

Antrag des Regierungsrates vom 6. April 2011

**4792**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative  
«JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. April 2011,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

«Ergänzung des Artikel 14 der Verfassung des Kantons Zürich wie folgt:

**Art. 14 Recht auf Bildung**

Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> Der gleichberechtigte Zugang beinhaltet ab dem 4. Schuljahr die freie Wahl innerhalb der öffentlichen Schulen und eine öffentliche Finanzierung des Unterrichts an bewilligten Freien Schulen gemäss den Durchschnittskosten der öffentlichen Schulen, wenn sie wie diese allgemein zugänglich sind.»

**Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:****Zugang für alle Kinder**

Alle Kinder sollen Zugang zu den verschiedenen bewilligten Schulen haben. Nur der freie Zugang zu einem vielfältigen Bildungsangebot kann den vielfältigen Bedürfnissen der Kinder gerecht werden.

**Freie Schulwahl für alle Eltern**

Alle Eltern sollen innerhalb der staatlichen Schulen wählen oder sich unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten für eine Freie Schule entscheiden können. So erhalten die Eltern mehr Erziehungs- und Bildungsmitverantwortung.

**Gleiche Finanzierung für alle offen zugänglichen Schulen**

Staatliche Schulen und Freie Schulen sollen dieselben finanziellen Mittel erhalten und sich einem fairen pädagogischen Wettbewerb stellen. Freie Schulen werden durch Pro-Kind-Pauschalen gemäss den Durchschnittskosten an staatlichen Schulen finanziert.

**Mehr Schulautonomie, weniger Bürokratie und bessere Zusammenarbeit**

Die freie Wahl stärkt die Autonomie und Qualität der Schulen, verringert den Verwaltungsaufwand und verbessert die Zusammenarbeit zwischen Schule, Lehrpersonen und Eltern.

**UNO-Menschenrecht Art. 26, Absatz 3:**

«Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.»

**OECD-Studie 2007 mit 180 000 Schülerdaten aus 27 OECD-Ländern:**

Freie Schulwahl, mehr Schulautonomie und externe Prüfungen erhöhen Schulqualität, Chancengerechtigkeit und die Effizienz im Bildungswesen.

---

## **Weisung**

### **1. Formelles**

Am 14. Juli 2010 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 29. Januar 2010 (ABl 2010, 153) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!» eingereicht. Mit Verfügung vom 10. September 2010 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABl 2010, 1930).

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2010 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig ist, und entschied, auf einen Gegenvorschlag zur Initiative zu verzichten.

### **2. Ausgangslage**

#### **2.1 Regelung in der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung**

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet als Grundrecht den Anspruch auf ausreichenden Grundschulschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Gemäss Art. 62 BV haben die Kantone für diesen obligatorischen Grundschulunterricht, der unter staatlicher Leitung oder Aufsicht steht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist, zu sorgen.

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) gewährleistet das Recht auf Bildung (Art. 14) und das Recht auf Gründung, Organisation und Besuch von privaten Bildungsstätten (Art. 15).

#### **2.2 Primar- und Sekundarstufe I im Kanton Zürich**

Gemäss dem Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) umfasst die Volksschule im Kanton Zürich eine zweijährige Kindergartenstufe, eine sechsjährige Primarstufe und eine dreijährige Sekundarstufe I. Die Volksschule ist grundsätzlich am Wohnort zu besuchen, und die Schulpflicht dauert elf Jahre.

Die öffentliche Volksschule ist eine gemeinsame Aufgabe des Kantons und der Gemeinden. Die Gemeinden führen die Volksschulen. Ihnen obliegen insbesondere die Planung, der Bau und der Unterhalt der Schulhäuser, die Anstellung und Führung der Lehrpersonen sowie die Organisation des Unterrichts. Der Kanton gibt den Gemeinden im Rahmen der Gesetzgebung sowie mit dem Lehrplan und der Lektionentafel die Grundlagen für die Schulführung vor.

Zur Sekundarstufe I gehört auch die Unterstufe des Langgymnasiums.

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler auf der Primar- und der Sekundarstufe I (ohne Sonderschulen) hat sich in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt:

### Schülerinnen und Schüler der Primar- und Sekundarstufe I (ohne Sonderschulen) und Prozentanteile in Privatschulen

		2001	2002	2003	2004	2005
<b>Primarstufe</b>	Total Primarstufe	79 937	80 432	80 394	79 770	79 278
	davon in Internationalen Schulen	823	860	867	848	896
	% Internationale Schulen	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
	davon in übrigen Privatschulen	2 393	2 507	2 364	2 344	2 321
	% übrige Privatschulen	3,0%	3,1%	2,9%	2,9%	2,9%
<b>Sekundarstufe I*</b>	Total Sekundarstufe I	38 797	39 569	39 975	40 611	40 602
	davon in Internationalen Schulen	220	227	452	454	509
	% Internationale Schulen	0,6%	0,6%	1,1%	1,1%	1,3%
	davon in übrigen Privatschulen	2 784	2 896	2 668	2 647	2 627
	% übrige Privatschulen	7,2%	7,3%	6,7%	6,5%	6,5%
<b>Total</b>	Total Primar und Sek I	118 734	120 001	120 369	120 381	119 880
	davon in Internationalen Schulen	1043	1087	1319	1302	1405
	% Internationale Schulen	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%	1,2%
	davon in übrigen Privatschulen	5 177	5 403	5 032	4 991	4 948
	% übrige Privatschulen	4,4%	4,5%	4,2%	4,1%	4,1%

		2006	2007	2008	2009	2010
<b>Primarstufe</b>	Total Primarstufe	79 092	79 171	78 855	78 801	78 756
	davon in Internationalen Schulen	1 012	1 216	1 326	1 397	1 447
	% Internationale Schulen	1,3%	1,5%	1,7%	1,8%	1,8%
	davon in übrigen Privatschulen	2 395	2 550	2 590	2 720	2 752
	% übrige Privatschulen	3,0%	3,2%	3,3%	3,5%	3,5%
<b>Sekundarstufe I*</b>	Total Sekundarstufe I	40 590	40 413	40 386	40 415	40 515
	davon in Internationalen Schulen	558	621	679	695	770
	% Internationale Schulen	1,4%	1,5%	1,7%	1,7%	1,9%
	davon in übrigen Privatschulen	2 596	2 794	2 935	2 888	2 931
	% übrige Privatschulen	6,4%	6,9%	7,3%	7,1%	7,2%
<b>Total</b>	Total Primar und Sek I	119 682	119 584	119 241	119 216	119 271
	davon in Internationalen Schulen	1 570	1 837	2 005	2 092	2 217
	% Internationale Schulen	1,3%	1,5%	1,7%	1,8%	1,9%
	davon in übrigen Privatschulen	4 991	5 344	5 525	5 608	5 683
	% übrige Privatschulen	4,2%	4,5%	4,6%	4,7%	4,8%

\* einschliesslich Mittelschulen

Diese Zahlen zeigen auf, dass insbesondere die Schülerzahl in den Internationalen Schulen in den letzten zehn Jahren angewachsen ist. Der prozentuale Anteil stieg in diesem Zeitraum von 0,9% auf 1,9%. Die Internationalen Schulen im Sinne von § 68 Abs. 2 VSG, an denen vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichtet wird, sind nicht allgemein zugänglich. Diese Schulen bezwecken, dass fremdsprachige Eltern während der Dauer ihres vorübergehenden Aufenthaltes ihre Kinder ohne Wechsel des Schulsystems unterrichten lassen können (vgl. ABI 2010, 856).

Der prozentuale Anteil der Schülerinnen und Schüler, die auf der Primar- und Sekundarstufe I eine der übrigen privaten Schulen besuchen, hat sich im erwähnten Zeitraum dagegen nur unwesentlich von 4,4% auf 4,8% erhöht. Dazu kommen die knapp 1,9%, die eine Privatschule besuchen, die nicht allgemein zugänglich ist. D. h. im Kanton Zürich besuchen 93% der Schülerinnen und Schüler eine öffentliche Schule.

### **2.3 Freie Schulwahl in der Schweiz**

Die freie Schulwahl ist im Wesentlichen ein Anliegen der Vereinigung Elternlobby Schweiz. Sie hat dazu in verschiedenen Kantonen entsprechende Volksinitiativen eingereicht. In drei Kantonen haben die Stimmberechtigten die Initiativen bereits deutlich abgelehnt, im Kanton Basel-Landschaft mit 79,2% Nein-Stimmen, im Kanton St. Gallen mit 82,5% Nein-Stimmen und im Kanton Thurgau mit 83,0% Nein-Stimmen. Im Kanton Solothurn wurde die Volksinitiative zurückgezogen, nachdem das Parlament diese einstimmig abgelehnt hatte.

## **3. Beurteilung der Initiative**

Die Volksinitiative ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

### **3.1 Gesellschaftliche Integration**

Die öffentliche Volksschule vermittelt den Kindern und Jugendlichen eine Grundbildung von hoher Qualität. Sie führt zudem die jungen Menschen während elf Jahren über die Grenzen der Herkunft, der sozialen Schichten, der Sprachen und Kulturen zusammen. Damit ist die Volksschule – über den Familienverband hinaus – ein zentraler ge-

sellschaftlicher Integrationsfaktor und bildet damit die Grundlage für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die soziale Integration.

Einen entscheidenden Beitrag leistet die öffentliche Volksschule auch an die Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Sie ermöglicht den Schulkindern die Begegnung mit den einheimischen Kindern und Eltern und vermittelt ihnen die Sprache, die Kultur und die Werte unseres Landes.

Die öffentliche Volksschule kann ihre Integrationsleistung nur erbringen, wenn sie von möglichst vielen Kindern und Jugendlichen besucht wird. Die freie Schulwahl führt tendenziell dazu, dass Eltern eine Schule wählen, die auch durch ihr privates und kulturelles Umfeld bevorzugt wird. Dies führt zu einer schulischen und letztlich gesellschaftlichen Entmischung (Segregation); es entstehen Schulen für bestimmte Bevölkerungsgruppen, die unter sich bleiben. In einer vielgestaltigen Gesellschaft wie der schweizerischen hätte dies erhebliche negative Folgen (vgl. Ziff. 3.3). Es bestünde die Gefahr, dass einzelne Bevölkerungsgruppen vermehrt «eigene» Schulen gründen würden, z. B. religiös orientierte Schulen, die der Kanton aufgrund der Privatschulfreiheit und des Gleichbehandlungsgebotes finanziell unterstützen müsste. Damit entstünde ein Nährboden für die Entstehung von sogenannten Parallelgesellschaften.

### **3.2 Demokratie**

In der öffentlichen Volksschule haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein demokratisches Mitspracherecht. Auf kantonaler Ebene können sie über das Volksschulgesetz abstimmen, in dem der Auftrag der Volksschule, ihre Organisation, die wesentlichen Grundsätze des Schulbetriebes, die Finanzierung und die Rechte und Pflichten der Schülerinnen und Schüler und der Eltern festgelegt werden. Auf Gemeindeebene wählen sie die Gemeindeorgane, die für die Schulführung verantwortlich sind, und können über Sachvorlagen, z. B. den Bau eines neuen Schulhauses, entscheiden. Sie können ferner mit dem Initiativrecht Anstösse für Veränderungen geben.

Gegenüber den Privatschulen haben die Bürgerinnen und Bürger keine solchen demokratischen Mitspracherechte. Diesem Umstand trägt die geltende gesetzliche Regelung Rechnung, indem die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Steuergeldern nur die öffentlichen Schulen mitfinanzieren, bei denen sie auch mitentscheiden können. Mit der Initiative für eine freie Schulwahl würden private Schulen mit Steuergeldern finanziell unterstützt, ohne dass den Bürgerinnen und Bürgern ein entsprechendes Mitbestimmungsrecht zukäme.

### **3.3 Schulqualität und Chancengleichheit**

Die freie Schulwahl führt nicht zu einer Verbesserung der Schulqualität. Wenn private und öffentliche Schulen unter gleichen Bedingungen in Bezug auf Schulleistungen miteinander verglichen werden, sind keine Leistungsunterschiede festzustellen. Die PISA-Studien 2003 und 2006 kommen für die Bereiche Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften zum gleichen Schluss. Länder mit Schulwahlmöglichkeiten weisen nicht bessere schulische Leistungen auf als Länder ohne Schulwahlmöglichkeiten.

Gemäss einer OECD-Studie zur freien Schulwahl besitzen Eltern mit höherem Bildungsabschluss mehr Informationen und haben damit im Gegensatz zu bildungsferneren Eltern Wahlvorteile. Es hat sich gezeigt, dass die Wahl der Schule sehr oft nicht in erster Line auf deren Qualität abzielt, sondern auf die Zusammensetzung der Schülerschaft und ihre soziale, kulturelle oder religiöse Zugehörigkeit. Von den Ländern mit freier Schulwahl haben die Niederlande eine zur Schweiz vergleichbare Bevölkerungsstruktur. Dort hat die freie Schulwahl zu einer stärkeren Trennung nach sozialen Schichten und kultureller Herkunft geführt.

Die freie Schulwahl kann nicht im ganzen Kanton gleich umgesetzt werden. In städtischen Verhältnissen stehen in erreichbarer Distanz verschiedene Schulen zur Auswahl, in abgelegenen Wohnorten ist die Schulwahl hingegen nur mit grossem zeitlichem und organisatorischem Mehraufwand möglich. Dabei fallen die Transportkosten entweder bei der öffentlichen Hand an, was die Schule erheblich verteuert, oder die Eltern tragen die Kosten, was zu sozialen Ungerechtigkeiten führt.

### **3.4 Mehrkosten und zusätzlicher Aufwand für Kanton und Gemeinden**

Die Initiative für eine freie Schulwahl verlangt eine Finanzierung der Privatschulen entsprechend den Durchschnittskosten der öffentlichen Schulen. Dies führt zu erheblichen Mehrkosten für Kanton und Gemeinden.

Ohne die Schülerinnen und Schüler an den Internationalen Schulen (vgl. Ziff. 2.2.) ist – ausgehend von den heutigen Zahlen – von rund 4500 Schülerinnen und Schülern auszugehen, die private Schulen auf der Mittelstufe der Primarschule (4.–6. Klasse) und auf der Sekundarstufe I der Volksschule besuchen. Dazu kommen noch rund 370 Schülerinnen und Schüler an privaten Mittelschulen auf der Sekundarstufe I. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Initiative in Bezug auf den Geltungsbereich widersprüchlich ist. Laut ihrem Titel bezieht sich die freie Schulwahl auf Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse, gemäss

dem Initiativtext jedoch auf Schülerinnen und Schüler ab dem 4. Schuljahr, was der 2. (Primar-) Klasse entsprechen würde. Gemäss VSG umfasst die Volksschule elf Schuljahre, weil der Kindergarten Teil der Volksschule bildet.

Gemäss dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2010–2013 (KEF 2010) betragen die Durchschnittskosten für eine Volksschülerin oder einen Volksschüler rund Fr. 12 600 pro Jahr, diejenigen für eine Mittelschülerin oder einen Mittelschüler rund Fr. 21 700 pro Jahr.

Von den Schülerzahlen des Jahres 2010 ausgehend, ergäben sich Mehrkosten für die öffentliche Hand von jährlich rund 64 Mio. Franken.

Die freie Schulwahl würde eine verlässliche Schulplanung weitgehend verunmöglichen. Die Gemeinden müssten zum einen mit vermehrten Weggängen ihrer Schülerinnen und Schüler in Privatschulen und andere Gemeinden oder Schulkreise rechnen. Zum andern müssten sie auch für Schülerinnen und Schüler aus anderen Gemeinden offenstehen. Schliesslich müssten sie auch bereit sein, jederzeit Rückkehrerinnen und Rückkehrer aus Privatschulen aufzunehmen. Dieses erhöhte «Schulverkehrs-Aufkommen» würde nicht nur die Klassen- und Pensenplanung für die Lehrpersonen erheblich erschweren, sondern den Schulen und Gemeinden erhöhte Umtriebe und mehr Bürokratie verursachen. So müssten auf kantonaler Ebene neue Verfahrensvorschriften erlassen werden – z. B. Fristen für An- und Abmeldung –, um die Planung der Schulführung in gewissen Grenzen gewährleisten zu können (vgl. die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 262/2008 betreffend Freie Schulwahl an der Volksschule).

Gemäss § 68 VSG benötigen die Privatschulen eine Bewilligung. Diese wird erteilt, wenn geeignete Schulräume vorliegen, die Lehrpersonen von ihrer Ausbildung her Gewähr bieten, dass die Schülerinnen und Schüler die Lernziele des Lehrplans erreichen können, und keine Gefahr besteht, dass sie pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen ausgesetzt sind, die den Zielen der Volksschule grundlegend zuwiderlaufen. Bei der Bewilligung handelt es sich um eine polizeirechtliche Verfügung. D. h., ihre Erteilung und Überprüfung wird nicht von einer weiter gehenden Qualitätskontrolle abhängig gemacht.

Die Initiative enthält keine Aussagen zum Umfang der Aufsicht über die Privatschulen. Diese Frage wird sich stellen, wenn Kanton und Gemeinden sich an den Kosten beteiligen. Staatsbeitragsempfänger sind verpflichtet, über die Erbringung der Leistungen und deren Qualität Rechenschaft abzulegen. D. h., dem Kanton erwüchse mit der finanziellen Unterstützung von privaten Schulen ein erheblicher zusätzlicher Überprüfungsaufwand, dem keine entsprechende Qualitätssteigerung des Schulsystems gegenüberstünde.

#### **4. Zusammenfassung und Antrag**

Es besteht kein Anlass, das historisch gewachsene und erfolgreiche öffentliche Schulsystem im Sinne der Initiative zu ändern. Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi