

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zur Einzelinitiative von Alfons Jörger, Urdorf, betreffend  
Änderung der Kantonsverfassung und des Wahlgesetzes**  
(vom 6. Oktober 1993)

Der Kantonsrat hat in seiner Sitzung vom 13. April 1992 die Einzelinitiative Alfons Jörger, Urdorf, vom 11. November 1991 (KR-Nr. 238/1991) betreffend Änderung der Kantonsverfassung und des Wahlgesetzes dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Die Einzelinitiative hat folgenden Wortlaut:

**Antrag**

1. Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich

neu:

Art. 63. Die Schulpflege wählt die Lehrer der Volksschule aus der Zahl der Wahlfähigen. Die Lehrer der Volksschule unterliegen alle vier Jahre einer Bestätigungswahl durch die Gemeindeschulpflege. Die Bestätigungswahl der Volksschullehrer darf nicht mit den Erneuerungswahlen der Gemeindeschulpflege zusammenfallen und hat in der Regel mittig deren Amtszeit zu erfolgen. Das Wahlverfahren wird durch die Gesetzgebung bestimmt.

Der Staat besoldet die Lehrer der Volksschule unter Mitbeteiligung der Gemeinden im Sinne möglicher Ausgleichung der Gehälter innerhalb des Kantonsgebietes.

2. Wahlgesetz

neu:

§ 95. Die Gemeindeschulpflegen wählen die Volksschullehrer aus der Zahl der Wählbaren.

§ 96 unverändert.

§ 97, § 98, § 99 und § 100 werden aufgehoben.

3. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

**Begründung**

Das geltende Wahlgesetz wird der heutigen Situation nicht gerecht. Vor allem in grösseren Gemeinden sind die Lehrer nicht mehr so bekannt, wie das vor 50 oder mehr Jahren der Fall war.

Ein grosser Teil der Stimmberechtigten, auch unter den politisch interessierten, kommt mit der Schule kaum in Kontakt, sei es, weil sie (noch) keine Kinder haben oder diese schon längere Zeit nicht mehr die Schule besuchen. Selbst die Eltern von Schulkindern können nur den Lehrer ihrer eigenen Kinder oder allenfalls des betreffenden Schulhauses einigermaßen beurteilen. Von den Lehrern in den anderen Quartieren wissen sie in der Regel wenig.

Der Stimmbürger ist in solchen Fällen kaum in der Lage, für unsere Kinder die beste Wahl zu treffen. Es wird nicht eine Person in ein Amt zur Erledigung von Sachfragen gewählt,

sondern es werden Personen gewählt, unter deren Obhut unsere Kinder ausgebildet werden sollen.

Konkret heisst das, wenn schon eine Wahl vorgenommen werden muss, dann sind Verantwortliche zu bestimmen, die die nötige Nähe bzw. Kenntnis der zu wählenden Person haben.

Weiter wird durch diese Änderung der Schulpflege einerseits grössere Kompetenz erteilt, andererseits übernimmt sie auch grössere Verantwortung.

Die neue Aufgabe, die den Schulpflegern durch die neue Besoldungsverordnung auferlegt wurde, d. h. Qualifikation der Lehrkräfte, würde durch die Änderung der Volksschullehrerwahl aufgewertet und wäre eine Ergänzung zur neuen Besoldungsverordnung. Diese gibt den Schulpflegern bereits jetzt die Aufgabe, Lehrkräfte zu qualifizieren.

Es ist nicht einzusehen, weshalb für Volksschullehrer eine längere Amtsdauer gelten soll als für die übrigen Beamten. Die sechsjährige Amtsdauer hat den Nachteil, dass immer wieder Schulpflegern, die neu in ihr Amt gewählt wurden, Wahlverfahren für Lehrer durchführen müssen, die sie noch kaum kennen. Eine kürzere Amtsdauer kann auch dazu führen, dass Schulpflegern eher bereit sind, Lehrer zu wählen, da das ganze System flexibler wird und ein Wahlverhältnis auch in absehbarer Zeit wieder aufgehoben werden kann, falls sich die Verhältnisse ändern, wie z. B. bei einem Stellenabbau.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

## **1. Geschichtlicher Rückblick**

Das Schulgesetz von 1832 übertrug die Wahl der Lehrer den Gemeinden auf einen Dreivorschlag des Erziehungsrates. Petitionen aus dem Volk forderten in den vierziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Aufhebung dieser Einschränkung des Wahlrechts. Das Lehrerwahlgesetz vom 2. April 1850 ermöglichte es den Schulgemeinden, wählbare Lehrkräfte ohne Vorschlagsrecht des Erziehungsrates zu wählen; die Wahl erfolgte auf Lebzeiten. Diskutiert, aber wieder fallengelassen wurden Abberufungsmöglichkeiten. Die Kantonsverfassung von 1869 verlangte erstmals die Bestätigungswahl im Zyklus von sechs Jahren. Wurde das absolute Mehr nicht erreicht, war die Stelle neu zu besetzen. Die Abstimmung geschah durch die Wahlurne und war für die Stimmberechtigten obligatorisch. Voraussetzung für eine Wahl war der mindestens zweijährige Schuldienst und der Besitz des Wählbarkeitszeugnisses. Bereits 1869 wurden im Zusammenhang mit der Schaffung eines neuen Wahlgesetzes Begehren laut, wonach es in grösseren Schulgemeinden möglich sein sollte, erstmalige Wahlen einem Wahlgremium zu übertragen. 1889 wurde es den Gemeinden freigestellt, den Wahlakt mittels Wahlurne oder aber in geschlossener Versammlung und geheimer Abstimmung zu vollziehen. In Angleichung an die «Stillen Ersatzwahlen» von Behördemitgliedern wurde 1972 für Neuwahlen und für Bestätigungswahlen die Möglichkeit der «Stillen Wahl» eingeführt, wenn nicht die erforderliche Anzahl Stimmberechtigter das Begehren für die Durchführung eines Wahlganges verlangten. Damit liessen sich eine Reihe überflüssiger Wahlgänge vermeiden, und die Stimmberechtigten wurden entlastet, ohne dass das verfassungsrechtliche Prinzip der Volkswahl preisgegeben werden musste.

Weitergehende Vorstösse zur Übertragung des Wahlrechtes in Gemeinden mit besonderer Organisationsform auf die Gemeindeschulpflegern oder auf den Grossen Gemeinderat wurden vom Regierungsrat vorgängig zur Neufassung des Wahlgesetzes von 1972 abgelehnt, um nicht in Zeiten von Lehrermangel durch unterschiedliche Wahlverfahren einzelnen Gemeinden bevorzugte Bedingungen bei der Rekrutierung von Lehrkräften zu verschaffen.

## 2. Geltendes Wahlrecht

Zum Zeitpunkt der Einreichung der Initiative Jörger gelten folgende Wahlbestimmungen:

### 2.1 Neuwahlen

Die Lehrstelle wird ausgeschrieben. Haben sich neben den Kandidaten, welche die Schulpflege vorschlagen will, noch andere gemeldet, wählen die Stimmberechtigten der Gemeinde die Volksschullehrer aus der Zahl der Wählbaren. Liegen keine zusätzlichen Anmeldungen vor, veröffentlicht die Schulpflege ihren Vorschlag. Die Vorgeschlagenen gelten als gewählt, sofern nicht innert sieben Tagen mindestens 15 Stimmberechtigte beim Präsidenten der Schulpflege schriftlich das Begehren um Durchführung eines Wahlganges stellen (Stille Wahl).

### 2.2 Bestätigungswahlen

Die Schulpflege beschliesst vor Ablauf der sechsjährigen Amtsdauer, welche Volksschullehrer sie den Stimmberechtigten zur Bestätigung vorschlagen will. Die Vorschläge werden veröffentlicht und die Vorgeschlagenen gelten als bestätigt, sofern nicht innert 20 Tagen ein Zehntel (bei Gemeinden mit mehr als 2000 Stimmberechtigten 200) der Stimmberechtigten schriftlich das Begehren um Vornahme der Bestätigungswahl an der Urne stellt. Beschliesst die Schulpflege, den Stimmberechtigten die Nichtbestätigung von Lehrern zu beantragen, oder verlangt eine genügend grosse Zahl von Stimmberechtigten die Bestätigungswahl an der Urne, so ordnet die Schulpflege die Urnenwahl für alle Lehrer an. Für jeden Lehrer entscheiden die für ihn abgegebenen Ja- oder Neinstimmen. Durchgestrichene Namen gelten als Neinstimmen für die betreffende Lehrperson.

## 3. Beurteilung der Einzelinitiative

Die Einzelinitiative verlangt die Übertragung des Wahlrechts vom Volk auf die Schulpflegen. Die Volkswahl soll also durch die Behördenwahl ersetzt werden. Die Bestätigungswahlen sollen neu im Abstand von vier Jahren ebenfalls durch die Schulpflegen in der Mitte ihrer Amtszeit vorgenommen werden.

### 3.1 Stellungnahme der Beteiligten

Eine von der Erziehungsdirektion eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Vereinigung Zürcherischer Schulpräsidenten, des Zürcher Kantonalen Lehrervereins, der Schulsynode und der Erziehungsdirektion, hat sich mit der Initiative auseinandergesetzt und kommt zur folgenden Meinung:

Die Vertreter der Erziehungsdirektion und die Mehrheit der Schulpräsidenten können der Argumentation der Initiative sowohl im Hinblick auf die Behördenwahl als auch auf die Verkürzung der Zeitdauer zwischen den Bestätigungswahlen folgen. Am Beamtenstatus der Lehrerschaft soll festgehalten werden. Eine Gleichstellung mit den übrigen Beamten ist sinnvoll, die von den Behörden auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Innerhalb der Volksschule werden jetzt schon die Handarbeits- und Haushaltungslehrkräfte durch die Schulpflegen gewählt. Eine Umstellung zur Behördenwahl brächte daher die erwünschte Gleichstellung aller Lehrpersonen der Volksschule und würde die Stellung dieser Berufsgruppe aufwerten. Bereits heute werden die Lehrkräfte der Volksschule, bevor sie sich zur Wahl stellen, von den Schulpflegen ausgewählt und zuerst als Verweser angestellt. Die Behördenwahl wird im allgemeinen als sachlicher und weniger willkürlich erachtet als die Volkswahl, da gerade in grösseren Gemeinden nur noch die Schulpflege die nötige Nähe zu den Kandidaten hat. Die Initiative gibt den Schulpflegen grössere Kompetenz und Flexibilität. Sich anbahnende Schwierigkeiten im Lehrkörper können früher angegangen werden, und im Falle eines Antrags auf Nichtwiederwahl können unschöne öffentliche Auseinandersetzungen, wie sie im Vorfeld von Volkswahlen regelmässig vorkommen, eher verhindert werden. Die grössere Kompetenz, aber auch die gesteigerte Verantwortung wertet

die Schulpflege auf, und sie kann ihre Führungsaufgaben besser wahrnehmen. Der Vierjahresrhythmus bedeutet eine Anpassung an den politischen Rhythmus im Kanton. Wahlen in der Mitte der Behördenamtszeit gewährleisten, dass neugewählte Schulpfleger nicht ihnen noch unbekannte Lehrkräfte zu wählen oder zu bestätigen haben. Zudem könnte die kürzere Periode im Lehrkörper leistungsfördernd wirken.

Für die Lehrerorganisationen ist die Abkehr vom Sechsjahresrhythmus kein wichtiges Problem. Auch für sie hat die Behördenwahl positive Aspekte. Trotzdem stellen sich die Lehrerorganisationen diesbezüglich mindestens solange dagegen, als die Lehrerbeurteilung nach dem neuen Lehrerqualifikationssystem ebenfalls bei den Schulpflegern liegen soll und nicht eine Beurteilung und Laufbahnbegleitung durch ein Fachgremium gesichert ist. Wahl und Wiederwahl würden aufgewertet, wenn ihnen eine fundierte professionelle Beurteilung voranginge. Eine Änderung des Wahlverfahrens unter den jetzigen Umständen bedeute eine Machtverschiebung zugunsten der Behörden, aber keine Problemlösung. Wenn schon Behördenwahl, dann sollte der Behörde eine Fachinstanz zur Seite stehen.

### 3.2 Beurteilung und Antrag des Regierungsrates

Die Gedanken, die ursprünglich hinter der Volkswahl standen, nämlich dem Stimmbürger die Möglichkeit zu geben, die ihm damals noch bekannten Lehrer der Gemeinde zu wählen, lassen sich heute nicht mehr oder höchstens in einigen sehr kleinen Gemeinden realisieren. In der überwiegenden Zahl der Schulgemeinden kennt lediglich ein kleiner Teil der Stimmberechtigten die zur Wahl stehenden Lehrkräfte. Pro Klassenzug erhalten vielleicht 40-50 Eltern über ihr schulpflichtiges Kind Einblick in die Berufsarbeit einer Lehrperson. Die übrigen Stimmberechtigten, häufig sind es Tausende, haben keine Gelegenheit sich ein Bild über die Arbeit des Lehrers oder der Lehrerin in der Schule zu machen. Auch aus ausserschulischer Tätigkeit kennen sie die zur Wahl stehende Lehrkraft kaum, da einerseits die Gemeinden zu gross geworden sind, und andererseits Lehrerinnen und Lehrer seltener als früher in der Gemeinde zusätzliche Funktionen übernehmen. Schliesslich wohnt auch nur noch ein Teil der Lehrerschaft in ihrer Schulgemeinde.

Aufgrund dieser Veränderungen sind es allein die Schulbehörden, die sich ein Bild über den Charakter und die Berufstätigkeit des Lehrpersonals machen können. Dabei stützen sie sich auf Schulbesuche, die Visitationsberichte und Aussprachen mit den Mitgliedern der Bezirksschulpflegen sowie Rückmeldungen der Schüler und Schülerinnen sowie der Eltern. So erhalten die Schulpflegen ein gutes Bild über die einzelne Lehrkraft, das ihnen erlaubt, objektive Wahlen vorzunehmen. Die Schulpflegen haben bewiesen, dass sie bereit und in der Lage sind, Verantwortung zu übernehmen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass sie aus Laien zusammengesetzt sind. Auch Laien können das Engagement und den Erfolg der Lehrtätigkeit beurteilen, ohne selbst im methodisch-didaktischen Bereich ausgebildet zu sein.

Mit der Einführung der Behördenwahl würden die Volksrechte in einem kleinen Spezialbereich eingeschränkt. Dies ist aber zu verantworten, da die Schulpflegen als Wahlorgane ebenfalls von den Stimmbürgern gewählt werden. Zudem fliesst die Meinung der Eltern über eine Lehrperson zweifellos in die Wahlvorschläge der Schulpflege ein.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Einzelinitiative einen gangbaren Weg zu einem zeitgemässen Wahlgesetz aufzeigt.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Einzelinitiative definitiv zu unterstützen.

Zürich, den 6. Oktober 1993

Im Namen des Regierungsrates  
 Der Präsident: Der Staatsschreiber i. V.  
 Honegger Hirschi