

Sitzung vom 20. November 1996

**3293. Anfragen (Einflüsse von Schulleitungen zu Abstimmungsvorlagen /
Politische Veranstaltungen an Mittelschulen)**

Kantonsrat Michel Baumgartner, Rafz, hat am 26. August 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Wie aus einem Brief der Kantonsschule Rychenberg Winterthur an alle Eltern und Schülerinnen und Schüler zu lesen war, hat die Schulleitung Stellung bezogen zur bevorstehenden Abstimmung der Mittelschuldauer (und erst noch in einer von der Regierung abweichenden Haltung). Die Schulleitung kommt dabei zum Schluss, dass sie aus verschiedenen Gründen hofft, dass dagegen gestimmt wird.

Dieser Brief, der meiner Meinung nach eine unrechtmässige Einmischung bedeutet, veranlasst mich zu folgenden Fragen:

1. Bestehen für Volks-, Mittel- und Hochschulen Weisungen betreffend Veröffentlichung von Abstimmungsthemen?
2. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass eine derartige Einflussnahme, notabene auf Staatskosten, nicht statthaft ist?
3. Was gedenkt der Regierungsrat vorzukehren, dass solche und ähnliche Beeinflussungsversuche nicht mehr stattfinden?

Kantonsrätin Emy Lalli, Zürich und Kantonsrat Charles Spillmann, Ottenbach, haben am 16. September 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Dem «Tages-Anzeiger» vom 11. September 1996 entnehmen wir, dass die Erziehungsdirektion ein Verbot für Rektorinnen und Rektoren erlassen hat, das offizielle Stellungnahmen gegen die Abstimmungsvorlage vom 22. September 1996 «Unterrichtsgesetz» untersagt mit der Begründung, damit werde die Loyalitätspflicht verletzt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Antwort auf folgende Fragen:

1. Entsprechen diese Gerüchte der Wahrheit?
2. Wenn ja: In welcher Form und an wen wurde dieses Sprechverbot herausgegeben?
3. Wenn ja: Gegenüber wem oder was wird diese Loyalität verlangt?
4. Wenn ja: Sieht der Regierungsrat Massnahmen gegen diese unbotmässigen Personen vor? Welche?
5. Teilt der Regierungsrat nicht auch die Meinung, dass Schulleitungen am besten wissen, was Schülerschaft und Schule zumutbar ist und deshalb ihre Meinung an die Öffentlichkeit tragen sollen?
6. Wäre es in Zukunft einer teilautonomen Schule erlaubt, ihre Interessen auch in einem Abstimmungs- oder Wahlkampf öffentlich zu vertreten?

Kantonsrat Bruno Zuppiger, Hinwil, hat am 23. September 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Im Vorfeld der Abstimmung über die Verkürzung der Mittelschuldauer im Kanton Zürich fand am Samstag, 14. September 1996 – also eine Woche vor dem Abstimmungstermin – von 10.00 Uhr bis gegen Mittag an der Kantonsschule Wetzikon eine Veranstaltung zum Thema «Verkürzung der Mittelschuldauer ja oder nein» statt. Anstelle des ordentlichen Unterrichts war die Teilnahme an diesem Anlass für Mittelschüler obligatorisch. Auch Eltern und Angehörige waren zu dieser politischen Veranstaltung eingeladen.

In diesem Zusammenhang stellen sich für mich folgende Fragen:

1. Gibt es im Kanton Zürich Vorschriften, in denen solche Veranstaltungen mit eindeutig politischem Inhalt geregelt sind?
2. Findet es der Regierungsrat in Ordnung, wenn an Mittelschulen Veranstaltungen durchgeführt werden, welche die Lehrerinnen und Lehrer direkt betreffen?

3. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Anordnung der Schulleitung, dass solche Anlässe während der obligatorischen Unterrichtszeit stattfinden und für Schülerinnen und Schüler obligatorisch erklärt werden?
4. Wie gedenkt der Regierungsrat das Problem der politischen Beeinflussung durch den Lehrkörper in geordnete Bahnen zu lenken?

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michel Baumgartner, Rafz, die Anfrage Emy Lalli, Zürich, und Charles Spillmann, Ottenbach, sowie die Anfrage Bruno Zuppiger, Hinwil, werden wie folgt beantwortet:

In einem Semesterbrief für das Herbstsemester 1996/97 vom 8. August 1996 informierte die Rektorin der Kantonsschule Rychenberg Winterthur die Eltern der Schülerinnen und Schüler über schulpolitische Entwicklungen sowie schulorganisatorische Belange. U.a. nahm sie in diesem Schreiben Stellung zur Abstimmung betreffend die Verkürzung der Gymnasialdauer vom 22. September 1996. Sie vertrat dabei die Auffassung, dass die Verkürzung der Gymnasialdauer zu einer Verarmung im Bildungsbereich führe, und empfahl deshalb die Vorlage – dies im Gegensatz zu Kantonsrat und Regierungsrat – zur Ablehnung. In der Folge wurde sie von der Erziehungsdirektion darauf aufmerksam gemacht, dass es mit der Loyalitätspflicht nicht vereinbar sei, wenn die Schulleitung eine offizielle Stellungnahme gegen eine von den Behörden gutgeheissene Vorlage veröffentliche. Hingegen stehe es den Mitgliedern der Schulleitung jederzeit frei, als Privatperson in ihrer Eigenschaft als Stimmbürgerin oder Stimmbürger gegen die Vorlage Stellung zu beziehen.

Grundsätzlich sind die Staatsangestellten wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger Träger der verfassungsmässigen Rechte. Insbesondere sind sie berechtigt, von ihrer Meinungsäusserungsfreiheit Gebrauch zu machen und sich an politischen Auseinandersetzungen zu beteiligen. Gegenüber dem Staat als Arbeitgeber unterstehen die Staatsangestellten jedoch der Treue- und Loyalitätspflicht. Diese verlangt u.a., dass die Staatsangestellten die Interessen des Staates fördern und alles unterlassen, was diese beeinträchtigen könnte. Im dienstlichen Bereich haben sie deshalb ihre Äusserungen auf die Interessen des Staates auszurichten. In diesem Sinne erfährt die Meinungsäusserungsfreiheit eine Einschränkung. Im ausserdienstlichen Bereich dagegen vermag sich die Treuepflicht nicht im gleichen Ausmass auf die Grundrechtsausübung auszuwirken. So ist es den Staatsangestellten als Privatpersonen grundsätzlich erlaubt, sich über die staatliche Tätigkeit und die Politik ihrer vorgesetzten Behörden kritisch zu äussern. Als Ausfluss der Treuepflicht haben sie sich jedoch auch im ausserdienstlichen Bereich um eine sachliche und in gehöriger Form vorgetragene Kritik zu bemühen; polemischer Äusserungen und Stellungnahmen haben sie sich zu enthalten. Allgemein lässt sich sagen, dass ausserdienstliche Meinungsäusserungen der Staatsangestellten dort ihre Grenze finden, wo sie die ordnungsgemässe Amtsführung beeinträchtigen oder zumindest in Frage stellen. Spezielle Sorgfalt ist geboten in bezug auf Geschäfte und Vorlagen, welche den eigenen Bereich betreffen.

Unter diesen Voraussetzungen ist auch die ausserdienstliche Intervention von Staatsangestellten in einem Abstimmungskampf grundsätzlich zulässig. Im Rahmen ihrer Amtstätigkeit haben sich die Staatsangestellten diesbezüglich jedoch Zurückhaltung aufzuerlegen, da sie im Sinne der Treuepflicht einerseits die Interessen des Gemeinwesens, andererseits aber auch den verfassungsmässigen Anspruch der Bürger auf freie und unverfälschte Willensbildung und -betätigung zu wahren haben. Als Folge davon gilt denn auch der Grundsatz, dass ein Abstimmungskampf nicht von staatlicher, sondern von privater Seite – insbesondere von den politischen Parteien – geführt werden soll. Allerdings erfährt dieser Grundsatz insofern eine Einschränkung, als es der Regierung gestattet ist, die nach ausgewogenen und objektiven Kriterien verfassten Erläuterungen zu Sachabstimmungen zu publizieren, um den Meinungs- und Willensbildungsprozess zu unterstützen. Darüber hinausgehende Interventionen stellen jedoch die freie Meinungsbildung ernsthaft in Frage und sind als unerlaubte Beeinflussung zu betrachten, es sei denn, triftige Gründe würden solche Interventionen rechtfertigen. Lehre und Rechtsprechung sehen solche Gründe u.a. in der Komplexität der Sachvorlage oder in einer von privater Seite ausgehenden massiven Abstimmungspropaganda.

Im vorliegenden Fall erfolgte die Stellungnahme der Rektorin der Kantonsschule Rychenberg Winterthur zur Abstimmungsvorlage betreffend die Verkürzung der Gymnasialdauer im Rahmen eines offiziellen Schreibens und stellt damit eine amtliche Meinungsäusserung im dienstlichen Bereich dar. Mit der von der Haltung des Kantonsrats und des Regierungsrats abweichenden Stellungnahme hat die Rektorin die Treuepflicht verletzt. Dieses Verhalten wurde ihr gegenüber von der Erziehungsdirektion beanstandet. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass die Mittelschulen in dieser Sachfrage speziell betroffen sind. Nach dem Entscheid der ihr übergeordneten Behörden haben die Mittelschulen diesen im Sinne der Treue- und Loyalitätspflicht mitzutragen, was zwar kritische Meinungsäusserungen nicht ausschliesst, aber nach dem Gesagten besondere Zurückhaltung verlangt. Dies gilt künftig auch für teilautonome Mittelschulen, da sich ihr Status als öffentliche Institution, welche sich gegenüber dem Staat loyal zu verhalten hat, durch die Einräumung von Teilautonomie in schulischen Angelegenheiten nicht verändert. Unter Berücksichtigung dieser Umstände kann von einem «Maulkorb» für Schulleitungen keine Rede sein. Den einzelnen Mitgliedern der Schulleitung blieb es denn auch unbenommen, als Privatpersonen zur Abstimmungsvorlage allenfalls ablehnend Stellung zu beziehen. Von dieser Möglichkeit haben verschiedene Schulleiter kantonaler Mittelschulen Gebrauch gemacht.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Stellungnahme der Rektorin der Kantonsschule Rychenberg Winterthur keine zusätzlichen Kosten verursachte, da diese in einem offiziellen Schreiben an die Eltern enthalten war, welches ohnehin versandt worden wäre. Bei dieser Sachlage kann auf weitergehende Massnahmen verzichtet werden.

Die Schaffung von Richtlinien betreffend Meinungsäusserungen von Staatsangestellten oder Vertretern öffentlicher Institutionen sowie deren Intervention in Abstimmungskämpfen ist abzulehnen. Sie würde der Tendenz zuwiderlaufen, die Regelungsdichte im Personalrecht abzubauen. Da jeder Einzelfall besondere Eigenheiten aufweist, die zu berücksichtigen sind, und meist spezielle Abklärungen erfordert, wäre eine generelle und gleichzeitig detaillierte Regelung zudem weder möglich noch sachgerecht. Richtlinien müssten sich deshalb auf eine Auflistung der oben erwähnten und in Lehre und Rechtsprechung gefestigten Grundsätze beschränken, was wenig sinnvoll erscheint.

Die Veranstaltung an der Kantonsschule Wetzikon war im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Maturitätsanerkennungverordnung dem Thema «Reform KZO ... aber wie?» gewidmet, wobei auch die Verkürzung der Gymnasialdauer zur Sprache kam. Die Schülerinnen und Schüler wurden zu dieser Informationsveranstaltung eingeladen, um sie dazu zu motivieren, aus ihrer Erfahrung heraus die Reformen mitzutragen und mitzugestalten. Eine Orientierung über die kommenden Reformvorhaben war angebracht, lag im Interesse aller Beteiligten und wurde zu Recht während der Unterrichtszeit durchgeführt. Was die Diskussion über die Verkürzung der Gymnasialdauer betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass den Schulen im Rahmen ihres staatsbürgerlichen Auftrags die Aufgabe zukommt, auch politische Themen aufzugreifen, Abstimmungsvorlagen zu thematisieren und den Schülerinnen und Schülern auf diese Weise die Gelegenheit zu bieten, sich mit aktuellen Sachfragen auseinanderzusetzen und darüber zu diskutieren. Selbstverständlich muss eine solche Debatte im Hinblick auf eine freie und unverfälschte Willensbildung sachlich und ausgewogen geführt werden. Dabei ist es Sache der Lehrerschaft, der Schulleitung und der Aufsichtsbehörden, dafür zu sorgen, dass die Grenze zwischen wünschenswerter Förderung der politischen Urteilsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler und unzulässiger politischer Beeinflussung im Unterricht beachtet wird. Diesen Anforderungen entsprach die Diskussion über die Verkürzung der Ausbildungszeit anlässlich der Informationsveranstaltung der Kantonsschule Wetzikon, wurde sie doch in Form eines kontradiktorischen Gesprächs zwischen einem befürwortenden Schüler und einer ablehnenden Schülerin geführt. Da die Schulleitung zudem keine eigentliche Stellungnahme abgab und auf die Verantwortung der Stimmberechtigten für ein Ja oder Nein an der Urne verwies, kann von einer unzulässigen politischen Beeinflussung der Teilnehmenden keine Rede sein.

Während der Abstimmungskampagne über die Verkürzung der Mittelschuldauer hat die Erziehungsdirektion verschiedentlich auf die oben erwähnten Grundsätze hingewiesen. Sie wurden im wesentlichen befolgt. Weitere Massnahmen drängen sich daher nicht auf.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi