

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 23/2004

Sitzung vom 7. April 2004

524. Anfrage (Verfassungsrechtliche Frage / Reduktion der Handarbeitslektionen auf der Primarstufe)

Kantonsrat Samuel Ramseyer, Niederglatt, hat am 19. Januar 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Anlässlich der Budgetdebatte verzichtete der Kantonsrat mit eindeutiger Mehrheit darauf, die Sanierungsmassnahme San04.215 «Reduktion der Handarbeitslektionen auf der Primarschulstufe» umzusetzen, welche durch den Bildungsrat beschlossen wurde. Das Budget wurde bewusst verschlechtert, um einen Beitrag zur Sicherstellung einer ganzheitlichen Bildung (Kopf – Herz – Hand) zu leisten. Zudem wurde dem Kantonsrat am 1. Dezember 2003 eine Petition (rund 52000 Unterschriften) überreicht, die fordert, dass auf die Kürzung des Handarbeitsunterrichtes um zwei Wochenlektionen verzichtet werden soll. Es kann also festgestellt werden, dass sowohl der Kantonsrat als oberstes politisches Organ als auch eine beachtliche Anzahl Einwohner des Kantons am bisherigen Umfang des Handarbeitsunterrichtes auf der Primarschulstufe festhalten wollen.

Dessen ungeachtet äusserte sich die Bildungsdirektorin dahingehend, dass sie die zusätzlichen Mittel nach ihrem Gutdünken einsetzen wolle und sie sich keineswegs dazu verpflichtet fühle, auf die Reduktion der Handarbeitsstunden zu verzichten. Diese Äusserung passt zu anderen Aussagen im Rahmen der Budgetdebatte wie: «... sie können da drinnen beschliessen was sie wollen ...»

In diesem Zusammenhang stellen sich sowohl bildungspolitische als auch verfassungsrechtliche Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat den Nutzen der Handarbeitsfächer in Bezug auf eine ausgewogene Bildung auf der Primarstufe?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Folgen des Ausbaus der kognitiven zu Lasten der handwerklich-musischen Lerninhalte auf der Primarstufe? (Dieser Trend wird mit dem Frühenglischentscheid des Bildungsrates bestätigt.)
3. Welches Gewicht misst der Regierungsrat dem Petitionsrecht zu, welches eines der politischen Mittel der Bürger darstellt und im aktuellen Fall innert kürzester Zeit zu Stande kam?
4. Welches Gewicht misst der Regierungsrat einem Kantonsratsbeschluss zu, welcher nach ausführlich gewalteter Diskussion mit einem klaren und eindeutigen Ergebnis in ein Globalbudget eingreift?

5. Wie weit ist ein vom Kantonsrat gefasster Entscheid – generell und speziell im Rahmen seiner Budgethoheit – unter geltendem Verfassungsrecht für den Regierungsrat als Exekutive verpflichtend?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Samuel Ramseyer, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

Der Unterricht der Volksschule ist wesentlich mehr als die Summe von Zielen und Inhalten nebeneinander besuchter Fächer. Alle Unterrichtsgegenstände stehen in einem Gesamtzusammenhang. Um dies zu verdeutlichen, sind im Lehrplan für die Volksschule die Unterrichtsgegenstände oder Fächer zu Unterrichtsbereichen zusammengefasst. Handarbeit bildet zusammen mit den Unterrichtsgegenständen Zeichnen und Musik den Unterrichtsbereich «Gestaltung und Musik», der über die ganze Zeit der Volksschule unterrichtet wird. Der Handarbeitsunterricht stützt sich teilweise aber auch auf Themen aus anderen Unterrichtsbereichen, z. B. aus «Mensch und Umwelt». Demgegenüber ist der Sprach-, Sport- und selbst der Mathematikunterricht auch durch musisch-kreative Elemente geprägt. Dieses sich gegenseitige Durchdringen verschiedener Unterrichtsgegenstände und ein leistungsbetontes Lernen mit allen Sinnen bedeutet eine ganzheitliche Bildung im Sinne des § 1 des Volksschulgesetzes vom 11. Juni 1899 (LS 412.1).

In der öffentlichen Diskussion um die Ziele der Volksschule – so auch in mehreren parlamentarischen Vorstössen – wird seit einiger Zeit eine kritische Haltung gegenüber kognitivem Lernen erkennbar. Diese ist vor allem darauf gerichtet, kognitiv ausgerichtete Lernprozesse im Gegensatz zu ganzheitlichem Lernen darzustellen. Dabei wird unter anderem davon ausgegangen, dass nur mit einem unveränderbaren prozentualen Anteil z. B. des Handarbeitsunterrichts eine ganzheitliche Bildung gewährleistet sei.

Der Regierungsrat teilt diese Sichtweise nicht. Die Volksschule hat die Aufgabe, den Kindern die grösstmöglichen Chancen für die Zukunft zu eröffnen. Die Volksschule muss sich dabei auf gesellschaftliche Veränderungen einlassen. In diesem Zusammenhang kommt der Sprachförderung, und zwar sowohl in der Lokalsprache wie auch in Fremdsprachen, grosse Bedeutung zu. Es ist jedoch unbestritten, dass die gestalterisch-musischen Lerninhalte für den Schulunterricht wichtig sind. Dies zeigt sich darin, dass in der Primarschule dem Unterrichtsbereich «Gestaltung und Musik» auch nach der Kürzung der Handarbeitslektionen von allen fünf Bereichen des Zürcher Lehrplans die höchste Lektionenzahl zufällt.

Die Reduktion der Handarbeitslektionen in den 5. und 6. Klassen der Primarstufe um je zwei Lektionen pro Woche ist eine Massnahme des Sanierungsprogrammes 04 (San04.215).

Die Zahl der Handarbeitslektionen an der Volksschule wird im Lehrplan festgelegt. Gemäss §§ 23 und 24 des Volksschulgesetzes entscheidet der Bildungsrat abschliessend über den Lehrplan. Nach dem Grundsatzbeschluss vom 14. Juli 2003 zur Senkung der Handarbeitslektionen hat der Bildungsrat mit Beschluss vom 1. Dezember 2003 die entsprechenden Lektionentafeln mit Wirkung ab Schuljahr 2004/05 festgelegt.

Bei den Beratungen des Voranschlages 2004 sprach sich der Kantonsrat für eine Rückgängigmachung der Sanierungsmassnahme San04.215 aus. In diesem Rahmen beschloss er am 15. Dezember 2003 auf Antrag der Finanzkommission mit 137:3 Stimmen eine Verschlechterung des Saldos des Globalbudgets der Volksschulen um Fr. 900 000.

Mit einem Budgetbeschluss werden Entscheide von Behörden nicht aufgehoben. Dies folgt zum einen aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltentrennung. Als Ausfluss dieses Grundsatzes hält § 34a Abs. 2 Kantonsratsgesetz (LS 171.1) denn auch ausdrücklich fest, dass Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Stellen vom Kantonsrat und seinen Organen nicht aufgehoben oder verändert werden können. Der Beschluss des Kantonsrates beschränkt sich zum andern – rechtlich gesehen – darauf, den Saldo des Globalbudgets der Volksschulen auf Fr. 411 219 400 festzusetzen. Hinzu kommt, dass der vom Kantonsrat verabschiedete Voranschlag eine Ausgabenermächtigung, aber keine Ausgabenverpflichtung darstellt.

Allerdings stellen der Budgetbeschluss des Kantonsrates vom 15. Dezember 2003 sowie die eingereichten Petitionen im Zusammenhang mit den Sparmassnahmen im Bildungsbereich ein deutliches politisches Signal dar. Der Bildungsrat hat deshalb im Januar 2004 die Frage der Senkung der Handarbeitslektionen nochmals erörtert. Er entschied jedoch, an seinem Beschluss vom 1. Dezember 2003 festzuhalten. In diesem Zusammenhang fiel insbesondere ins Gewicht, dass eine Expertengruppe des ehemaligen Arbeitslehrerinnenseminars festgestellt hat, dass alle Ziele des heutigen Lehrplans im Bereich Handarbeit beibehalten werden können, auch wenn sie nicht mehr in der gleichen Breite und Vertiefung angegangen werden können. Zudem sprach sich der Bildungsrat für ein grundsätzliches Überdenken des Fachbereiches «Handarbeit und Gestalten» vor dem Hintergrund der heutigen Anforderungen an die Volksschule aus. Unter Einbeziehung neuerer Lehrpläne anderer Kantone und angrenzender Länder sollen auf breiter Basis Meinungen zum Stellenwert und zur inhaltlichen Ausrichtung eines handwerklich-gestalterischen Unterrichts eingeholt werden. Im

Übrigen befürwortete der Bildungsrat ausdrücklich, dass die zusätzlichen Mittel von Fr. 900 000 für die Nachqualifikation der Handarbeitslehrpersonen eingesetzt werden (vgl. die Erwägungen des Bildungsrates, in: Schulblatt, Nr. 2, 2004, S. 68).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

i.V.

Hirschi