

Sitzung vom 14. April 1999

748. Anfrage (Kompetenzen des Erziehungsrates)

Kantonsrat Willy Spieler, Küsnacht, und Kantonsrätin Liselotte Illi, Bassersdorf, haben am 18. Januar 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Der Erziehungsrat hat am 20. Oktober 1998 beschlossen, dass auf Beginn des Schuljahres 1999/2000 ein obligatorischer Englischunterricht ab dem 7. Schuljahr der Volksschule eingeführt werde. Die Mehrkosten wurden für das laufende Jahr mit 1,05 Mio. Franken angedeutet. Sie sollen sich auf 4,9 Mio. Franken im Jahr 2000 steigern, und ab 2002 8,4 Mio. Franken betragen. Der Kantonsanteil beträgt ein Drittel, während zwei Drittel auf die Gemeinden entfallen. Für den Voranschlag 1999 hat der Bildungsdirektor einen ausserordentlichen Nachtrag von 1,5 Mio. Franken beantragt und dabei die Ansicht vertreten, es handle sich bei den Folgekosten des erziehungsrätlichen Beschlusses um gebundene Ausgaben, weil der Erziehungsrat die Lektionentafel in eigener Kompetenz bestimme.

Wir fragen den Regierungsrat:

1. Ist die Kompetenz des Erziehungsrates zur Festsetzung des Lehrplanes eine genügende rechtliche Grundlage gemäss §3 Finanzhaushaltsgesetz für die dafür benötigten Budgetkredite?
2. Hat der Beschluss des Erziehungsrates nicht Ausgaben zur Folge, die wegen ihrer Höhe dem fakultativen Finanzreferendum unterliegen und daher einer besonderen Vorlage an den Kantonsrat bedürfen?
3. Ist der Regierungsrat bereit, den Beschluss des Erziehungsrates vom 20. Oktober 1998 dem Kantonsrat in Form einer eigenen Vorlage zu unterbreiten?
4. Sollten die finanzrechtlichen Unterscheidungen zwischen neuen und gebundenen Ausgaben oder zwischen Verpflichtungskrediten und Voranschlagskrediten nicht klarer definiert werden? Gedenkt der Regierungsrat, die entsprechenden Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes zu überprüfen und allenfalls zu revidieren?

Das Präjudiz, dass der Erziehungsrat aus seiner Zuständigkeit für die Lektionentafel «gebundene» Ausgaben in beliebiger Höhe für den Kanton und die Gemeinden herleiten könnte, darf so nicht hingenommen werden. Die Anfrage will dem Regierungsrat die Möglichkeit geben, das gewählte Prozedere zur Einführung des Englischunterrichts an der Volksschule zu überdenken. Auch der analoge Beschluss für die Vorverlegung des Französischunterrichts war Gegenstand einer eigenen Vorlage des Regierungsrates, datiert vom 16. September 1987. Der gute Zweck des Englischunterrichts an der Volksschule rechtfertigt nicht das Mittel einer Missachtung der Kompetenzen von Parlament und Volk. Die Anfrage richtet sich denn auch nicht gegen den Englischunterricht an der Volksschule, sondern nimmt dieses Beispiel zum Anlass, auf den Klärungsbedarf hinsichtlich der finanzrechtlichen Kompetenzausscheidung zwischen Erziehungsrat, Regierungsrat, Kantonsrat und Volk hinzuweisen.

Auf Antrag der Bildungsdirektion
beschliesst der Regierungsrat

I. Die Anfrage Willy Spieler, Küsnacht, und Liselotte Illi, Bassersdorf, wird wie folgt beantwortet:

1. Der Erziehungsrat hat am 20. Oktober 1998 beschlossen, dass auf Beginn des Schuljahres 1999/2000 ab der 1. Klasse der Oberstufe der Volksschule Englischunterricht im Umfang von drei Lektionen pro Woche obligatorisch eingeführt werde. Gleichzeitig setzte der Erziehungsrat auf diesen Zeitpunkt hin eine entsprechende Änderung der Lektionentafel des Lehrplans fest. Damit wird die Lektionenzahl in Realien, Handarbeit und Hauswirtschaft zu Gunsten von Englisch reduziert. Die Bildungsdirektion wurde beauftragt, die für die Umsetzung des Englischobligatoriums erforderlichen Kredite für das Jahr 1999 zu beantragen bzw. ab 1999 diese Mittel in den Voranschlag aufzunehmen. Mehrausgaben für den Kanton entstehen bei der Einführung des Englischobligatoriums – abgesehen von den bewilligten Aufwendungen für die Ausbildung von 1,5 Mio. Franken – im Hinblick auf den Personalaufwand beim Unterricht.

Der Erziehungsrat stützte sich für seinen Beschluss auf §56 des Volksschulgesetzes in der Fassung vom 28. September 1997 (LS 412.11), wonach er die Unterrichtsziele und die Lektionentafel der Oberstufe bestimmt. Aus dieser Bestimmung lässt sich jedoch keine Ausgabenkompetenz des Erziehungsrats ableiten, weshalb sich gestützt darauf auch die Frage, ob die Mehrausgaben für den Unterricht als neue oder gebundene Ausgaben zu betrachten sind, nicht beantworten lässt.

2. Die gesamte Lektionenzahl für die Schülerinnen und Schüler der Oberstufe nimmt gemäss der am 20. Oktober 1998 verabschiedeten Lektionentafel um eine Lektion pro Woche im 7. und um zwei Lektionen pro Woche im 8. Schuljahr zu. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Handarbeit und Haushaltungskunde im Halbklassenunterricht erteilt werden, sodass insgesamt seitens der Lehrkräfte lediglich eine zusätzliche Jahreslektion im 8. Schuljahr anfällt. An Stelle der wegfallenden Lohnkosten des Staats bei den Handarbeits- und Haushaltungslektionen entstehen zusätzliche Ausgaben für den Englischunterricht.

Mit dem Erziehungsrat ist von Kosten von rund 2,8 Mio. Franken pro zusätzliche Jahreslektion in Kanton und Gemeinden auf der Oberstufe auszugehen. Da der Kanton rund ein Drittel der Besoldungen der Volksschullehrkräfte trägt, ergeben sich für den Kanton bei der Vergütung einer zusätzlichen Jahreslektion Mehrausgaben im Umfang von rund Fr. 900000.

3. Gemäss §1 des Lehrerbesoldungsgesetzes (LS 412.31) werden die Grundbesoldungen der Volksschullehrer durch Verordnung des Regierungsrates festgesetzt. Diese bedarf der Genehmigung des Kantonsrates. Der Regierungsrat bestimmt laut §3 dieses Gesetzes auch die Pflichtstundenzahl der Volksschullehrer und erlässt Bestimmungen über die allfällige Entschädigung von Mehrstunden. Diese Bestimmungen werden ausgeführt durch die Lehrerbesoldungsverordnung vom 5. März 1986 (LbVO, LS 412.311), deren Bestimmungen teilweise der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen. Dies gilt auch für die Regelung des Staatsbeitrags an Fachlehrerbesoldungen und Mehrstundenentschädigungen (§37 LbVO). Die Zuständigkeit für die Regelung der lohnbedingten Mehrausgaben, die dem Kanton durch die Einführung des obligatorischen Englischunterrichts erwachsen, liegt damit beim Regierungsrat, unter Vorbehalt der Verordnungsgenehmigung durch den Kantonsrat. Die Ausgaben, die sich aus dem Vollzug der LbVO ergeben, sind gebunden.

Die LbVO ist heute u.a. im Hinblick auf die Einführung des obligatorischen Englischunterrichts einer Teilrevision unterzogen worden. Der Kantonsrat wird sich mit dieser Änderung im Rahmen seiner Genehmigungskompetenz befassen müssen.

4. Grundsätzlich ist die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung klar. Im Hinblick auf die Einführung des Englischobligatoriums besteht für das Finanzhaushaltsgesetz, wie oben gezeigt, kein Revisionsbedarf.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi