

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 4. Oktober 2016

849

EINGANG GR			
26. Okt. 2016			
GRG Nr.	16	GE 6	56

Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Volksschule vom 29. August 2007 (VG; RB 411.11). Mit dieser Teilrevision wird der Französischunterricht, der heute in der 5. Klasse der Primarschule beginnt, auf die Sekundarstufe I verschoben.

I. Ausgangslage

1. Motion vom 13. Februar 2013 „Französisch erst auf der Sekundarstufe“

Die am 13. Februar 2013 eingereichte Motion „Französisch erst auf der Sekundarstufe“ (12/MO 13/85) verlangt, das aktuelle Fremdsprachenkonzept zu überarbeiten. Der obligatorische Französischunterricht sei aus dem Lehrplan für die Primarschule zu streichen. Nötige Anpassungen seien möglichst bald, spätestens mit der Einführung des Lehrplans 21 vorzunehmen. Zusätzlich könne ab der 5. Primarklasse Französisch als Freifach angeboten werden.

In der Motionsbegründung wird im Wesentlichen erklärt, viele Primarschüler und -schülerinnen seien mit zwei Fremdsprachen überfordert. Aus Sicht der Lehrmeister wäre die Stärkung von Deutsch sowie der naturwissenschaftlichen und handwerklichen Fächer wichtiger als Französisch. Frühfranzösisch bringe nichts, wie mehrere Studien gezeigt hätten. Ältere Schülerinnen und Schüler würden schneller lernen. Als erste Fremdsprache solle in der Primarschule nur die Weltsprache Englisch gelehrt werden.

In seiner Beantwortung vom 6. Mai 2014 beantragte der Regierungsrat, die Motion nicht erheblich zu erklären. Formell begründete er dies damit, dass die Änderung von Konzepten, Lehrplänen und Stundentafeln nicht Gegenstand einer Motion bilden kann (vgl.

§ 46 Abs. 1 Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau, GOCR; RB 171.1). Materiell wies er auf die Forderung von Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung (BV; SR 101) hin, wonach die Ziele der Bildungsstufen zu harmonisieren sind, und unterstrich den gesamtschweizerischen Koordinationsprozess, der mit der Sprachenstrategie („Modell 3/5“) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und dem Lehrplan 21 im Gang sei. Gestützt auf eine Umfrage 2014 der Schulaufsicht wurde dargelegt, dass Stütz- und Fördermassnahmen, Lernzielanpassungen und Dispensationen in den Fremdsprachen bei den Thurgauer Fünft- und Sechstklässler selten sind. Auch die bisherigen Forschungsergebnisse würden das Bild der allgemeinen Überforderung der Schülerinnen und Schüler durch die zweite Fremdsprache auf der Primarstufe nicht bestätigen. Nachdem die beiden Fremdsprachen erst ab dem Schuljahr 2011/2012 flächendeckend eingeführt worden seien, sei davon abzuraten, das Sprachenmodell 3/5 ohne gesicherte pädagogische Erkenntnisse übereilt aufzuheben. Es bilde staatspolitisch eine wichtige Klammer der mehrsprachigen Willensnation Schweiz. Ein isoliertes Vorgehen des Kantons Thurgau würde den gesamtschweizerisch beschlossenen Grundlagen widersprechen. Der Regierungsrat erklärte sich jedoch bereit, das Anliegen der Motionäre, ernsthaft überforderte Primarschülerinnen und -schüler vom Französischunterricht zu Gunsten von Deutsch und naturwissenschaftlichen Fächern zu entlasten, aufzunehmen, und stellte eine Verbesserung der Dispensations- und der Abwahlmöglichkeit für Primarschulfranzösisch in Aussicht.

Anlässlich seiner Sitzung vom 13. August 2014 erklärte der Grosse Rat die Motion mit 71:49 Stimmen für erheblich.

2. Umsetzung des Motionsanliegens auf Lehrplan- und Stundentafelebene

Der Regierungsrat hat in der Folge das Motionsanliegen im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für den neuen Lehrplan Volksschule Thurgau aufgenommen. In einem ersten Schritt wurde das Sprachenkonzept für die Volksschule des Kantons Thurgau revidiert. In der Arbeitsfassung vom November 2015 wurden die Eckpunkte für den Übergang zum Französischunterricht ab der 1. Klasse der Sekundarschule und die entsprechenden Stundentafeln festgelegt sowie die Lehrmittelsituation geklärt. Von einem Frei- oder Ergänzungsfach Französisch an der Primarschule wurde Abstand genommen, da die damit verbundenen Auswirkungen auf die Sekundarschule zu komplexen Lösungsvarianten und Belastungen geführt hätten.

Gestützt auf das neue Sprachenkonzept wurden die Entwürfe des Lehrplans Volksschule Thurgau und der Stundentafeln an das Sprachenmodell 3/7 angepasst. Um am Ende der obligatorischen Schulzeit im Fach Französisch dieselben Kompetenzen wie bisher zu erreichen und auch die Anschlussfähigkeit an die Mittelschulen und andere weiterführende Schulen zu gewährleisten, mussten die Französischlektionen an der Sekundarschule aufgestockt werden.

In der ersten Jahreshälfte 2016 fand die Vernehmlassung zu den Entwürfen des Lehrplans Volksschule Thurgau und der Stundentafeln statt. Während der neue Lehrplan insgesamt gute Resonanz fand, stiess die Verschiebung des Beginns des Französisch-

unterrichts auf die Sekundarstufe I aus verschiedenen Gründen auf deutliche Kritik. Zum einen wurde die Sprachenlastigkeit und zum anderen die zu hohe Gesamtlektionenzahl in der Sekundarschule moniert. Mit Blick auf dieses Vernehmlassungsergebnis und in einer Gesamtanalyse der Entwicklung der Fremdsprachenfrage (Erwartung eines Gesetzgebungsverfahrens, Volksentscheid 2006, nationale Sprachendiskussion) ist der Regierungsrat zum Schluss gekommen, den parlamentarischen Weg zur Regelung der Französischfrage zu wählen. Mit diesem Gesetzgebungsverfahren wird Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen und eine vertiefte Klärung der Sprachenfrage ermöglicht.

II. Gesamtrahmen des Fremdsprachenunterrichts

1. Pädagogische Gesichtspunkte

Im Zentrum der Verschiebung des Französischunterrichts auf die Sekundarstufe I steht das Anliegen, überforderte Primarschülerinnen und -schüler zu Gunsten von Grundlagenfächern (Deutsch, Mathematik) sowie von naturwissenschaftlichen und handwerklichen Fächern zu entlasten. Seit der Beantwortung der Motion „Französisch erst auf der Sekundarstufe“ vom 6. Mai 2014 sind verschiedene Studien zur Wirksamkeit des Fremdsprachenunterrichts und zur Frage der Überforderung der Schülerinnen und Schüler entstanden. Sie zeigen keine eindeutigen Ergebnisse und tendieren in Richtung des Befunds der Systematic Review 2015¹ zum Thema Fremdsprachenlernen, die von der Schweizerischen Koordinationskonferenz Bildungsforschung (CORECHED) von Bund und Kantonen in Auftrag gegeben worden ist: Es gibt gemäss derzeitigem wissenschaftlichen Forschungsstand in Sachen Fremdsprachenlernen keine Evidenz für oder gegen das derzeitige Sprachenmodell 3/5. Eine generelle Überforderung der Schülerinnen und Schüler durch das Erlernen mehrerer Sprachen lässt sich aus den vorliegenden Studien nicht herauslesen. Die Schulpraxis zeigt indessen, dass gewisse Schülerinnen und Schüler Mühe bekunden mit zwei Fremdsprachen in der Primarschule.

2. Interkantonale und gesamtschweizerische Gesichtspunkte

Die EDK hat sich 2004 auf eine nationale Lösung für einen harmonisierten Sprachenunterricht („Modell 3/5“) geeinigt, hat diese Sprachenstrategie im Jahr 2014 bestätigt und lädt die Kantone ein, die Harmonisierung der obligatorischen Schule weiter zu beachten und sich – wo noch erforderlich – ihr anzuschliessen (EDK-Beschluss vom 18. Juni 2015). Mittlerweile haben 23 der 26 Kantone das Sprachenmodell 3/5 eingeführt. Die Umsetzung der gemeinsamen Sprachenstrategie wird zum einen durch vier hängige kantonale Volksinitiativen und durch verschiedene parlamentarische Vorstösse in Frage gestellt. Zum anderen hat der Bundesrat mit dem laufenden Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1) die politische

¹ DISSEGAARD, C. B. ET AL. (2015). A systematic review of the impact of multiple language teaching, prior language experience and acquisition order on students' language proficiency in primary and secondary school. Copenhagen: Danish Clearinghouse for Educational Research.

Diskussion darüber entfacht, welche Rolle dem Bund bei der verfassungsmässigen Harmonisierung „der Dauer und Ziele der Bildungsstufen“ (vgl. Art. 62 Abs. 4 BV) zukommen soll. Aus föderalistischer Sicht ist eine Bundesintervention in die Bildungshoheit der Kantone mit aller Kraft zu verhindern. Die Kantone haben in den letzten Jahren im Bereich der Struktur- und Zielharmonisierung der öffentlichen Schule grosse Leistungen und damit den Tatbeweis erbracht, dass die Ausgestaltung des in der Bundesverfassung verlangten „Koordinationswegs“ (vgl. Art. 62 Abs. 4 BV) weiterhin Sache der Kantone bleiben muss.

Mit der geplanten Verschiebung des Französischunterrichts auf die Sekundarstufe I wird der Auffassung gefolgt, dass die Verfassungsbestimmung, wonach die Ziele der Bildungsstufen (Kindergarten, Primarschule, Sekundarschule) zu harmonisieren sind (vgl. Art. 62 Abs. 4 BV), auch eine etwas weitere Auslegung offen lässt, die für das Fach Französisch die vorgegebene Zielerreichung am Ende der Volksschule als wesentlich beurteilt und dafür das Primarschulfranzösisch als nicht unbedingt zwingend erachtet. Es ist offen, ob sich im Laufe der Zeit noch weitere Kantone diesem „Thurgauer Weg“ anschliessen würden. Aus heutiger Sicht ist festzuhalten, dass sich der Thurgau damit unter den Nachbar- und Deutschschweizer Kantonen (zusammen mit den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Uri) zum Sonderfall macht, was die Mobilität von Familien erschweren und die gemeinsame Lehrmittelentwicklung verunmöglichen wird. Zudem wird die Pädagogische Hochschule Thurgau (PHTG) weiterhin Primarlehrpersonen mit Französisch ausbilden müssen, um interkantonal bestehen zu können und dem Anerkennungsreglement der EDK zu genügen.

III. Erläuterungen zum neuen § 31 Abs. 4 VG

§ 31 enthält die inhaltlichen und verfahrensmässigen Vorgaben für die Lehrpläne und Stundentafeln der Volksschule. Der neue Absatz 4 hat zur Folge, dass sich das Fach Französisch im Lehrplan über die 1. bis 3. Sekundarklasse (3. Zyklus) erstreckt und in den Stundentafeln entsprechend Niederschlag findet. Französisch wird als zweite Fremdsprache nach Englisch eingeführt, das bereits ab der 3. Primarklasse unterrichtet wird. Das Adverb „erst“ nimmt zum einen auf diese Abfolge Bezug und zum anderen markiert es die Ausnahme zum Absatz 3, wonach die Lehrpläne der Thurgauer Volksschule nach Möglichkeit mit jenen der übrigen Kantone zu koordinieren sind. Gesetzestechnisch ungewöhnlich bleibt, einzelne Lehrplanvorgaben auf Gesetzesebene zu verankern.

Die im Zusammenhang mit dem neuen „Lehrplan Volksschule Thurgau“ geplanten Stundentafeln ab der 5. Primarklasse sind im Anhang (Beilage 3) aufgeführt. Ihnen sind die folgenden Gesamtzahlen der Wochenlektionen „Französisch“ in der Volksschule zu entnehmen:

- 14 Wochenlektionen gemäss heute gültigen Stundentafeln (5. Klasse Primarschule bis 3. Klasse Sekundarschule);
- 14 Lektionen gemäss geplanten Stundentafeln ab 1. August 2017 bis zum Inkrafttreten des neuen § 31 Abs. 4 VG (5. Klasse Primarschule bis 3. Klasse Se-

- kundarschule);
- 12 Lektionen gemäss geplanten Stundentafeln nach Inkrafttreten des neuen § 31 Abs. 4 VG (1. bis 3. Klasse Sekundarschule).

Die Reduktion um zwei Wochenlektionen gegenüber den bisherigen insgesamt 14 Lektionen erscheint vertretbar, da mit der Verschiebung des Französisch auf die Sekundarstufe I ein intensiverer Französischunterricht mit grösseren Lernfortschritten möglich ist. Gegenüber heute werden zwei zusätzliche Wochenlektionen Französisch auf der Sekundarstufe I unterrichtet.

Im Hinblick auf die Inkraftsetzung des neuen § 31 Abs. 4 VG wird der Regierungsrat auch den Lehrplan Volksschule Thurgau und die entsprechenden Stundentafeln den neuen gesetzlichen Vorgaben zum Französischunterricht anpassen.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Die Verschiebung des Französischunterrichts auf die Sekundarstufe I gemäss den geplanten Stundentafeln im Anhang (Beilage 3) hat bei den Beitragszahlungen keine finanziellen Auswirkungen, da die Pflichtlektionen pro Woche auf der Sekundarstufe I mit und ohne Primarschulfranzösisch weiterhin bei 102 Lektionen bleiben. Die zwei Mehrlektionen Französisch in der Sekundarschule werden innerhalb der Sekundarstufe I kompensiert. Somit ergeben sich auch bei den Lehrerbesoldungen keine finanziellen Auswirkungen.

Die Lehrmittelverlage Zürich und St. Gallen arbeiten an einem Feinkonzept zu einem neuen Anfängerlehrmittel für Französisch ab der 1. Sekundarklasse. Aufgrund der kleinen Auflage ist mit hohen Gestehungskosten zu rechnen, die heute aber noch nicht bezifferbar sind. Als Übergangslösung steht „envol prélude“ gefolgt von „envol 7 und 8“ zur Verfügung.

V. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen

- Entwurf des Regierungsrates
- Synopse
- Geplante Stundentafeln