsgesetz geregelt und unterliegen somit dem fakultativen Referendum. Zur Streichung von § 37 Absatz 1c: Der Regierungsrat ist verantwortlich für die Strukturierung des Schulsystems. Dabei hat er auf die gesamtschweizerische und die regionale Schulkoordination Rücksicht zu nehmen. Die Initiative verlangt die Aufhebung dieser Bestimmung. Der Kanton Luzern ist jedoch gemäss Bundesverfassung zu einer Harmonisierung des Schulsystems verpflichtet. Fazit: Die Initiative schafft für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Unklarheiten.

Reformen im Volksschulbildungsbereich sind, wie bereits erwähnt, schon heute durch Vernehmlassungen breit abgestützt. Der Kantonsrat konnte bei den Tagesstrukturen mit der schul- und familienergänzenden Betreuung, dem Zweijahreskindergarten, der Abschaffung des Niveaus D und bei der letzten Revision betreffend Sprachförderung Stellung beziehen. Die Möglichkeit eines fakultativen Referendums besteht bereits heute. Wir wissen alle, dass Abstimmungen jeweils sehr zeit- und kostenintensive Prozesse sind. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssten über jede Anpassung der Wochenstundentafeln an der Urne abstimmen. Ist das sinnvoll? Ist das wirklich der Wunsch der Stimmberechtigten? Wir unterstützen weiterhin die aktuellen Zuständigkeiten und die Kompetenzverteilung im Volksschulbereich zwischen dem Regierungsrat, dem Kantonsrat und den Gemeinden. Die CVP erachtet die Initiative für teilweise ungültig und lehnt den gültigen Teil der Initiative ab.

Für die SVP-Fraktion spricht Bernhard Steiner.

Bernhard Steiner: Früher wurde im Kanton Luzern eine hohe demokratische Bildungskultur gelebt. Die Gemeinden und starke Schulpflegen sorgten unter Einbezug der Lehrerschaft in verantwortungsvollen Schritten für eine aufgeschlossene Schule. Gewünschte Neuerungen sind früher vom Erziehungsrat kritisch geprüft und kontrolliert worden. Heute werden Erkenntnisse der pädagogischen Hochschulen durch die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) über die Schulleitungen übereilt den Gemeinden aufgedrängt. Bewährte Lehrpersonen werden überstimmt und überfahren, Neues wird ungenügend vorbereitet und aufgezwängt. Die vielen Reformen der letzten Jahre werden schleichend umgesetzt und auf eine raffinierte Art legitimiert. Der Berner Bildungsdirektor Bernhard Pulver hat es vor Jahren einmal treffend formuliert: „auf Katzenpfoten reformieren“. Lange nicht alle lnnerschweizer Kantone befolgen Inhalt und Art der voreiligen und einseitigen Luzerner Ideologie. In vielen Deutschschweizer Kantonen ist für viele Belange der Volksschulbildung der Bildungs- oder Erziehungsrat zuständig, und ergänzend dazu regelt das entsprechende Gesetz der Volksschulbildung die Zuständigkeiten des kantonalen Parlaments. Mit der Abschaffung des Erziehungsrates im Jahr 1999 hat der Regierungsrat im Kanton Luzern die alleinige Entscheidungskompetenz für alle Massnahmen, welche die Volksschule betreffen. Dies ist störend und trifft für keine anderen Luzerner Gesetze zu. Dies ist demokratisch sehr bedenklich, werden hier doch das demokratische Prinzip der Gewaltentrennung, die Kontrollfunktion des Parlaments und die Entscheidungskompetenz der Stimmberechtigten völlig ausser Kraft gesetzt, dies notabene in einem Departement, das mit Abstand den grössten Finanzaufwand hat und einen wesentlichen Anteil an der Kostenentwicklung der kantonalen Finanzen und den damit verbundenen Problemen trägt. Gab es früher wenigstens noch die Kommission für Erziehungs- und Bildungsfragen, die dem Regierungsrat beratend zur Seite stand, wurde auch diese durch den Kantonsratsbeschluss vom 10. Mai 2010 aufgehoben. Der Abbau der Demokratie in Bildungsfragen erfolgte wie so oft in scheindemokratischen Prozessen in der Salamitaktik, oder wie es der ehemalige Erziehungsrat Franz Zemp in seinem Schreiben an die Mitglieder der EBKK formuliert hat: „von der Bildungs-Demokratie zum Bildungs-Diktat“. Seit der Aufhebung des Erziehungsrates hat die Dienststelle Volksschulbildung eine Reform nach der anderen initiiert, obwohl Regierungsrat Reto Wyss damals nach seiner Wahl zum Regierungsrat 2011 in einem Interview mit der „Luzerner Zeitung“ sagte, dass er die ewigen Reformen stoppen möchte. Leider sieht die Realität der letzten Jahre anders aus. So hat es weitere umfassende Schulreformen gegeben, ohne dass die Lehrpersonen, die Eltern oder der Kantonsrat Einfluss nehmen konnten. Dies soll nun mit den Gesetzesänderungen der Volksinitiative „Bildungsreformen vor das Volk“ geändert werden. Das lnitiativkomitee möchte dem Kantonsrat und den Stimmberechtigten bei Lehrplanänderungen, interkantonalen Vereinbarungen, Fächern und Wochenstundentafeln mehr Mitspracherechte einräumen. Daher verlangt es eine Änderung des Gesetzes über die Volksschulbildung. Zur rechtlichen Beurteilung: Die SVP geht mit der Regierung einig, dass § 37a Absätze 1 und 2 betreffend die Stimmberechtigten des Kantons Luzern wahrscheinlich für ungültig zu erklären sind. Wir sind jedoch klar der Meinung, dass § 37b, wo die Kompetenzen des Kantonsrates neu geregelt werden, vollumfänglich für gültig zu erklären ist, wie dies auch Professor Paul Richli

in seinen Ausführungen im Rahmen der EBKK-Sitzung ausgeführt hat. Zur fachlichen Argumentation: Die Initiative will im neuen § 37b Absatz 1 alle interkantonalen Vereinbarungen, welche die Volksschulbildung betreffen, durch den Kantonsrat genehmigen lassen und dem fakultativen Referendum unterstellen. Gemäss § 48 der Kantonsverfassung genehmigt der Kantonsrat alle interkantonalen Verträge, soweit nicht der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig ist. § 37b regelt somit in Zukunft diese Kompetenz des Kantonsrates. Neu würde dementsprechend beispielsweise das Erarbeitungsprojekt Lehrplan 21 dem Kantonsrat vorgelegt werden müssen. In den letzten Jahren gab es auch wesentliche Änderungen an den Wochenstundentafeln, beispielsweise die aktuelle Erhöhung der Französischlektionen in der 5. und 6. Klasse oder jetzt die Einführung der Wochenstundentafeln des Lehrplans 21 für das laufende Schuljahr 2017/18, aber auch die Reduktion der klassischen Hauswirtschaft, die jetzt durch einen parlamentarischen Vorstoss korrigiert werden soll. Eine Genehmigung der Wochenstundentafeln durch den Kantonsrat ist nicht nur pädagogisch sinnvoll, sondern aufgrund der jeweiligen finanziellen Auswirkungen auch absolut notwendig. Auch erfolgten in den vergangenen Jahren umfassende Strukturänderungen wie die Aufhebung der Kleinklassen, die Einführung der Sekundarschulniveaus A, B und C oder die Einführung der Basisstufe. Solche grundlegenden Änderungen sollen in Zukunft durch den Kantonsrat genehmigt werden. Entgegen den Beteuerungen der Regierung in der vorliegenden Botschaft, dass Änderungen der Strukturen oder von Schulmodellen einer Gesetzesänderung bedürfen, wurde das Niveau D per gesetzeswidrige Verordnung vom 13. April 2011 auf der Sekundarstufe aufgelöst und in die Sekundarstufe C integriert. Dies wurde erst nachträglich mit dem Beschluss des Kantonsrates vom 14. März 2016 auf Gesetzesstufe im Volksschulbildungsgesetz korrigiert. Hier hat der Kantonsrat seine Kontrollfunktion in keiner Art und Weise wahrgenommen. Deswegen braucht es den zusätzlichen Gesetzesartikel, wie er in der Initiative gefordert wird. Vielleicht haben Sie sich einmal die Mühe genommen abzuklären, woher die Bildungsideologien der Schulreformen und des Lehrplan 21 stammen. Ist Ihnen bewusst, dass beispielsweise die Forderung nach leistungs- und altersdurchmischten Klassen bereits vor mehr als 100 Jahren vom sozialistischen Utopisten John Dewey stammt, der der Meinung war, dass soziale Ungerechtigkeit nur damit zu bekämpfen sei, dass man die Kinder in unseren Schulen erziehen lässt und die guten Schüler nicht fördert und fordert, sondern dass sie dem durchschnittlichen Niveau gegen unten angepasst werden sollen, damit wieder soziale Gerechtigkeit herrscht? Wissen Sie, dass viele Professoren der pädagogischen Institutionen diese Ideologie seit rund 50 Jahren permanent in unseren pädagogischen Hochschulen umsetzen und uns diese primär sozialistisch motivierte Ideologie als modern und pädagogisch sinnvoll verkaufen wollen? Man kann deshalb durchaus verstehen, dass man die Dienststelle Volksschulbildung mit dem sozialistischen Politbüro vergleicht, wie dies kürzlich in einem Leserbrief beschrieben wurde. Wir unterstützen aus den eben dargelegten Argumenten diese Initiative. Wir sind aber der Meinung, dass der ganze § 37b für gültig erklärt werden soll.

Für die FDP-Fraktion spricht Gaudenz Zemp.

Gaudenz Zemp: Die Volksinitiative will die Kompetenzen im Bildungsbereich in fünf Punkten neu regeln. Sie versucht dies mittels einer Gesetzesinitiative zu erreichen. Die Kompetenzen sind jedoch in der Verfassung geregelt. Deshalb verfehlt die Initiative ihr Ziel, und offensichtlich sind drei der fünf Punkte ungültig. Gemäss Verfassung liegt die Kompetenz bezüglich der Lehrpläne und entsprechender interkantonaler Vereinbarungen bei der Regierung. Diese Kompetenz kann nicht auf Gesetzesebene neu dem Volk zugeteilt werden. Ein obligatorisches Referendum verstösst gegen übergeordnetes Recht. Hier hätte es vielmehr eine Verfassungsinitiative gebraucht. Die Initiative hätte auch eine rückwirkende Bestimmung enthalten. Diese ist nun ebenfalls hinfällig. Wir hätten sie aus ordnungspolitischen Gründen ohnehin abgelehnt. Struktur- und Modelländerungen sollen künftig in den Kantonsrat kommen und damit dem fakultativen Referendum unterliegen. Da diese Bestimmungen bereits im Volkschulbildungsgesetz festgeschrieben sind, besteht schon jetzt die Möglichkeit eines fakultativen Referendums. Hier braucht es also keine

Gesetzesänderung. Damit reduziert sich der Inhalt der Initiative auf eine Neuverteilung der Kompetenzen bezüglich der Definition von Fächern und Wochenstundentafeln sowie der Schulkoordination. Die angestrebte Neuerung bezüglich Fächern und Wochenstundentafeln ist aus Sicht der FDP abzulehnen. Die Kompetenzzuteilung ist in unseren Augen der Aufgabe angemessen, und sie ist stufengerecht und sinnvoll. Es kann nicht Aufgabe eines Kantonsrates sein, die Wochenstundentafel zu bestimmen. Dazu bedarf es zusammenhängender Detailkenntnisse und einer umfassenden Gesamtsicht, welche im Rahmen von parlamentarischen Prozessen leicht verloren gehen. Zudem besteht schon heute mit dem Instrument der Volksinitiative die Möglichkeit, gezielt Einfluss auf diese Ebene zu nehmen. Dies hat die Initiative „Nur eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ bewiesen. Die Aufhebung der Bestimmung bezüglich Schulkoordination lehnen wir ab. Hier ist allerdings dringend eine Klärung der Situation nötig. Artikel 62 der Bundesverfassung kann sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Bundesrat Alain Berset versteht die Regelung so, dass die Volksschulbildung schweizweit möglichst gleichgeschaltet wird. Für einen sozialdemokratischen Etatisten wie ihn ist dies keine Überraschung. Die FDP sieht aber die Kompetenz bezüglich Volksschulbildung klar bei den Kantonen. Der Verfassungsartikel legt in ihren Augen nur bezüglich weniger Parameter eine Harmonisierung fest. Diese ungeklärte Situation ist möglichst rasch zu bereinigen. Das hat aber auf Ebene Bund zu erfolgen. Gleichzeitig sind die Strategie und die Arbeit der Bildungsdirektorenkonferenz kritisch zu begleiten. Es ist zu verhindern, dass sich hier eine zusätzliche, vierte Staatsebene formt. Die Initiative legt hier den Fokus durchaus auf ein relevantes Problem. Fazit: Die FDP tritt auf die Botschaft B 89 ein. Sie folgt der Empfehlung der Regierung und votiert für eine Ablehnung der Volksinitiative beziehungsweise was davon für gültig erklärt worden ist.

Für die SP-Fraktion spricht Josef Schuler.

Josef Schuler: Die Volksinitiative verlangt, dass grundlegende Schulfragen vom Volk entschieden werden und somit einem obligatorischen Referendum unterliegen. Bereits der Regierungsrat hat in seiner Prüfung festgestellt, dass § 37a ungültig sei. Wir unterstützen die Ablehnung auch aus verfassungsrechtlichen Gründen, denn wir wollen uns an die eigenen Gesetze halten. Die Initiative fordert, dass die Lehrplanänderungen ab 2014 den Stimmberechtigten vorzulegen sind. Eigentlich zielt dieser Passus gegen den angenommenen Lehrplan 21 ab. Er entlarvt das Vorhaben der Initianten. Dies würde heissen, dass man aus dem Konkordat austreten und wieder die alten Lehrpläne einführen möchte. Lehrpläne sind immer dynamisch und unterliegen ständig einem Wandel. So müsste sich das Volk periodisch mit den Lehrplänen auseinandersetzen; das wäre für den Kanton eine zusätzliche Belastung, welche zu finanziellen Auswirkungen führen würde. Ich glaube nicht, dass das im Sinn der Initianten ist. Es reichen uns unsere politischen Instrumente; wir haben beispielsweise die Möglichkeit, jederzeit ein Postulat einzureichen. Die Kompetenzen für interkantonale Vereinbarungen sind heute schon beim Regierungsrat und zu Teilen auch beim Kantonsrat gut geregelt. Die Volksinitiative verlangt, dass alle interkantonalen Vereinbarungen fakultativ dem Referendum zu unterstellen sind. Um die Kompetenzordnung zu ändern, wäre eine Verfassungsinitiative erforderlich. Wir wollen diese Kompetenzordnung nicht umstossen. Es macht wenig Sinn, solche Verträge dem Referendum zu unterstellen. Die rechtmässig vom Volk gewählten Vertreter sind in der Lage, solche Verträge auszuhandeln, und können den Sinn und Zweck gut vertreten und darlegen. Ich glaube nicht, dass das Volk solche Verträge besser beurteilen kann als die Damen und Herren im Rat. Unser System beruht darauf, dass die grossen Richtungen vom Volk bestimmt werden und die Details vom Regierungsrat ausgehandelt werden. Die Wochenstundentafeln der verschiedenen Unterrichtsstufen werden heute in einem breiten Vernehmlassungsverfahren durch den Regierungsrat festgelegt. Diese Vernehmlassung hat bis jetzt immer ausgereicht. Wir glauben auch nicht, dass es zu besseren Resultaten bei den Wochenstundentafeln führen würde, wenn sie einem fakultativen Referendum unterlägen. Wie lange soll denn da hin und her diskutiert werden? Ich glaube nicht, dass dies im Sinn der Initianten wäre. Wir als Vertreter einer kleinen Partei wissen nur zu gut, dass die Mehrheiten in den Kommissionen auch im Rat etwa gleich verteilt sind. Wenn wirklich etwas an den Wochenstundentafeln

verändert werden soll, dann haben wir alle die politischen Werkzeuge dazu. Aber diese alljährlich im Kantonsrat zu diskutieren, geht uns zu weit. Die SP ist für Eintreten auf die Botschaft. Wir beurteilen es gleich wie der Regierungsrat, dass der ganze § 37a und § 37b Absatz 1 ungültig sind. Den Rest der Initiative lehnen wir ab.

Für die Grüne Fraktion spricht Ali R. Celik.

Ali R. Celik: Die Volksinitiative „Bildungsreformen vor das Volk“ fordert in grundlegenden Schulfragen umfassende Änderungen. Lehrplanänderungen sollen nicht nur in Zukunft, sondern auch rückwirkend direkt dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, somit auch die seit 2014 eingeführten Änderungen. Ausserdem sollen interkantonale Vereinbarungen vom Kantonsrat genehmigt und dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Dazu kommt noch, dass die Schulfächer, die Wochenstundentafeln sowie Struktur- und Modelländerungen im Schulsystem vom Kantonsrat genehmigt werden und dem fakultativen Referendum unterliegen sollen. Die Regierung erläutert in ihrer Botschaft, dass drei von fünf Forderungen der Initiative ungültig sind. Nach den Beratungen in der EBKK bleibt es nur bei einem Punkt umstritten, ob dieser gültig oder ungültig ist. Es geht dabei um interkantonale Vereinbarungen und ob diese vom Kantonsrat genehmigt werden müssen und dem fakultativen Referendum unterliegen sollen. Laut § 57 Absatz 1 der Kantonsverfassung heisst es aber, ich zitiere: „Der Regierungsrat führt die Verhandlungen bei interkantonalen und anderen Verträgen.“. Davon ausgehend ist für uns auch diese Forderung ungültig, denn sie setzt eine Änderung der Kantonsverfassung voraus. Initiativen erlauben es der Stimmbevölkerung, in die parlamentarische Arbeit einzugreifen beziehungsweise Korrekturen zu machen. Wir Grüne gewichten das Initiativrecht deshalb sehr hoch. Es braucht eindeutige Argumente, um eine Initiative für ungültig zu erklären. Die Grüne Fraktion tritt auf die Botschaft ein. Für uns sind drei Forderungen der Volksinitiative ungültig. Es betrifft § 37a Absätze 1 und 2 und § 37b Absatz 1. Es geht dabei um Lehrplanänderungen und interkantonale Vereinbarungen. Die anderen Teile der Initiative sind unserer Meinung nach gültig. Aus Sicht der Grünen sprechen folgende Argumente gegen die Initiative: Erstens: Die Initianten wollen dem Kantonsrat mehr Kompetenzen einräumen und die Kompetenzen der Regierung einschränken. Teile der Initiative sind ohnehin ungültig. Ausserdem würde die Umsetzung der Forderungen der Initiative aufwendiger, bürokratischer und kostenintensiver als die bisherige Praxis. Es erstaunt uns, dass diejenigen, die sich in diesem Rat gegen den Lehrplan 21 beziehungsweise gegen die sogenannte Bürokratisierung der Gesellschaft stellen und für die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Lehrpersonen und für die Kürzung der Stipendienbeiträge um 43 Prozent waren, jetzt das kostenpflichtige Verfahren verteidigen, wie es die Volksinitiative verlangt. Zweitens: Obwohl grosse Teile der Initiative ungültig sind, hält das Initiativkomitee weiterhin an der Initiative fest. Jedenfalls haben wir bisher nicht gehört, dass das Komitee die Initiative zurückziehen will. Von daher ist es nicht schwierig zu vermuten, dass die Initianten mit diesen Forderungen den neu eingeführten Lehrplan 21 infrage stellen möchten. Diese Initiative ist eine Fortsetzung der verschiedenen bisherigen Aktionen gegen den Lehrplan 21. Aus unserer Sicht ist diese Haltung sehr fraglich, insbesondere nach der Volksabstimmung zur Fremdspracheninitiative. Drittens: Die Grünen haben sich klar gegen die Fremdspracheninitiative positioniert. Wir sind der Auffassung, dass der Lehrplan 21 auf eine absehbare Zeit hin bestehen bleiben soll, damit man seine Schwächen und Stärken beurteilen kann. Danach kann man allenfalls Änderungen vornehmen. Viertens: Wie auch in der Botschaft darauf hingewiesen wird, sind wir der Meinung, dass die gültigen Teile der Initiative wie Fächer, Wochenstundentafeln und Struktur- und Modelländerungen im Schulsystem entweder teilweise erfüllt oder im Volksschulbildungsgesetz bereits geregelt sind. Die Grüne Fraktion lehnt aus den erwähnten Gründen auch die gültigen Teile der Volksinitiative ab. Die Begründung zum vorliegenden Rückweisungsantrag liegt noch nicht vor. Die Grüne Fraktion lehnt auch den Rückweisungsantrag ab.

Für die GLP-Fraktion spricht Claudia Huser Barmettler.

Claudia Huser Barmettler: Die GLP tritt auf die Vorlage ein und lehnt den Rückweisungsantrag ab. Die §§ 37 und 38 Absatz 1 erachten wir für ungültig. Es verstösst

gegen übergeordnetes Recht, vom Regierungsrat beschlossene Lehrplanänderungen und vor allem auch seit 2014 bereits beschlossene Änderungen direkt dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Die geforderte Gesetzesanpassung zur Genehmigung von interkantonalen Vereinbarungen setzt aufgrund der Kompetenzordnung eine Verfassungsinitiative voraus und ist darum auch für ungültig zu erklären. Den Antrag der SVP, nur § 37a für ungültig zu erklären, lehnen wir aus diesem Grund ab. Auch den Teil der Initiative zu § 37b Absätze 2 und 3 lehnt die GLP ab. Die Struktur und die Modelle der Volksschule sind im Volksschulbildungsgesetz geregelt. Änderungen werden dem Kantonsrat bereits heute mittels Gesetzesänderungen unterbreitet und unterliegen dem fakultativen Referendum. Änderungen der Wochenstundentafeln liegen in der Kompetenz des Regierungsrates, und das ist auch richtig so. Die politischen Parteien und die Gemeinden und Verbände nehmen jeweils an den Vernehmlassungen teil. Für uns ist diese Handhabung und somit die Regelung der Zuständigkeiten zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Gemeinden zielführend und ausreichend, und sie entspricht auch der korrekten Rollenaufteilung zwischen Strategischem und Operativem. Fächer und Wochenstundentafeln der verschiedenen Unterrichtsstufen sind daher nicht zusätzlich durch den Kantonsrat zu genehmigen, sonst verlassen wir unsere Ebene. Sicher brennt es uns manchmal auch unter den Nägeln, wenn wir gewisse Entscheide zur Kenntnis nehmen müssen. Wir müssen uns aber unserer Rolle bewusst bleiben. Einfluss können und sollen wir nehmen, das ist über die Schulpflegen oder Bildungskommissionen durchaus möglich. Wir müssen es einfach tun. Auch den Teil 5 der Initiative und damit die Streichung von § 37 Absatz 1 c lehnen wir ab. Der Kanton Luzern ist zur Harmonisierung des Schulsystems verpflichtet. Es ist notwendig, die Schulsysteme gesamtschweizerisch und regional zu koordinieren. Eine Streichung von § 37 Absatz 1c ist aus unserer Sicht deshalb falsch. Die GLP folgt dem Regierungsrat, die Initiative teilweise für ungültig zu erklären. Den gültigen Teil lehnen wir ab.

Barbara Lang: Die rechtliche Beurteilung der Initiative gibt Anlass zur Diskussion. Laut Professor Paul Richli ist § 37b Absatz 1 gültig. Der Rechtsdienst des Bildungs- und Kulturdepartementes hingegen erklärt § 37b Absatz 1 für ungültig. Erlauben Sie mir den Vergleich der Sichtweise, ob ein Glas halb leer oder halb voll ist. Ich bitte Sie, dem Grundsatz „im Zweifel für den Angeklagten“ Rechnung zu tragen und § 37b Absatz 1 für gültig zu erklären. Zum Inhalt der Initiative: Später behandeln wir das Postulat P 292 von Priska Wismer-Felder. Dieses Postulat wurde eingereicht, weil das Postulat P 477 von Marie-Theres Knüsel Kronenberg trotz der Erheblicherklärung durch unseren Rat von der Regierung nicht umgesetzt worden ist. Beide Postulate handeln von den Wochenstundentafeln. Wie man sieht, macht die Regierung, was sie will, da wir keine Möglichkeit haben, bei der Gestaltung der Wochenstundentafeln mitzuwirken. Die Fraktionssitzung der SVP hat letzten Oktober im Heilpädagogischen Zentrum Hohenrain stattgefunden. Die Direktorin des Zentrums hat uns von den schwerwiegenden Entscheidungen der Politik und den grossen Herausforderungen, diese Entscheide im Alltag umzusetzen, erzählt. Die Schulzeit am Heilpädagogischen Zentrum wurde durch den Regierungsrat von zehn auf neun Jahre reduziert. Die Auswirkungen auf die Wochenstundentafeln sind vermutlich allen klar. Dass unser Rat aber bei solchen gravierenden Entscheiden nicht mitbestimmen kann, kann ich nicht nachvollziehen. Ein anderes Beispiel sind die vielen Leserbriefe als Reaktion über den Artikel „Unruhestifter in den Schulen“ in der „Luzerner Zeitung“. Der Unmut und das Misstrauen vieler Bürger gegenüber der Bildungspolitik muss uns nachdenklich stimmen. Der Vorwurf, dass die Politik eine Zweiklassengesellschaft im Schulwesen wolle, muss widerlegt werden. Im Volksschulbildungsgesetz werden unter § 8, Organe des Kantons, zuerst der Regierungsrat, anschliessend das Departement und dann die Dienststelle aufgeführt. Der Regierungsrat entscheidet somit zusammen mit der Verwaltung über die Volksschule. Dies muss sich ändern, damit wir die Möglichkeit erhalten, unsere Aufgabe wahrzunehmen. Ich bitte Sie, den Antrag von Bernhard Steiner zu unterstützen. Erklären Sie § 37b Absatz 1 für gültig, und stimmen Sie der Initiative zu.

Für den Regierungsrat spricht Bildungs- und Kulturdirektor Reto Wyss.

Reto Wyss: Ich nehme zum Eintretensvotum von Bernhard Steiner Stellung. Er bedauert die Auflösung des Erziehungsrates. Es ist aber sachlich falsch, mit dieser Auflösung eine Kompetenzverschiebung hin zur Regierung zu verbinden. Die Kompetenzen des Regierungsrates waren schon vorher im Gesetz festgelegt, die Tätigkeit des Erziehungsrates hatte keinen Einfluss darauf. Auch Barbra Lang hat in ihrem Votum erklärt, dass die Regierung ganz allein über die Volksschulbildung entscheide. Wieso diskutiert Ihr Rat dann über das Volksschulbildungsgesetz? Und wieso gibt es Abstimmungen über dieses Gesetz, wie es in den letzten Jahren ja mehrmals der Fall war? Es ist also sachlich falsch zu behaupten, dass der Regierungsrat selbstherrlich entscheide. Bezüglich der Reformen in der Volksschule wurde zwar meine Aussage aus der Zeitung zitiert, aber nicht erklärt, um welche Reformen es sich seit 2011 handeln soll. Das wäre auch schwierig, denn seit 2011 gab es keine Reformen mehr. Die Gültigkeit von § 37b Absatz 1 ist umstritten. Das Initiativkomitee selbst anerkennt die beiden anderen Paragrafen für ungültig. Der Rechtsprofessor hat von einer verfassungskonformen Auslegung des Volksschulbildungsgesetzes gesprochen. Was bedeutet das? Bei Annahme von § 37b Absatz 1 würden wir etwas im Gesetz festhalten, das in der Verfassung als unmöglich erklärt wird. Das ist einerseits Augenwischerei und andererseits alles andere als bürgerfreundlich. Da es leider verpasst wurde, eine Verfassungsinitiative einzureichen, soll es dank diesem Passus doch noch zu einer Lösung kommen, so erscheint es mir jedenfalls. Noch ein Wort zu den altersgemischten Klassen: Diese Klassen haben gar nichts mit politischer Ideologie zu tun, sondern mit der Struktur unseres Kantons. Zahlreiche Gemeinden könnten ohne altersgemischte Klassen keine Primarschule mehr führen. Ich gehe davon aus, dass einige von Ihnen bereits in Ihrer Kindheit oder Jugend altersgemischte Klassen besucht haben. Ich bitte Sie, den Anträgen der Regierung zu folgen.

Antrag Meister Beat: Rückweisung.

Beat Meister: Meiner Meinung nach geht es bei dieser Vorlage vor allem darum, wie die Regierung mit Volksinitiativen umgeht. Die Regierung wehrt sich gegen die Lehrplanänderungen und verweist deshalb auf § 23 der Kantonsverfassung. Vor nicht allzu langer Zeit hat die Regierung beantragt, die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarschule“ für ungültig zu erklären. Unser Rat hat diesen Antrag jedoch mit 106 zu 0 Stimmen abgelehnt. Nun liegt wieder ein Volksbegehren vor, und die Regierung erklärt auch dieses erneut für ungültig. Die Regierung argumentiert dabei hauptsächlich mit § 23 der Kantonsverfassung. § 23 regelt jedoch nur, was den Stimmberechtigten vorgelegt werden muss. Es greift aber zu weit, aus diesem Paragrafen auch abzuleiten, dass kein Referendum gegen die Beschlüsse des Regierungsrates erfolgen kann. Die Beschlüsse der Regierung werden so faktisch unter Schutz gestellt. Eine solche Auslegung der Kantonsverfassung ist demokratiefeindlich, und es handelt sich um eine eigenmächtige Interpretation der Regierung, die um keinen Preis ein Referendum will. Wir dürfen uns als Kantonsräte nicht zu Handlangern der Regierung und von Juristen machen lassen. Unsere Aufgabe ist es vielmehr, die Demokratie in wichtigen Angelegenheiten zu ermöglichen. Ich beantrage deshalb, die Botschaft B 89 an die Kommission zurückzuweisen. Die Kantonsverfassung verbietet gemäss § 23 keine Volksinitiativen gegen Regierungsratsbeschlüsse. Die vorliegende Volksinitiative ist deshalb für gültig zu erklären und den Stimmbürgern so zur Abstimmung vorzulegen.

Ylfete Fanaj: Es ist nur eine Rückweisung an die Regierung möglich, nicht an die Kommission. Die Kommission hat ja bereits über die Vorlage befunden. Ich nehme deshalb an, Beat Meister spricht von einer Rückweisung an die Regierung.

Für die Kommission Erziehung, Bildung und Kultur (EBKK) spricht Kommissionsvizepräsident Adrian Bühler.

Adrian Bühler: Dieser Rückweisungsantrag ist der EBKK nicht vorgelegen. Die Kommission hat aber über die Vorlage befunden, und es liegt ein weiterer Antrag vor, über den abgestimmt werden kann.

Christine Kaufmann-Wolf: Wir haben in der EBKK gründlich über diese Vorlage diskutiert

und uns auch beraten lassen. Das Initiativkomitee ist ebenfalls eingeladen und angehört worden. Deshalb lehnt die CVP-Fraktion den Rückweisungsantrag ab.

Beat Meister: Es ist durchaus möglich, dass in einer Kommission gewisse grundsätzliche Fragen nicht diskutiert werden. Ich habe mich bei den EBKK-Mitgliedern unserer Fraktion erkundigt, ob über die Interpretation von § 23 tatsächlich diskutiert worden ist. Zudem nimmt die Regierung für ihre Argumentation § 23 sehr eigenmächtig in Anspruch. Laut § 23 Absatz 1c müssen interkantonale Verträge mit einer Kostenfolge von über 25 Millionen Franken für den Kanton vor das Volk. In Anbetracht der Finanzpläne der Gemeinden und der geplanten Schulraumerweiterungen in den Gemeinden kann angenommen werden, dass der Betrag von 25 Millionen Franken überschritten wird. Die Regierung hätte also § 23 auch anders interpretieren können. Es ist eine doppelte Eigenmächtigkeit, wie die Regierung mit diesem Paragrafen umgeht. Deshalb ist eine Rücknahme in die Kommission angebracht.

Für den Regierungsrat spricht Bildungs- und Kulturdirektor Reto Wyss.

Reto Wyss: Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen. Wir haben eine sehr differenzierte Begründung vorgelegt. In wesentlichen Punkten besteht selbst mit den Initianten Einigkeit darüber, dass zwei der drei Punkte dieser Initiative für ungültig zu erklären sind. Die Regierung erklärt nicht die gesamte Initiative für ungültig, sondern nur einen Teil. Bereits bei der Vorprüfung wurde darauf hingewiesen, dass die Initiative in gewissen Punkten ungültig ist. Trotz diesem Hinweis wurden Unterschriften gesammelt. Es wäre in der Verantwortung des Initiativkomitees gelegen, dem Volk einen gültigen Initiativtext vorzulegen, sonst macht auch eine Vorprüfung wenig Sinn. Für die Kompetenz des Kantons sind die genannten Finanzpläne der Gemeinden nicht relevant.

Der Rat lehnt den Antrag mit 84 zu 28 Stimmen ab.

Antrag Steiner Bernhard zu Ziffer 1: § 37a der am 24. Juni 2016 eingereichten Volksinitiative „Bildungsreformen vor das Volk“ ist ungültig.

Für die Kommission Erziehung, Bildung und Kultur (EBKK) spricht Kommissionsvizepräsident Adrian Bühler.

Adrian Bühler: Die EBKK hat den Antrag nach erfolgter Diskussion mit 9 zu 3 Stimmen abgelehnt. Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 84 zu 28 Stimmen ab.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative „Bildungsreformen vor das Volk“, wie er aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 84 zu 29 Stimmen zu.