

Sitzung vom 10. August 1994

2444. Motionen (Revision des Volksschulgesetzes)

Kantonsrat Peter Aisslinger, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 7. März 1994 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Revision des Volksschulgesetzes zu unterbreiten, welche die Autonomie der einzelnen Schulgemeinden im Kanton Zürich verstärkt, indem die strategische Führung des zürcherischen Volksschulwesens bei der Erziehungsdirektion gestrafft wird, die operative Führung der einzelnen Schulen aber wirkungsvoll und mit den entsprechenden Kompetenzen versehen auf die Gemeindeebene verlagert wird.

Die Kantonsräte Martin Ott, Bäretswil, und Hans Peter Amstutz, Fehraltorf, haben am 7. März 1994 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird eingeladen, unverzüglich die Revision des Volksschulgesetzes an die Hand zu nehmen und neben dem Einbezug der Erfordernisse, die sich aus dem Geist des Neuen Lehrplans ergeben, vor allem folgende Forderungen einzubeziehen:

1. Im Rahmen des Neuen Lehrplans ist den Schulgemeinden mehr Autonomie bei der Ausgestaltung ihrer Schulen einzuräumen, damit lokale Verhältnisse besser berücksichtigt werden können.
2. Den Schulgemeinden soll es gesetzlich ermöglicht werden, Schulen mit eigener Prägung zu errichten.
3. Auch das Errichten und Betreiben von privaten Volksschulen soll als Ergänzung zur Staatsschule möglich sein. Falls diese Schulen durch offene Trägerschaften und innere Solidarität garantieren können, dass Kinder unabhängig der finanziellen Möglichkeiten der Eltern aufgenommen werden, ist zu prüfen, ob Subventionsanteile auszurichten sind.

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens und des Erziehungsrates

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zu den Motionen Peter Aisslinger, Zürich, und Mitunterzeichnenden sowie Martin Ott, Bäretswil, und Hans Peter Amstutz, Fehraltorf, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Grundideen der Volksschule wurden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur Zeit der Regeneration gelegt. Die Bildungshoheit sollte von der Kompetenz der Kirche in die Verantwortung des Staates gelegt werden. Die allgemeine Volksbildung, d.h. die Erziehung zur Mündigkeit als Staatsbürger, wurde als Grundlage für die Ausübung der demokratischen Rechte erachtet und in die Hände des Volkes gelegt. Die obligatorische Schulpflicht und die Verbindlichkeit eines kantonalen Lehrplans sollten der Chancengleichheit und insbesondere dem Abbau des Bildungsgefälls zwischen Stadt und Land dienen. Eine grosse Bedeutung wurde zudem der Ausbildung und Auswahl der Lehrkräfte beigemessen.

Die Grundideen sind heute noch gültig und stützen sich auf die folgenden Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen:

Art. 62 der Kantonsverfassung vom 29. Mai 1874 erklärt die Förderung der allgemeinen Volksbildung und der republikanischen Bürgerbildung zur Sache des Staates. Der Erziehungsdirektion ist durch Gesetz ein Erziehungsrat beigegeben. Als Schulbehörden werden die Bezirksschulpflege und die Gemeindeschulpflege genannt; letztere hat die Schulen der Gemeinde zu leiten und zu beaufsichtigen. Die Kompetenzzuteilung auf kantonaler Ebene erfolgt durch die §§ 33f. des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung

des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899; die Aufgaben der Schulbehörden aller Ebenen sind in den §§ 1-191 des Unterrichtsgesetzes vom 23. Dezember 1859 geregelt. Dazu kommen verschiedene Kompetenzzuweisungen im Volksschulgesetz vom 11. Juni 1899.

Kantonale Vorschriften, Vorgaben und Kompetenzen sind aus verschiedenen Gründen unerlässlich:

1. Das Schulsystem soll im Kanton in seinen Grundzügen einheitlich sein (z.B. Einschulungsalter, Dauer der Schulpflicht, Schulstruktur).
2. In der Volksschule müssen bestimmte Grundsätze und Bildungsansprüche garantiert sein (z.B. Unentgeltlichkeit von Unterricht, Lehrmittel und Schulmaterialien, Glaubens- und Gewissensfreiheit, sonderpädagogische Versorgung, gleiche Ausbildung für Knaben und Mädchen).
3. Steuerungsvorschriften im Sinne von Minimalanforderungen und Höchstgrenzen sollen die Ausbildungs- und Chancengleichheit im Kanton gewährleisten und verhindern, dass finanzschwache Gemeinden eine zu geringe Schulversorgung anbieten und finanzstarke Gemeinden einen erhöhten Aufwand betreiben. So legt der Erziehungsrat für sämtliche Gemeinden den Stellenplan der Lehrer fest. Damit sollen unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten einheitliche Verhältnisse bei den Lehrstellen geschaffen werden. Im weitern sind die Anstellungs- und Ausbildungsvorschriften für Lehrkräfte kantonal geregelt, und die Raumprogramme für Schulhäuser unterstehen der Bewilligung durch den Regierungsrat.
4. Im schulischen und pädagogischen Bereich dienen der Zweckartikel des Volksschulgesetzes, ein einheitlicher Lehrplan mit Studententafel, die Promotions- und Selektionsvorschriften und das Lehrmittelobligatorium der Chancengleichheit.

Die Gemeindeschulpflege führt die unmittelbare Aufsicht über die Schulen der Gemeinde, vollzieht die kantonalen Vorschriften und unterstützt die Lehrkräfte in ihrer Arbeit. Der Handlungsspielraum der Gemeinden ergibt sich aus den kantonalen Vorschriften, die den Gemeinden Aktivitäten überlassen (z.B. Projektwochen, Klassenlager, Blockzeiten, Kurse und Freifächer), ferner aus dem in den kantonalen Vorschriften gewährten Ermessensspielraum (z.B. bei Promotion, Dispensation, Disziplin) sowie aus der Autonomie der Gemeinden (z.B. Personalauswahl, Personalführung, Schulhausplanung, Schulhausorganisation und -verwaltung, Elternmitwirkung, Tagesschulen, Horte). Die Bezirksschulpflege schliesslich beaufsichtigt die Schulen im Bezirk. Mit diesen Vorgaben sind die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Schulen mit der notwendigen Einheitlichkeit, aber auch mit unterschiedlicher Prägung, Organisation und pädagogischem Geist entstanden sind. Die Grenzen der Unterschiede sind gesetzt durch die übergeordneten Ziele und Vorgaben, von denen nicht abgewichen werden sollte. Die individuelle Prägung einer Schule darf nicht vom Zweckartikel und vom Lehrplan so weit abweichen, dass Schulen mit besonderen Ideologien entstehen. Wenn die gesamtschweizerischen Bestrebungen zu einer Angleichung der kantonalen Schulsysteme führen sollen, um u.a. interkantonale Mobilität zu erleichtern (z.B. durch gleichen Fremdsprachenbeginn, durch Vereinheitlichung von Schuleintrittsalter und Schulpflicht), so darf der Spielraum der Gemeinden nicht so weit führen, dass innerhalb des Kantons verschiedene Schulsysteme entstehen. Dies entspräche kaum dem Willen der Stimmberechtigten, die in den vergangenen Jahren wesentlichen Vorlagen für einheitliche Lösungen im Volksschulwesen - wie dem Französischunterricht an der Primarschule und dem Zweckartikel - zugestimmt haben. Weitere Abstimmungen solch grundsätzlicher Art stehen bevor (Fünftagewoche, Behördenwahl der Lehrer, Oberstufenreform). Bezüglich Ausgestaltung der Volksschule in ihren Grundsätzen bedarf es keiner zusätzlichen kommunalen Kompetenzen, da sonst die Einheitlichkeit des Bildungswesens und die Chancengleichheit nicht mehr gewährleistet wären.

Wenn das Ziel der Vorstösse darauf gerichtet ist, die kantonale Regeldichte im schulorganisatorischen Bereich abzubauen und den Gemeinden mehr Verantwortung zuzuweisen, so hat der Kantonsrat am 2. November 1987 bei der Beratung des Geschäftsberichts 1986 die Motion Nr. 2248 betreffend Kompetenzverteilung im Volksschulbereich als erledigt abgeschrieben. Damals wurde dargelegt, wie im An-

schluss an das Gesetz über die Änderung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden und den Lastenausgleich mit den Städten Zürich und Winterthur vom 2. Dezember 1984 verschiedene Verordnungen in dem Sinne geändert worden waren, mit der Absicht, den Gemeinden im Volksschulbereich vermehrte Kompetenzen zu übertragen:

- Die Bewilligung für Nebenbeschäftigungen der Lehrer wird von den Gemeindeschulpflegern, nicht mehr vom Erziehungsrat erteilt.
- Die Organisation der Lehrmittel- und Schulmaterialabgabe sowie die Kontrolle darüber wird den Gemeinden überlassen.
- Die Mindestbenutzungsdauer, die unentgeltliche Überlassung von Lehrmitteln und der Verkauf von Lehrmitteln und Schulmaterial wird neu von den Gemeinden geregelt.
- Regelungen über das Kursangebot für die Schüler sind Sache der Gemeinden.
- Regelung über Art und Dauer der Kurse sowie die Mindestschülerzahl in Freifächern und Kursen fällt in die Kompetenz der Gemeinden.
- Die Aufgaben der kantonalen Inspektoren im Zusammenhang mit der Subventionierung von Freifächern (z.B. Englisch, Italienisch) und Kursen (z.B. Schulsport und bisherige Handfertigkeitkurse) entfallen.
- Auf Vorschriften über die Verwendung der aufgrund der Schülerpauschale ausgerichteten Staatsbeiträge wurde verzichtet.

Im Volksschulbereich sollen nicht möglichst viele Details vom Kanton geregelt werden. Der Wunsch nach zusätzlichen Regelungen kommt vielmehr grossteils von Gemeinden, welche die kantonalen Vorgaben aus Gründen der Praktikabilität und als Richtlinien für ihre Tätigkeit wünschen (Schulanfang, Feriendaten, Wegleitungen). Dies ist bei den Gemeindeschulpflegern, die im Milizsystem arbeiten, verständlich. Die Gemeindebehörden werden bei der Überarbeitung und Neuschaffung von Reglementen stets zur Vernehmlassung eingeladen. So wurden bei der Revision der Absenzenverordnung im Jahr 1991 weitergehende Kompetenzen der Gemeinden von den Schulpflegern klar abgelehnt, und hernach wurde von der Erziehungsdirektion gar die Herausgabe eines Kommentars mit Gebrauchsanleitung gefordert. Die vorgesehene Mitarbeiterbeurteilung für Volksschullehrkräfte, in der den Schulpflegern

die Hauptverantwortung zukommen soll, wird von den Schulpflegern zwar mehrheitlich unterstützt. Gleichzeitig werden aber starke Bedenken geäußert, ob dieses System bezüglich der zeitlichen Belastung durchführbar sei.

Was die postulierte Autonomie der Gemeinden im Rahmen des neuen Lehrplans betrifft, so ist zum einen darauf hinzuweisen, dass er sich auf den neugefassten Zweckartikel in § 1 des Volksschulgesetzes in der Fassung vom 2. Juni 1991 abstützt und dass er im übrigen den Gemeinden bzw. den Lehrkräften neben verbindlichen Vorgaben auch einen vermehrten Freiraum gibt, da die Grobziele in etwa drei Vierteln der effektiven Unterrichtszeit sollten erreicht werden können. Die verbleibende Unterrichtszeit kann - im Rahmen der Richtziele - für besondere Anliegen der betreffenden Schulen und Lehrkräfte sowie für individuelle Bedürfnisse von Schülerinnen und Schülern verwendet werden. Vermehrt sind auch Freiräume zum fächer- und klassenübergreifenden Unterricht geschaffen worden. Die Zukunft wird zeigen, ob diese Freiräume zur individuellen Prägung der Schule auch genutzt werden. Im Bereich des Lehrplans besteht zur besseren Berücksichtigung lokaler Verhältnisse kein zusätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Der Einbezug der Privatschulen steht in keinem direkten Zusammenhang zur Kompetenzverlagerung im öffentlichen Schulwesen. Das Errichten und das Betreiben von privaten Volksschulen ist bereits möglich. Die Kinder könnten Privatschulen nur dann unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten der Eltern besuchen, wenn die Privatschulen unentgeltlich wären, was wiederum nur dann erreichbar wäre, wenn der Staat deren Kosten massgeblich mittragen würde. Zwar ist eine Subventionierung von Privatschulen gestützt auf § 273a des Unterrichtsgesetzes und § 11 des Schulleistungsgesetzes möglich. Davon wird aber nur Gebrauch gemacht, wenn diese Einrichtungen - z.B. im Bereich der Sonderschulung - einem öffentlichen Interesse dienen. Staatsbeiträge an gewöhnliche Privatschulen hingegen widersprechen dem Wesen der Volksschule und würden dieser nötige Mittel entziehen. Eine solche Schlechterstellung der öffentlichen Schulen ist nicht gerechtfertigt und würde

von den Gemeinden kaum verstanden, die heute einen grösseren Anteil an den Kosten der Volksschule tragen als früher.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motionen KR-Nrn. 72/1994 und 73/1994 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion des Erziehungswesens.

Zürich, den 10. August 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller