

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 3/2005

Sitzung vom 16. März 2005

### **388. Anfrage (Druck auf Bildungsangebot wegen Finanzausgleichs und drohenden Zweiklassen-Schulsystems)**

Die Kantonsräte Thomas Ziegler, Elgg, und Peter Reinhard, Kloten, haben am 10. Januar 2005 folgende Anfrage eingereicht:

In der Primarschulgemeinde Elgg besteht die Gefahr, dass das Fach «Biblische Geschichte» im kommenden Schuljahr nicht mehr angeboten werden kann. Da die Gemeinde Beiträge aus dem Steuerfussausgleich beantragen muss, verlangt der Kanton, dass eines der drei bisher angebotenen Fächer «Biblische Geschichte», «Kreatives Werken» oder «musikalische Grundschule» gestrichen wird. Damit wird der Druck insbesondere auf das naturgemäss nicht von allen Schülerinnen und Schülern besuchte Fach «Biblische Geschichte» gross.

Elgg habe eine Luxuslösung, begründet der Kanton, obwohl Elgg für die Blockzeiten mit dem finanziell günstigeren Dreistundenmodell arbeitet und zudem nur sehr wenig Finanzausgleich beziehungsweise wegen zu guten Rechnungsabschlusses gar keinen zugesichert bekommen hat. Es widerspricht dem Grundsatz der Gemeindeautonomie, dass eine «Zweiklassengesellschaft» zu entstehen droht: Schulen, die sich «Biblische Geschichte» leisten können, und andere, die sich das nicht leisten (dürfen). Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung der nachstehenden Fragen:

1. Will der Regierungsrat über den Finanzausgleich oder über andere Kanäle auf das Bildungsangebot in den Gemeinden direkten Einfluss nehmen?
2. Wie stellt sich der Regierungsrat angesichts der mit über 50000 Unterschriften hängigen Volksinitiative für die Weiterführung des Faches Biblische Geschichte zur Lage in Elgg und andern finanzschwachen Gemeinden, wo dieses Fach gegen den Willen der Gemeinde auf Grund des Druckes des Kantons zu kippen droht?
3. Befürwortet der Regierungsrat die wegen der finanziellen Engpässe entstehende Zweiklassengesellschaft im Bildungsbereich, welche den Finanzausgleichsgemeinden den Spielraum beim Fächerangebot einschränkt?
4. Ist die Regierung bereit, die Vorgaben an die Primarschulgemeinde Elgg und andere Finanzausgleichsgemeinden im einleitend erwähnten Sinne zu korrigieren, damit ein einheitlicher Bildungsstandard dort möglich ist, wo die Gemeinden dies wünschen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Ziegler, Elgg, und Peter Reinhard, Kloten,  
wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Politische Gemeinden und Schulgemeinden, die trotz Beiträgen aus dem Steuerkraftausgleichsfonds zum Ausgleich ihres Haushalts Steuern erheben müssten, die mehr als fünf Steuerprozent über dem Kantonsmittel liegen, erhalten nach § 26 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (FAG, LS 132.1) vom Kanton einen Steuerfussausgleich. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Defizitabdeckung, d. h., der Kanton übernimmt den Teil der Gemeindeaufwendungen, der zu einem über den Maximalsteuerfuss hinaus gehenden Steuerfuss führen würde. Es würde aber zu fragwürdigen Anreizen führen, wenn jede Erhöhung des Aufwands automatisch durch den Kanton abgedeckt würde. Der Gesetzgeber hat deshalb vorgesehen, dass die Voranschläge jener Gemeinden geprüft werden, die Steuerfussausgleich beantragen. Der Steuerfussausgleich verlangt anders als der Steuerkraftausgleich eine strenge Kontrolle der Ausgabenpolitik der Bezügergemeinden im Interesse der Staatsfinanzen und einer rechtsgleichen Behandlung der Gemeinden. Ausgaben und der Verzicht auf Einnahmen, die den Grundsätzen einer ordnungs- und plangemässen Haushaltführung widersprechen, werden nicht anerkannt (§ 28 FAG). Eine Gemeinde kann gleichwohl nicht ausgleichsberechtigte Ausgaben tätigen, sie muss aber in diesem Fall einen Steuerfuss in Kauf nehmen, der über dem Maximalsteuerfuss liegt (§ 29 FAG). Was unter den Grundsätzen der ordnungs- und plangemässen Haushaltführung einer Gemeinde zu verstehen ist, ist durch die kantonalen Amtsstellen zu beurteilen. Das für den Vollzug des Steuerfussausgleichs zuständige Gemeindeamt formuliert in diesem Zusammenhang rechtzeitig für den Budgetprozess Richtlinien für die Entwicklung des Personal- und Sachaufwands und teilt diese den Gemeinden mit. Diese summarischen finanziellen Vorgaben werden jährlich den sich verändernden Verhältnissen und den gesetzlichen Notwendigkeiten angepasst. Die Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben werden in jedem Fall anerkannt. Der Steuerfussausgleich soll in erster Linie ermöglichen, dass die notwendigen Aufgaben im Rahmen des gesetzlichen Auftrages erfüllt werden können. Schwieriger ist die Frage im Bereich gesetzlich nicht klar geregelter Aufgaben. Für Gemeinden im Finanzausgleich soll es nicht verboten sein, etwa an innovativen Projekten teilzunehmen. Dabei wird ein vergleichender Massstab angewendet, der die durchschnittlichen Verhältnisse

aller Gemeinden des Kantons berücksichtigt. Damit soll vermieden werden, dass sich im Kanton ein grundsätzlich unterschiedliches Leistungsniveau zwischen Steuerfussausgleichsgemeinden und den anderen Gemeinden entwickelt. Erstere sollen sich im Rahmen des für die anderen Gemeinden errechneten Durchschnitts beteiligen können. Allgemein wird auf eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung geachtet. Zu berücksichtigen sind zudem auch die durch den Staatsvoranschlag zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

Für die Festlegung des vom Steuerfussausgleich anerkannten Lohnkostenrahmens sind die von der Bildungsdirektion bewilligten Stellen in Form von Vollzeitereinheiten massgebend. Entsprechende Lohnlisten werden von der Bildungsdirektion erstellt. Mit diesen Vollzeitereinheiten ist die wöchentliche Unterrichtszeit in den obligatorischen Fächern für alle Primarschulgemeinden sichergestellt. Hinzu kommen die Lohnkosten für das Fach «Biblische Geschichte» und für allfällige Entlastungsstunden. Liegt eine Bewilligung der Bildungsdirektion für die Einführung von Blockzeiten an der Unterstufe vor, so werden auch die dafür notwendigen Zusatzlektionen für die Bemessung des Lohnkostenrahmens berücksichtigt. Von der Bildungsdirektion bewilligte Schulversuche und die damit zusammenhängenden notwendigen Lohnkosten werden ebenfalls in die Berechnung einbezogen. Die Grundlagen für die Festlegung des zu bewilligenden Lohnkostenrahmens wurden vom Gemeindeamt in Zusammenarbeit mit dem Volksschulamt erarbeitet. Der so ermittelte Lohnkostenrahmen wird den von der Schulgemeinde budgetierten Lohnkosten gegenübergestellt. Ein Lohnkostenüberhang wird für die Bemessung des Steuerfussausgleichs nicht angerechnet, da es sich in der Regel um Kosten für Angebote handelt, die über die gesetzliche Aufgabe hinaus gehen (gemeindeeigene Wünsche) oder von den Behörden nicht ausreichend begründet werden können. Es liegt aber immer im Ermessen der Schulpflege, ob sie diese Kosten durch einen höheren Steuerfuss finanzieren oder ob sie ihr Angebot aus finanziellen Gründen entsprechend kürzen will. Die geltende Praxis nimmt Rücksicht auf die sich verschlechternde Finanzlage auf Kantons- und Gemeindeebene, verhindert aber zugleich, dass sich ein grundsätzlich unterschiedlicher Bildungsstandard zwischen Steuerfussausgleichsgemeinden und den anderen Gemeinden im Kanton Zürich entwickelt.

Zu Frage 2:

Gemäss Sanierungsprogramm 04 wurde die Angebotspflicht für Biblische Geschichte an der Primarschule aufgehoben, das Fach für die Gemeinden als fakultativ erklärt und die Staatsbeiträge an die entsprechenden Ausgaben abgeschafft. Damit wurde den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, selbst darüber zu entscheiden, ob sie die Massnahme

umsetzen und damit den eigenen Haushalt entlasten oder ob sie die Aufgabe weiterführen wollen. Viele Gemeinden haben rasch reagiert und von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Fach «Biblische Geschichte» freiwillig weiterzuführen. Um Klarheit zu schaffen und die Rechtsgleichheit zu gewährleisten, hat die Direktion der Justiz und des Innern im Juni 2004 den Gemeinden mitgeteilt, dass die Wahlfreiheit bei der Weiterführung des Biblischen Unterrichts für alle Gemeinden gelte, ungeachtet ob sie Steuerfussausgleich beanspruchen oder nicht. Die Tatsache, dass verschiedene Volksinitiativen gegen einzelne Sanierungsmassnahmen eingereicht wurden, spielt hierbei keine Rolle. Andernfalls könnte schon eine hängige Volksinitiative bereits beschlossene Massnahmen blockieren.

Zu Frage 3:

Ein zentrales Anliegen des neuen Volksschulgesetzes, das der Kantonsrat am 7. Februar 2005 verabschiedete, ist es unter anderem, ein Zweiklassen-Schulsystem zu verhindern. Aus bildungspolitischer Optik ist es daher erwünscht, dass alle Gemeinden die im Lehrplan vorgesehenen Freifächer anbieten können, unabhängig davon, ob sie Finanzausgleich beziehen oder nicht. Ebenso sollen sich unter den genannten Voraussetzungen alle Gemeinden an Schulversuchen oder Erprobungen beteiligen können. Hingegen muss ein über den Lehrplan hinausgehendes Kurswesen nicht zwingend von der Volksschule angeboten werden.

Zu Frage 4:

Die Instrumente des Finanzausgleichs sowie das System der Zuteilung von Vollzeitseinheiten an die Gemeinden, verbunden mit dem Sozialindex, berücksichtigen die unterschiedlichen Situationen in den Gemeinden und verhindern ein Zweiklassen-Schulsystem. Das neue Volksschulgesetz wird zudem dem Aspekt der Chancengleichheit zwischen den Gemeinden noch verstärkt Rechnung tragen. Es besteht daher gegenwärtig kein Handlungsbedarf.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**