

Der Lehrplan – Rechtsnatur und Bedeutung

Dissertationsbesprechung

STEPHANIE ANDREA BERNET*

SCHLAGWÖRTER

Bildung – Bildungsverwaltung – Grundschulunterricht – Lehrplan – Plan – Schule – Schulwesen – Verwaltungsrecht

I. Einleitung

«Kindheit verstaatlichen?», «Nein zum Schulzwang für 4-Jährige», «Nein zur Zwangsschule HarmoS»: Nur wenige Jahre zogen ins Land, bis nach den Abstimmungskampagnen zum HarmoS-Konkordat¹ in den Kantonen die nächste bildungspolitische Schlacht geschlagen wurde: «Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21», «Ja zu Lehrplänen mit klar definierten Stoffinhalten und Zielen», «Lehrplan vors Volk» – diese und andere politische Vorstösse sollten die Einführung der auf dem sprachregionalen Lehrplan 21² basierenden kantonalen Lehrpläne verhindern.³ Diese politische Auseinandersetzung rückte den Lehrplan in den Fokus der Öffentlichkeit und inspirierte zur vorliegend besprochenen Dissertation.⁴ Diese stellt bildungsrechtliche Fragestellungen zu den Funkti-

onen des Lehrplans, den Kompetenzen zum Erlass des Lehrplans und der Rechtsnatur des Lehrplans ins Zentrum.

II. Der Lehrplan und seine Einbettung

Beim *Lehrplan* handelt es sich um ein Instrument des Bildungsrechts. Dieser beschreibt ganze Schultypen bzw. Schulstufen im Zusammenhang curricular, d.h. er führt den ganzen Fächerkanon auf und seine Reichweite umfasst mehrere Schulstufen.⁵ Die heutigen Lehrpläne folgen diesem Aufbau und können zudem als kantonale oder als sprachregionale Lehrpläne kategorisiert werden. Ein sprachregionaler Lehrplan zeichnet sich dadurch aus, dass sich dessen Einzugsgebiet auf eine gesamte Sprachregion erstreckt.⁶ Dabei ist zwischen direkt und indirekt anwendbaren Lehrplänen zu unterscheiden.⁷ Der kantonale Lehrplan hingegen kommt nur im Gebiet eines einzelnen Kantons zur Anwendung und ist stets direkt anwendbar.⁸ Um die Bedeutung des Lehrplans zu erfassen, sind zwei entscheidende Faktoren näher zu betrachten: die Akteure des Grundschulwesens und die Einbettung des Lehrplans in das System des Bildungsrechts.⁹ Sowohl die Akteure, welche das Grundschulwesen beeinflussen, wie auch die den Lehrplan bestimmenden rechtlichen Faktoren sind auf unterschiedlicher Hierarchiestufe anzusiedeln, wobei auch internationale Einflüsse zu berücksichtigen sind.

* Dr. iur. HSG, Rechtsanwältin, Mitglied der Schriftleitung der 4. Auflage des St. Galler Kommentars zur Bundesverfassung, juristische Mitarbeiterin im Generalsekretariat der Universität St. Gallen.

¹ Interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (SR-EDK 1.2). Dem HarmoS-Konkordat sind bis heute 15 Kantone beigetreten, sieben Kantone haben den Beitritt abgelehnt und in vier Kantonen wurde bislang nicht endgültig darüber abgestimmt (siehe www.edk.ch → Themen → Obligatorische Schule → Liste der Beitrittskantone, abgerufen am 12. April 2021).

² Beim Lehrplan 21 handelt es sich um den sprachregionalen Lehrplan der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG und ZH. Dieser ist abrufbar auf <https://v-fe.lehrplan.ch>, abgerufen am 12. April 2021.

³ Eine Übersicht zu den verschiedenen politischen Vorstössen, welche im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 eingereicht wurden, findet sich auf www.lehrplan21.ch/sites/default/files/%C3%9Cbersicht-kantonale-Initiativen_2018-04-26_0.pdf, abgerufen am 12. April 2021.

⁴ STEPHANIE ANDREA BERNET, *Der Lehrplan – Rechtsnatur und Bedeutung*, Diss. St. Gallen 2020, Dike Verlag AG, St. Gallen 2021.

⁵ Siehe z.B. RUDOLF KÜNZLI, *Kantonale Lehrplanpolitik in der Schweiz*, in: Criblez/Gautschi/Hirt Monico/Messner (Hrsg.), *Lehrpläne und Bildungsstandards, Was Schülerinnen und Schüler lernen sollten*, Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Rudolf Künzli, Bern, 2006 61 ff., 66, 68.

⁶ BERNET (Fn. 4), 112.

⁷ Dazu Fn. 26 m.w.H.

⁸ BERNET (Fn. 4), 131.

⁹ Siehe im Detail BERNET (Fn. 4), 12 ff., 63 ff.

A. Die Akteure des Grundschulwesens

Laut Art. 62 Abs. 1 BV¹⁰ sind die Kantone zuständig für das Schulwesen. Sie sind nach Art. 62 Abs. 2 BV verpflichtet, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offensteht, obligatorisch und unentgeltlich ist und staatlicher Leitung oder Aufsicht untersteht.¹¹ Art. 62 Abs. 2 BV zeigt sich als notwendiges Pendant zu Art. 19 BV¹², damit der dort genannte grundrechtliche Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet werden kann. Art. 62 BV verdeutlicht die Position der Kantone als wichtige Akteure des Grundschulwesens. Allerdings gilt die Schulhoheit der Kantone nicht absolut, diese wird durch verschiedene internationale, nationale und interkantonale Normen beschränkt.¹³ In den Grenzen dieser Vorgaben verfügen die Kantone über Gestaltungsspielraum bei der Normierung des Grundschulwesens. Dies kann zu unterschiedlichen Bezeichnungen und Kompetenzen der mit Bildungsaufgaben betrauten Stellen führen: Konkrete Aufgaben im kantonalen Schulwesen übernehmen etwa der Regierungsrat, die Erziehungsdirektion oder der Erziehungsrat. Auf der Ebene der einzelnen Schulträger werden z.B. die Schulleitungen mit der operativen Führung und die als Schulpflege, Schulkommission oder (Schul-)Rat bezeichnete Behörde mit der strategischen Führung der Schule betraut. Träger der Schulen sind im Regelfall die Einwohnergemeinden, in wenigen Kantonen auch die sog. Schulgemeinden.¹⁴

Nicht erst seit der Einführung des HarmoS-Konkordats oder der Harmonisierungsbestimmung in Art. 62 Abs. 4 BV arbeiten die Kantone im Bereich des Grund-

schulwesens vielfach eng zusammen,¹⁵ um gemeinsam bildungspolitische Herausforderungen zu meistern und gesamtschweizerische Bildungsfragen zu koordinieren. Eine wichtige Rolle kommt dabei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zu.

An den Schulen selbst sind die Lehrpersonen als tragende Akteure zu nennen. Aufgrund ihres Berufsauftrags stehen diese in einem Sonderstatusverhältnis, was sich auch darin verdeutlicht, dass sie eine sich auf das ausserdienstliche Verhalten erstreckende Treuepflicht gegenüber dem Gemeinwesen haben.

Eine zentrale Rolle im Schulwesen kommt den Pädagogischen Hochschulen zu, welche im Rahmen ihres Leistungsauftrags für die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte verantwortlich sind. Damit die Qualität gewährleistet werden kann, müssen die Kantone als Träger der Pädagogischen Hochschulen ihre Aufsichtspflicht wahrnehmen. Um sicherzustellen, dass im Grundschulunterricht mit adäquaten Lehrmitteln gearbeitet wird und diese Unterlagen den Ansprüchen an den ausreichenden Grundschulunterricht genügen, legt der Kanton zudem die obligatorischen Lehrmittel fest und ist im Rahmen der Beteiligung an Lehrmittelverlagen für die Herstellung geeigneter Lehrmittel besorgt. Auch auf diese Weise nehmen die Kantone ihre Verantwortung nach Art. 62 Abs. 2 BV wahr.

Im Fokus jeder Schule stehen die Schülerinnen und Schüler. Aufgrund der Schulpflicht qualifiziert sich das Schulrechtsverhältnis als Sonderstatusverhältnis, denn nur über die Durchsetzung des Schulobligatoriums kann der Kanton seinen Bildungsauftrag erfüllen. Dieses Rechtsverhältnis zeichnet sich insbesondere durch die Unterwerfung unter die Schulgewalt aus und bringt auch Eingriffe in Grundrechte, wie etwa die Bewegungsfreiheit, mit sich. Aufgrund ihrer Erziehungsgewalt werden auch die Erziehungsberechtigten durch das Schulobligatorium zu Akteuren des Grundschulwesens. Dadurch erfahren diese einerseits eine Entlastung, da sie ihre Kinder nicht selbst unterrichten müssen, andererseits verlieren sie auch einen Teil des Einflusses auf die Erziehung ihrer Kinder. Dies insbesondere, da sie über weite Bereiche nicht mitbestimmen können, welche Lehrinhalte unterrichtet werden. Damit können auch Grundrechtsbeeinträchtigungen verbunden sein.¹⁶

¹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

¹¹ Zu Art. 62 Abs. 2 im Detail EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, N 12 ff.; BSK BV-HÄNNI, Art. 62 N 14 ff.

¹² Dazu im Detail KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, N 28 ff.; BSK BV-WYTTENBACH, Art. 19 N 6 ff.; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, § 38 N 7 ff.

¹³ Dazu nachfolgend II. B.

¹⁴ Bei den Schulgemeinden handelt es sich um Spezialgemeinden, welche Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung übernehmen (vgl. Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV ZH, SR 131.211]; s.a. HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, 279 f.). Sie bestehen nur noch in wenigen Kantonen: Art. 46 Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. November 1872 (SR 131.224.2); Art. 86 Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (SR 131.216.2); Art. 88 Abs. 1 Bst. b, Art. 92 Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SR 131.225); § 57 Abs. 3, § 71, § 85 Abs. 2 Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (SR 131.228); Art. 83 Abs. 2 KV ZH. Schulgemeinden sind wie politische Gemeinden selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. Art. 83 Abs. 3 KV ZH).

¹⁵ Einen Überblick bietet ein Blick in die Rechtssammlung der EDK: www.edk.ch → Dokumentation → Rechtstexte und Beschlüsse → Rechtssammlung, abgerufen am 12. April 2021.

¹⁶ Dieses Spannungsfeld zwischen elterlichem Erziehungsrecht und staatlichem Bildungsauftrag zeigt sich insbesondere in

Wie sich anhand der eingangs erwähnten Beispiele zeigt, handelt es sich beim Bildungswesen um einen sensiblen politischen Bereich, sodass auch die Gesellschaft (und damit verbunden die Berufswelt, nachfolgende Schulen und die Politik) als Akteurin des Bildungswesens zu bezeichnen ist: Der Grundschulunterricht muss u.a. die Voraussetzungen für einen Übertritt an nachfolgende Schulen sowie eine erfolgreiche Teilnahme am Berufsleben schaffen. Können diese Ansprüche nicht erfüllt werden, ist es an der Gesellschaft, die entsprechenden Diskussionen zu führen, und an der Politik, diese einzubringen. Mit der gesellschaftlichen Sensibilität des Grundschulwesens lassen sich auch die politischen Vorstösse im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 erklären, welche den Lehrplan – der vorher ein eher stilles Dasein fristete – urplötzlich ins Zentrum der Aufmerksamkeit katapultierten.¹⁷

B. Der Lehrplan im Normgefüge

Die Ausgestaltung des Lehrplans wird durch verschiedene rechtliche und faktische Bedingungen geprägt: Einerseits beeinflussen internationale und bundesrechtliche Bestimmungen die inhaltliche Ausgestaltung des Lehrplans. So muss die Schulbildung gemäss Art. 29 Ziff. 1 Bst. a KRK¹⁸ etwa die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung bringen, muss der Grundschulunterricht gemäss Art. 19 und 62 Abs. 2 BV ausreichend sein und sind gemäss Art. 12 Abs. 4 SpoföG¹⁹ während der obligatorischen Schulzeit drei Lektionen Sport pro Woche zwingend. Diese in nationalen und internationalen Normen enthaltenen Minimalbestimmungen, welche bei der Regelung des Grundschulbereichs zu beachten sind, schränken die Schulhoheit der Kantone ein. Daneben

haben auch internationale Leistungsvergleichsstudien wie z.B. PISA²⁰ und Forschungsergebnisse (z.B. aus dem Bereich der Pädagogik) einen Einfluss auf die Debatte im schweizerischen Bildungswesen.

Zu den weiteren wichtigen Regelungsebenen gehört das interkantonale Recht und dabei insbesondere das Schulkonkordat²¹ und das HarmoS-Konkordat. Die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit hat insbesondere seit dem Erlass von Art. 62 Abs. 4 BV, wonach die Kantone auf dem Koordinationsweg eine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen erreichen sollen, zugenommen.²² Neben den beiden genannten Konkordaten, welche Eckwerte für das Grundschulwesen, wie z.B. die Dauer der Schulbildung (Art. 2 Schulkonkordat) oder die Bereiche der Schulhalte (Art. 3 f. HarmoS-Konkordat) festlegen, spielen auch die nationalen Bildungsstandards, welche bislang für die Fachbereiche Schulsprache, Fremdsprache, Mathematik und Naturwissenschaft festgelegt wurden, eine Rolle.²³ Diese Bildungsstandards formulieren Grundkompetenzen, die am Ende der Schulzeit von allen Schülerinnen und Schülern erreicht werden sollen. Im Rahmen des Bildungsmonitorings wird das Erreichen dieser Grundkompetenzen überprüft.²⁴ Um Mobilitätshindernisse abzubauen, die Ziele des Grundschulunterrichts zu harmonisieren und die Erfüllung der Bildungsstandards zu ermöglichen, wurden für die drei Sprachregionen der Schweiz zudem sprachregionale Lehrpläne ausgearbei-

denjenigen Fällen, in denen für Teile des Schulunterrichts aus religiösen Gründen Dispensationsgesuche eingereicht werden. Betroffen sind v.a. der Schwimm- und der Sexualkundeunterricht (s. dazu BGE 119 Ia 178, 135 I 79, BGER 2C_666/2011 [7. März 2012], 2C_1079/2012 [11. April 2013], 2C_132/2014 [15. November 2014]; STEPHAN BREITENMOSER, Der Einfluss des internationalen Rechts auf das föderalistische Bildungsrecht der Schweiz, in: Ehrenzeller/Nobs/Engeler/Meyer/Müller [Hrsg.], Verfassungsbildner – Bildungsverfasser, Kolloquium zu Ehren des 65. Geburtstags von Professor Bernhard Ehrenzeller, Zürich/St. Gallen 2020, 51 ff., 81 ff.).

¹⁷ Vgl. für einen Überblick über solche Vorstösse und deren Einordnung in Bezug auf demokratische und fachliche Legitimationsfragen BERNET (Fn. 4), 200 ff., 204 f.

¹⁸ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (KRK, SR 0.107).

¹⁹ Bundesgesetz vom 17. Juni 2011 über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SpoföG, SR 415.0).

²⁰ Dazu www.oecd.org/pisa, abgerufen am 12. April 2021.

²¹ Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (SR-EDK 1.1).

²² Ob es sich bei Art. 62 Abs. 4 BV um eine Pflicht oder eine Obliegenheit handelt, ist umstritten. Für einen Überblick der verschiedenen Lehrmeinungen vgl. BERNET (Fn. 4), 77, Fn. 350.

²³ Diese sind abrufbar unter www.edk.ch → Themen → Obligatorische Schule → Nationale Bildungsziele → Nationale Bildungsziele der EDK, abgerufen am 12. April 2021.

²⁴ Die Ergebnisse fliessen in den Bildungsbericht ein, der alle vier Jahre herausgegeben wird. Der neuste datiert aus dem Jahr 2018: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Bildungsbericht Schweiz 2018, Aarau 2018. Vgl. zum Bildungsmonitoring insgesamt www.sbf.admin.ch → Bildung → Bildungsraum Schweiz → Bildungszusammenarbeit Bund-Kantone → Bildungsmonitoring, abgerufen am 12. April 2021.

tet.²⁵ Soweit diese nicht direkt anwendbar sind, beeinflussen sie die Ausgestaltung der kantonalen Lehrpläne.²⁶

Detaillierte Regelung erfährt das Grundschulwesen schliesslich durch das kantonale Recht. Dieses legt unter Beachtung der Grenzen der kantonalen Schulhoheit die Rahmenbedingungen des Schulwesens fest und definiert den Lehrplan als Instrument des Bildungsrechts. Dabei sind die rechtlichen Bestimmungen zu den Lehrplänen kantonal sehr unterschiedlich: In einigen Kantonen wird der Begriff vorausgesetzt, andere Kantone verfügen über eine Legaldefinition oder umschreiben die Inhalte des Lehrplans in offener Weise oder mit konkretem Fächerkatalog.²⁷ Als Gemeinsamkeit kann immerhin festgestellt werden, dass alle schweizerischen Kantone den Lehrplan in der Normierung zum Grundschulbereich aufgreifen und die Bestimmungen so formuliert sind, dass sie einen Spielraum für die Ausgestaltung des Lehrplans ermöglichen.

III. Der Lehrplan als Instrument des Bildungsrechts

A. Die Funktionen des Lehrplans

Die Bedeutung des Lehrplans für das Bildungsrecht und dessen Komplexität als rechtliches Instrument akzentuieren sich, wenn man sich das Zusammenspiel der am Grundschulbereich beteiligten Akteure und der rechtlichen Einbettung des Lehrplans vor Augen führt: Der Lehrplan wird auf kantonalen Ebene als Instrument zur Steuerung des Grundschulwesens eingesetzt und die mit dem Erlass des Lehrplans betraute Behörde ist angehalten, diesen so zu formulieren, dass der Bildungsauftrag von mit der Umsetzung befassten weiteren Behörden, Institutionen und Personen realisiert werden kann.²⁸

Damit zeigt sich eine erste zentrale Funktion²⁹ des Lehrplans: die *Konkretisierung des Begriffs des ausreichenden Grundschulunterrichts*. Das Besondere an dieser Funktion ist, dass sie gegenüber den weiteren Funktionen des Lehrplans vorgelagert ist. Die übrigen Funktionen richten sich an die mit der Umsetzung des Bildungsauftrags betrauten Behörden, Institutionen und Personen und dienen dazu, dass der ausreichende Grundschulunterricht auf der Basis des im Lehrplan formulierten Bildungsauftrags in der Praxis realisiert werden kann. In diesem Zusammenhang kommt dem Lehrplan etwa die Funktion als *Arbeitsinstrument* zu: Der Lehrplan soll für verschiedene Akteure des Grundschulwesens wie Lehrpersonen, Lehrmittelverlage oder Pädagogische Hochschulen als Arbeitsgrundlage dienen. So dient er beispielsweise einerseits den Lehrpersonen im Bereich der Unterrichtsvorbereitung, andererseits den Lehrmittelverlagen als Basis für die Ausarbeitung entsprechender Lehrmittel und den Pädagogischen Hochschulen als Grundlage für die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte. Neben solchen Umsetzungsfunktionen kommen dem Lehrplan weitere Funktionen zu. Zu diesen zählt etwa die *Orientierungs- und Informationsfunktion*: Die damit verbundene Zielsetzung liegt darin, sämtliche Grundschulakteure wie etwa Erziehungsberichtigte, Schülerinnen und Schüler, nachfolgende Schulen und Ausbildungsstätten, aber auch Gesellschaft und Politik über das Wissen und die Kompetenzen, die an der Volksschule zu erlernen sind, zu informieren und zu orientieren.

B. Der Lehrplan als Planungsinstrument

Für die rechtliche Einordnung des Lehrplans ist einerseits von Bedeutung, wer den Lehrplan erlässt, und andererseits ist zu beachten, welche Ziele mit dem Lehrplan erreicht werden sollen. Da die Schulhoheit bei den Kantonen liegt, erstaunt es nicht, dass kantonale Organe mit dem Erlass des Lehrplans betraut sind. Trotz der interkantonalen Zusammenarbeit ist der Lehrplan ein kantonales Instrument geblieben.³⁰ Dies gilt insbesondere für diejenigen Lehrpläne, welche auf dem Lehrplan 21 basieren, denn dieser dient als Modellvorlage für die kantonalen Lehrpläne.³¹ Obwohl im kantonalen Bildungsrecht Unterschiede bestehen, ist in allen Kantonen eine

²⁵ Lehrplan 21 (Fn. 2); Plan d'études romand (PER), sprachregionaler Lehrplan der französisch- und mehrsprachigen Kantone BE, FR, GE, JU, NE, VD und VS, <https://www.plandetudes.ch>, abgerufen am 12. April 2021; Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese, Lehrplan für den Kanton Tessin, aufbauend auf dem HarmoS-Konkordat, <https://scuolalab.edu.ti.ch/temieprogetti/pds>, abgerufen am 12. April 2021.

²⁶ Direkt anwendbar sind der PER und der Piano di studio (dazu im Detail BERNET [Fn. 4], 126, 127 f.).

²⁷ Für eine Übersicht und konkrete Beispiele s. BERNET (Fn. 4), 131 ff.

²⁸ In der Formulierung der Inhaltsbestandteile des Lehrplans kommt also der Bildungsauftrag zum Ausdruck. Für ein Beispiel eines Lehrplans s. BERNET (Fn. 4), 143 ff.

²⁹ Zur Herleitung und Darstellung aller Funktionen eines Lehrplans s. BERNET (Fn. 4), 174 ff.

³⁰ Zu den Besonderheiten des PER siehe BERNET (Fn. 4), 124 ff.

³¹ Zur Entwicklung und Rechtsnatur des Lehrplans 21 s. BERNET (Fn. 4), 117 ff., ANDREAS GLASER/CORINA FUHRER, Der Lehrplan 21: Interkantonales soft law mit Demokratiedefizit, ZSR 2015 I, 513 ff., insb. 518.

Exekutivbehörde mit dem Erlass des Lehrplans betraut. Je nach kantonaler Regelungsgrundlage ist entweder der Regierungsrat³², die Erziehungsdirektion³³ oder der Erziehungsrat³⁴ für den Erlass des Lehrplans zuständig.

Die Zielsetzung des Lehrplans ist es, den ausreichenden Grundschulunterricht zu ermöglichen. Das heisst, der Lehrplan wird für die Steuerung des Grundschulwesens eingesetzt und enthält das Umsetzungskonzept des Kantons für die Realisierung des Bildungsauftrags. Daraus ergibt sich, dass der Lehrplan der Planungsverwaltung zuzuordnen ist und eine Handlungsform der Verwaltung darstellt.³⁵

Der mit dem Bildungsauftrag angestrebte ausreichende Grundschulunterricht wird erreicht, wenn dem Lehrplan die angesprochenen Funktionen zukommen und er entsprechend dieser Funktionen von den mit der Umsetzung des Bildungsauftrags betrauten Behörden, Institutionen und Personen (also den Adressaten des Lehrplans) eingesetzt wird. Damit sich die Umsetzungsfunktionen (z.B. als Arbeitsinstrument) und die übrigen Funktionen (z.B. als Informations- und Orientierungsinstrument) erfüllen können, bedürfen sie einer bestimmten Wirkung auf ihre jeweiligen Adressaten. Je nach zu erfüllender Funktion und Adressat liegt entweder eine imperative oder eine indikative Wirkung vor.³⁶

er ein Instrument der Planungsverwaltung und als Handlungsform des Verwaltungsrechts zu qualifizieren.

Basierend auf der Darstellung dieser Verflechtungen und dem Lehrplan des Kantons St. Gallen als konkretem Anschauungsbeispiel werden im Rahmen der besprochenen Dissertation die Funktionen des Lehrplans hergeleitet und deren Wirkung auf die verschiedenen Adressaten geprüft, um die Rechtsnatur des Lehrplans zu eruieren. Kombiniert mit weiteren bildungsrechtlichen Fragestellungen kann so im Ganzen aufgezeigt werden, wie dem Lehrplan steuernde Wirkung im Grundschulbereich zukommt.

IV. Schlussbemerkungen

Der Lehrplan ist ein komplexes Instrument des Bildungsrechts und lässt sich als solches nicht leicht in eine konkrete rechtliche Form giessen. Um eine rechtliche Einordnung vornehmen zu können, ist einerseits das Normgefüge zu beachten, aus welchem hervorgeht, dass der Lehrplan ein kantonales Bildungsinstrument ist und von einem Exekutivorgan erlassen wird. Von Bedeutung für die Einordnung sind daneben die Verflechtungen zwischen den einzelnen Grundschulakteuren und der Wirkung, welche der Lehrplan auf diese entfalten muss, damit das Gesamtziel – die Sicherstellung des ausreichenden Grundschulunterrichts – erreicht werden kann. Aus dem Umstand, dass der Lehrplan von einer Exekutivbehörde erlassen wird und als Steuerungsmittel für die Erfüllung des Bildungsauftrags eingesetzt wird, ist

³² So in den Kantonen AG, AR, GL, GR, LU, NW, OW, SO und TG.

³³ So in den Kantonen BE, FR und VS.

³⁴ So in den Kantonen AI, BL, BS, SG, SH, SZ, UR, ZG und ZH.

³⁵ Zur Herleitung s. BERNET (Fn. 4), 216 ff., insb. 220 ff.

³⁶ Zur Herleitung s. BERNET (Fn. 4), 257 ff.