

An den Grossen Gemeinderat  
(zuhanden der Volksabstimmung)

## Winterthur

Bericht und Antrag zur Volksinitiative "Ja zur Biblischen Geschichte an der Primarschule"

---

### **Antrag:**

Die Volksinitiative "Ja zur Biblischen Geschichte an der Primarschule" wird abgelehnt und mit Antrag auf Verwerfung der Gemeindeabstimmung unterbreitet.

### **Zusammenfassung:**

Die Volksinitiative "Ja zur Biblischen Geschichte an der Primarschule" verlangt, dass der Unterricht in Biblischer Geschichte (B-Unterricht) ab Beginn des Schuljahres 2005/06 und bis zur Ablösung durch ein kantonal vorgeschriebenes Ersatzangebot von der Stadt ganz auf eigene Kosten weitergeführt wird. Der Stadtrat lehnt dieses Begehren ab, weil der freiwillige Mehraufwand von jährlich rund einer Million Franken in der aktuellen Finanzlage der Stadt nicht vertretbar ist.

### **Bericht:**

#### **1. Vorgeschichte**

Am 18. März 2005 ist beim Stadtrat die Volksinitiative "Ja zur Biblischen Geschichte an der Primarschule" eingereicht worden. Das Volksbegehren hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit folgendem Wortlaut:

*"Die Unterzeichnenden fordern, dass an den Winterthurer Primarschulen wie bis anhin an der Unter- und Mittelstufe eine Lektion "Biblische Geschichte" ab Beginn des Schuljahres 2005/2006 angeboten wird, solange, bis der Kanton das Fach wieder in den Stundenplan aufnimmt oder in das Fach "Mensch und Umwelt" integriert. Die Kosten von jährlich ca. Fr. 1'000'000.-- übernimmt die Stadt.*

#### **Begründung:**

*Im Zuge der Sparmassnahmen San04 hat der Zürcher Bildungsrat beschlossen, dass die politischen Gemeinden für die Kosten des Biblisch-Geschichtsunterrichts an den Primarschulen aufkommen müssen. Den Gemeinden steht es frei, Biblische Geschichte als Freifach anzubieten. Für das laufende Schuljahr 2004/05 hat der Gemeinderat mit grossem Mehr den Kredit für diesen Unterricht bewilligt. Im nächsten Schuljahr 2005/06 soll diese Stunde aus Spargründen aus dem Stundenplan der Primarschüler/innen gestrichen werden."*

Der Unterschriftenbogen zu dieser Initiative war vom Stadtrat vor Beginn der Unterschriftensammlung gemäss den Vorschriften des neuen Gesetzes über die politischen Rechte (GPR / §§ 124 ff.) vorgeprüft und am 17. Februar 2005 in den Publikationsorganen der Stadt veröffentlicht worden.

Nach den neuen Gesetzesbestimmungen (§ 128 GPR in Verbindung mit § 96 Ziff. 4 Gemeindegesetz / GG) – und anders als nach bisherigem Recht – war es weiter auch Sache des Stadtrats, das Zustandekommen der definitiv eingereichten Initiative zu verifizieren und verbindlich festzustellen. Ein Volksbegehren muss dazu gemäss § 14 der Gemeindeordnung (GO) in Verbindung mit § 127 GPR von mindestens 1'000 Stimmberechtigten der Stadt Winterthur unterzeichnet sein. Die vorliegende Initiative wurde mit rund 2'270 Unterschriften eingereicht. Wie die Überprüfung durch das Stimmregister ergeben hat, trägt sie mindestens 1'137 gültige Unterschriften. Mit Beschluss vom 23. März 2005 hat der Stadtrat ihr Zustandekommen darum – bereits fünf Tage nach der Einreichung – formell festgestellt. Nach § 128 Abs. 2 GPR hätte er dafür drei Monate Zeit gehabt.

## **2. Prüfung durch den Stadtrat und weiteres Verfahren**

Nach § 128 Abs. 3 und 4 GPR hat der Stadtrat innert sechs Monaten nach Einreichung über die materielle Rechtmässigkeit einer zustande gekommenen Initiative zu befinden und – falls er das Begehren nicht für vollständig ungültig erachtet – innert eineinhalb Jahren ab Einreichung über den Inhalt der Initiative Bericht und Antrag zuhanden des Grossen Gemeinderates zu erstatten.

Im vorliegenden Fall führt die rechtliche Überprüfung zum Ergebnis, dass der Initiativinhalt weder gegen übergeordnetes Recht verstösst, noch offensichtlich undurchführbar ist (vgl. § 121 GPR). Die Einheit der Form (ausformulierter Entwurf) ist ebenfalls gewahrt (vgl. § 127 Abs. 1 GPR). Der Stadtrat beurteilt die vorliegende Volksinitiative darum als grundsätzlich gültig und rechtmässig.

Aus den nachstehend ausgeführten Gründen lehnt er die Forderung des Volksbegehrens aber von der Sache her ab und beantragt dem Grossen Gemeinderat, ebenfalls in diesem Sinne zu entscheiden.

Unabhängig davon, wie sich das Stadtparlament zur Initiative stellt, wird der endgültige Entscheid über das Volksbegehren bei den Stimmberechtigten liegen. Da der geforderte Beschluss wiederkehrende Kosten von jährlich deutlich mehr als 500'000 Franken zur Folge hätte, unterliegt die Volksinitiative "Ja zur Biblischen Geschichte an der Primarschule" von vornherein unzweifelhaft dem obligatorischen Referendum (§ 8 Abs. 1 Ziff. 3 GO in Verbindung mit § 132 GPR).

Angesichts dieser Tatsache und des Umstands, dass die Initiative eine Regelung bereits auf den Beginn des Schuljahres 2005/06 verlangt, hat sich der Stadtrat bemüht, seinen Bericht und Antrag innert weniger als zwei Wochen nach Einreichung des Volksbegehrens vorzulegen. Die Volksabstimmung über die Initiative kann aber auch so nur dann noch rechtzeitig vor den Sommerferien durchgeführt werden, wenn das Stadtparlament spätestens am 18. April 2005 über die Initiative entscheidet. Andernfalls wird der endgültige Volksentscheid bis zum Schuljahresbeginn nicht mehr zu erwirken sein.

### **3. Biblische Geschichte an der Primarschule**

Bis Ende des Schuljahrs 2003/04 (Juli 2004) gehörte das Fach Biblische Geschichte gemäss kantonalen Vorgaben mit je einer Wochenlektion pro Klasse zum vorgeschriebenen Lehrplanangebot der Unter- und der Mittelstufe der Primarschule und wurde vom Kanton mit einem Staatsanteil gemäss § 22 der Lehrpersonalverordnung mitfinanziert.

Mit der Massnahme San 04.214 des regierungsrätlichen Sanierungsprogramms 04 wurde die Angebotspflicht für den Unterricht in Biblischer Geschichte an der Primarschule jedoch aufgehoben. Der Bildungsrat hat am 24. Juli 2003 entschieden, dass Biblische Geschichte auf das Schuljahr 2004/05 ein Freifach wird. Die Schulgemeinden können das Fach seither unter Übernahme der vollen Kosten anbieten oder darauf verzichten.

Im Januar und im Mai 2004 äusserte der Bildungsrat die Absicht, ausgewählte Ziele und Inhalte des Lehrplans für Biblische Geschichte, die dem "konfessionellen Neutralitätsgebot der Volksschule" nicht widersprechen, in die Lehrpläne obligatorischer Fächer zu übertragen. Er beabsichtigte, diese Lehrplanänderung auf das Schuljahr 2005/06 vornehmen zu können.

Am 7. Juni 2004 bewilligte der Grosse Gemeinderat Winterthur einen Kredit von 1'256'000 Franken zur Finanzierung des Freifachs B während des Schuljahrs 2004/05 (Weisung 2004/034).

Am 14. September 2004 reichte ein Initiativkomitee auf kantonalen Ebene eine Initiative zum Erhalt der Biblischen Geschichte in der Primarschule ein.

Am 29. November 2004 musste der Bildungsrat die Integration der konfessionell neutralen Inhalte der Biblischen Geschichte in den obligatorischen Lehrplan verschieben, weil noch keine geeigneten Lehrmittel bereit stehen. Dies bedeutet, dass die Gemeinden Biblische Geschichte weiterhin als Freifach anbieten können.

Die Zentralschulpflege Winterthur beschloss darauf am 18. Januar 2005 aus finanzpolitischen Erwägungen, dem Grossen Gemeinderat keinen Kreditantrag zur weiteren Finanzierung des Freifachs B zu unterbreiten. Ab Schuljahr 2005/06 bis zur Integration in den obligatorischen Lehrplan stehen damit keine finanziellen Mittel bereit, um das Freifach B in der Primarschule anzubieten.

### **4. Volksinitiative "Ja zur Biblischen Geschichte an der Primarschule"**

Das am 18. März 2005 eingereichte Volksbegehren will diese Lücke schliessen. Es verlangt, dass "an den Winterthurer Primarschulen wie bis anhin an der Unter- und Mittelstufe eine Lektion 'Biblische Geschichte' ab Beginn des Schuljahres 2005/2006 angeboten wird, solange, bis der Kanton das Fach wieder in den Stundenplan aufnimmt oder in das Fach 'Mensch und Umwelt' integriert." Die Kosten von jährlich ca. 1'000'000 Franken sollen durch die Stadt übernommen werden.

### **5. Die finanzielle Situation der Stadt Winterthur erlaubt keine Übernahme einer kantonalen Aufgabe**

Die finanzielle Situation der Stadt Winterthur hat sich seit der letzten Debatte des Grossen Gemeinderats zur Biblischen Geschichte im Juni 2004 nochmals dramatisch verschärft. Ein ausgeglichenes Budget 2005 konnte nur mit ausserordentlichen Massnahmen erreicht werden: Keine andere Gemeinde des Kantons Zürich musste den Steuerfuss über das Maxi-

mum anheben und gleichzeitig Lohnkürzungen beim Personal vornehmen. Der Stadtrat muss mit dem Haushaltssanierungsprogramm 2007 die Laufende Rechnung ab 2007 massiv entlasten.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Zentralschulpflege entschieden, dem Grossen Gemeinderat keinen Kreditantrag für das Freifach B zu unterbreiten. In verschiedenen Sparrunden der letzten Jahre wurden insbesondere die freiwilligen schulischen Angebote genau geprüft und wo möglich reduziert. Es wäre deshalb nicht möglich, die durch das Freifach B entstehenden Zusatzkosten von rund einer Million Franken durch die Reduktion anderer schulischer Angebote zu kompensieren. Eine Abwälzung auf andere Departemente oder eine Erhöhung des Defizits kommen für die Zentralschulpflege nicht in Frage. Der Stadtrat unterstützt diese Haltung.

Der Stadtrat und die Zentralschulpflege sind grundsätzlich der Ansicht, die Verantwortung für ein adäquates Angebot an ethischen, kulturellen oder religiösen Inhalten im Volksschulunterricht liege beim Kanton, welcher den Lehrplan und die Lektionentafel für die Unterrichtsfächer festlegt. Der Grosse Gemeinderat befürwortete die Finanzierung des B-Unterrichts für das laufende Schuljahr 2004/05 in der Annahme, dass auf kantonaler Ebene per Schuljahr 2005/06 ein Ersatzangebot bereitgestellt wird. Der Bildungsrat konnte aber sein Versprechen während dieser Zeit nicht einlösen. Es kann nun nicht sein, dass die Stadt Winterthur – unter Umständen über Jahre - diese kantonale Aufgabe weiterhin auf eigene Kosten erfüllt.

## **6. Ein Verzicht auf das Freifach B ist für befristete Zeit vertretbar**

Im Hinblick auf die geplante Integration konfessionell neutraler Inhalte des Biblische Geschichte-Unterrichts in den obligatorischen Lehrplan erachten es der Stadtrat und die Zentralschulpflege als vertretbar, dass während einer befristeten Zeit auf den B-Unterricht verzichtet wird. Nach Auskunft der Bildungsdirektion betrifft dies voraussichtlich nur ein Schuljahr. Per Schuljahr 2006/07 sollten gemäss der Planung des Bildungsrats die notwendige kleine Lehrplanänderung in Kraft sein und die Lehrmittel bereit stehen.

Ein Bibelunterricht im engeren Sinn mit Bekenntnis- und Unterweisungscharakter ist an der Volksschule im Kanton Zürich seit jeher ausgeschlossen. Trotzdem bestand bei der Biblischen Geschichte aus Rücksicht auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit eine Abmelde-möglichkeit. Dadurch erhielt der B-Unterricht einen eher unverbindlichen Charakter.

Mit der geplanten Integration in den obligatorischen Lehrplan entfällt diese Problematik. Gleichzeitig muss das Gebot der konfessionellen Neutralität in besonderem Mass beachtet werden. Ein Themenfeld dieser integrierten Religionskunde ist beispielsweise das Erleben von religiösen Festen und Feiertagen. Die Vermittlung von Orientierungswissen über christliche Feiertage und ihre Bedeutung sowie über die Feiertage anderer grosser Religionen ist auch auf der Unterstufe möglich und mit dem konfessionellen Neutralitätsgebot vereinbar. Unter dem Gebot der konfessionellen Neutralität kann den Schülerinnen und Schülern der Zugang zu unserer Geschichte und Kultur auch anhand von Überlieferungen, ausgewählten biblischen Geschichten und weiteren religiösen Geschichten aus verschiedenen Kulturen eröffnet werden.

Die Primarschule wird also den Schülerinnen und Schülern weiterhin auch ethische und kulturelle Werte und Gebote vermitteln. Dafür ist der Unterrichtsbereich "Mensch und Umwelt" geeignet, es ist aber auch denkbar, dass in Fächern wie Musik, Zeichnen oder Deutsch auf Ereignisse aus der Bibel, auf religiöse Musik und Bilder und deren Hintergründe eingegangen wird. Weil durch den Wegfall des B-Unterrichts eine Wochenlektion weniger unterrichtet

wird und andere Fächer nicht überladen werden dürfen, wird allerdings nur ein Teil des bisherigen Stoffs übernommen werden können.

Der Lehrplan muss dazu leicht überarbeitet werden. Es werden neue Lehrmittel entwickelt, welche dem obligatorischen "Unterricht über Religion" gerecht werden. Auf diese Weise erhalten die Inhalte des B-Unterrichts einen eher höheren Stellenwert, obwohl sie nicht mehr in einem eigenen Unterrichtsfach angeboten werden.

Die Zentralschulpflege führt überdies schulorganisatorische Gründe und Probleme bei der Stundenplanung an, welche eine Wiedereinführung des B-Unterrichts auf das kommende Schuljahr erschweren. Die Stundenpläne für das kommende Schuljahr werden jeweils im März erstellt. Das Resultat der angestrebten Abstimmung vom 5. Juni 2005 ist dabei schwierig zu berücksichtigen. Bei einer Annahme der Initiative müssten sehr kurzfristig B-Stunden in Randzeiten angehängt und Katechetinnen bzw. Katecheten oder Primarlehrer/innen für den B-Unterricht gefunden werden. Nach dem Grundsatzbeschluss der Zentralschulpflege mussten ihnen die Pensen bereits im Januar 2005 gekündigt werden.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Schule und Sport übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder