

Antrag der Direktion der Volkswirtschaft
an den Regierungsrat vom 25. November 1976

Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Volksinitiative zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen (Änderung des Gesetzes betreffend den Vollzug
des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 3. Dezember
1967) vom 3. September 1975

Der Kantonsrat hat am 13. Oktober 1975 folgende am
3. September 1975 eingereichte Volksinitiative zur Erhal-
tung der regionalen Berufsschulen dem Regierungsrat zum
Bericht und Antrag überwiesen:

**Volks-Initiative
zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen**

Die unterzeichneten, im Kanton Zürich stimmberechtigten
Schweizerinnen und Schweizer stellen in Anwendung von
Art. 29 der Verfassung des Kantons Zürich und des Gesetzes
betreffend das Vorschlagsrecht des Volkes das Begehren auf

**Änderung des Gesetzes
betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes über die
Berufsbildung vom 3. Dezember 1967**

I.

Das Gesetz betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes
über die Berufsbildung vom 3. Dezember 1967 wird wie folgt
geändert:

INFO-PARTNER



014459

§ 9, Abs. 1 wie bisher;

§ 9, Abs. 2 neu:

Berufsschulen sind zu anerkennen, wenn Gewähr für eine fachgemässe Ausbildung besteht.

§ 9, Abs. 2, wird Abs. 3.

§ 10, neu:

Für den Besuch der Berufsschule ist der Lehrort massgebend. Die Direktion der Volkswirtschaft setzt die Einzugsgebiete nach Berufen unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse und unter Vorbehalt von § 13 fest. Wo besondere Verhältnisse es rechtfertigen, kann sie den Besuch einer anderen als der zuständigen Berufsschule bewilligen.

§ 13, neu:

Der Kantonsrat kann Berufsschulen aufheben, wenn die Voraussetzungen für deren Anerkennung gemäss § 9, Abs. 2 wegfallen.

II.

Diese Gesetzesänderung tritt am Tage nach der amtlichen Veröffentlichung des Kantonsratsbeschlusses über die Erhaltung in Kraft.

Begründung:

Im Kanton Zürich gibt es kleinere, mittlere und ganz grosse Berufsschulen, die seit eh und je ihren Bildungsauftrag erfüllen. Die kleineren und mittleren Schulen scheinen dem Amt für Berufsbildung ein Dorn im Auge zu sein; es möchte Schwerpunktschulen bilden, in denen die Massen aus- und eingehen.

Die bisherige Gesetzgebung lässt es leider zu, dass ein einzelner Regierungsrat mit einem Federstrich Berufsschulen aufheben kann. Das ist etlichen gewerblichen und kaufmännischen Schulen schon widerfahren.

Die Initianten sind der Ansicht, auch kleinere und mittlere Berufsschulen hätten eine Daseinsberechtigung, solange sie Gewähr für eine fachgerechte Ausbildung bieten. Die Kompetenz, Berufsschulen aufzuheben, muss daher in die Hände des Kantonsrates gelegt werden. Dort können sich die Regionalvertreter notfalls für ihre Schulen wehren.

Gute Gründe sprechen für die Beibehaltung kleinerer und mittlerer Berufsschulen:

1. Hier ist der Lehrling noch Mensch, wird individuell betreut und gefördert. Lehrer und Schüler kennen einander.
2. Überblickbare Schulen schaffen eine grössere Lernfreudigkeit bei den Schülern. Gottfried Hottiger sagte dazu am 13. Januar 1975 im Kantonsrat: «Als Experte an den kaufmännischen Lehrabschlussprüfungen im Zürcher Oberland konnte ich feststellen, dass Lehrlinge von kleineren Schulen (und entsprechender Klassenbestände) weit mehr profitieren und in der Regel über ein profunderes Wissen und Können verfügen, als dies vielfach bei den Schülern aus den grossen Schulzentren der Fall ist.»

3. Kleinere und mittelgrosse Schulen sind anpassungsfähig und flexibel, wie der Klein- und Mittelbetrieb. Diese Vorteile kommen den Lehrlingen zugut.
4. Berufsschulen, verteilt auf die einzelnen Regionen, bieten Weiterbildungsmöglichkeiten für Erwachsene in nächster Nähe an, sozusagen vor der Haustüre.
5. Der Lehrling hat kurze und direkte Schulwege. Es geht keine wertvolle Zeit verloren. Ein wesentlicher Anreiz zum Besuche von Freifächern.

Die von der Volkswirtschaftsdirektion angestrebte Bildung von Mammutschulen muss verhindert werden, damit der Lehrling als Mensch im Mittelpunkt bleibt.

Initiativkomitee:

Die Unterzeichner dieser Volksinitiative ermächtigen das Initiativkomitee, bestehend aus: Dr. Hans Bachmann, Schulpräsident, Zanikenstrasse, Stäfa; Ernst Berger, alt Kantonsrat, Juststrasse 67, Meilen; Arnold Egli, Bezirksschulpfleger, Im Gsteig 8, Uerikon; Andreas Ganz, Gemeinderat, Baumgartenweg 6, Wädenswil; Hanni Gaugel, Geschäftsführerin des Bundes Schweizerischer Frauenorganisationen, Kreuzstrasse 34, Stäfa; Ruedi Gehret, Präsident des Kaufm. Vereins Zürichsee rechtes Ufer, Seestrasse 140, Uetikon; Edwin A. Grimm, Direktor, Rigistrasse 10, Erlenbach; Albert Lindenmann, Präsident der Aufsichtskommission der Kaufm. Berufsschule Stäfa, Bergstrasse 93, Männedorf; Otto Meier, Gemeindepräsident, Tollhammerstrasse 11, Pfäffikon ZH; Hans Neuhaus, Hauptlehrer KV, Humrigenstrasse 33, Feldmeilen; Karl Rahn, ehem. Schulpräsident, Im Gsteig 36, Uerikon; Heinrich Rüegg-van Elden, Direktor, Vizepräsident der Aufsichtskommission der Kaufm. Berufsschule Wetzikon, Im Grünenhof 9, Gossau ZH; Dr. Erich Schmid, Mitglied des Vorstandes kantonalzürcherischer Angestellten- und Beamtenverbände, Rütistrasse 1, Gockhausen; Hermann Weber, Schulpräsident, hint. Pfannenstil, Meilen; André Widmer, Gemeinderat, Hochrüti, Wetzikon; Eugen Wüthrich, Präsident des Kaufm. Vereins Wetzikon, Am Lendenbach 1, Wetzikon, zum Rückzug der Initiative zugunsten eines allfälligen Gegenvorschlages des Kantonsrates.

Beginn der Unterschriftensammlung: 5. Juni 1975.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

I. Die rechtliche Situation

1. Die einschlägigen Vorschriften des Initiativgesetzes

Gemäss § 1 des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 1. Juni 1969 (kurz Initiativgesetz) umfasst das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten die Befugnis, u.a. den Erlass, die Aenderung oder Aufhebung eines Gesetzes zu verlangen. Initiativbegehren sind in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes zu stellen (§ 2 Initiativgesetz). Sämtlichen Initiativen ist eine kurze Begründung beizufügen (§ 3 Initiativgesetz). Eine Gesetzesinitiative ist gemäss § 4 des Initiativgesetzes ungültig, wenn sie diese Anforderungen nicht erfüllt, dem Bundesrecht oder der Staatsverfassung widerspricht oder Begehren verschiedener Art ohne inneren Zusammenhang aufweist. Ueber die Gültigkeit von Initiativen entscheidet der Kantonsrat. Für die Ungültigerklärung einer Initiative bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. Ungültig erklärte Initiativen werden dem Volk nicht zur Abstimmung unterbreitet.

2. Die Ungültigkeit der Volksinitiative zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen

- a) Nach geltendem Recht wird der berufliche Unterricht durch die von der Direktion der Volkswirtschaft anerkannten Berufsschulen vermittelt (§ 9 Abs. 1 des Gesetzes betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 3. Dezember

1967, kurz Vollzugsgesetz). Berufsschulen werden anerkannt, wenn für sie ein Bedürfnis nachgewiesen wird und Gewähr für eine fachgemässe Ausbildung besteht (§ 2 Abs. 1 der Verordnung über die Ausrichtung von Beiträgen an die Berufsschulen und die Berufsbildungskurse sowie an die Lehrabschluss- und Zwischenprüfungen vom 10. März 1969, kurz Beitragsverordnung). Für den Besuch der Berufsschule ist der Lehrort massgebend. Die Direktion der Volkswirtschaft setzt die Einzugsgebiete der Berufsschulen nach Berufen unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse fest (§ 10 Vollzugsgesetz). Die Direktion der Volkswirtschaft kann Berufsklassen und Schulen mit ungenügendem Schülerbestand aufheben (§ 13 Vollzugsgesetz).

- b) Mit der Initiative zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen, die als ausgearbeiteter Entwurf gestellt ist, wird die Aenderung von drei Bestimmungen des Vollzugsgesetzes verlangt:

Einmal soll § 9 durch einen neuen Absatz 2 erweitert werden, nach welchem Berufsschulen anzuerkennen sind, wenn Gewähr für eine fachgemässe Ausbildung besteht.

Weiter soll § 10 in der Weise ergänzt werden, dass die Direktion der Volkswirtschaft die Einzugsgebiete unter Vorbehalt von § 13 festsetzt.

Sodann soll § 13 neu gefasst werden mit dem Inhalt, dass der Kantonsrat Berufsschulen aufheben kann, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung gemäss dem neuen Absatz 2 von § 9 wegfallen.

Im wesentlichen soll somit die Zuständigkeit für die Aufhebung von Berufsschulen von der Verwaltung auf den Kantonsrat übertragen werden.

- c) Zunächst ist die Frage zu prüfen, ob dem Kantonsrat diese in einem neuen § 13 vorgesehene Kompetenz auf dem Gesetzesweg eingeräumt werden kann, oder ob dies unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung verfassungswidrig wäre.
- d) Die zürcherische Kantonsverfassung vom 18. April 1869 beruht in ihrem organisatorischen Aufbau der Behörden auf dem Grundsatz der Gewaltentrennung. Die Kompetenzen des Kantonsrates sind in Art. 31 der Staatsverfassung umschrieben: Im Vordergrund steht die Beratung und Beschlussfassung über alle Gegenstände, welche der Volksabstimmung unterstellt sind (Ziffer 1), also vor allem die ~~Beratung der~~ Gesetzes- und Verfassungsvorlagen. Daneben sind dem Kantonsrat im Bereich der Verwaltung eine Reihe von wesentlichen Kompetenzen übertragen, insbesondere das Budgetrecht (Ziffer 6) und die Prüfung der Staatsrechnung (Ziffer 7), die eigene Ausgabenkompetenz (Ziffer 5) sowie die Ueberwachung der gesamten Landesverwaltung (Ziffer 4). Grundsätzlich sind die Kompetenzen, die dem Kantonsrat im Bereich der Verwaltung übertragen sind, in der Verfassung ausdrücklich umschrieben, oder sie müssen auf der Grundlage einer Verfassungsbestimmung eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erlangt haben. Alle nicht durch die Verfassung dem Kantonsrat zugewiesenen ^{Verwaltungs-}kompetenzen sind demgegenüber gemäss Art. 37 der Kantonsverfassung Sache des Regierungsrates als vollziehender und verwaltender Behörde. Wenn dem Kantonsrat eine an sich dem Regierungsrat zukommende Kompetenz aus dem Bereich der Staatsverwaltung übertragen werden sollte, so müsste dafür vorerst die verfassungsmässige Grundlage durch eine entsprechende Ergänzung von Art. 31

der Staatsverfassung geschaffen werden (vgl. Gutachten von Staatsschreiber Dr. R. Isler betreffend die Genehmigung von Wasserrechtskonzessionen durch den Kantonsrat vom 1. Februar 1967, S. 1).

- e) Die im Vollzugsgesetz im Zusammenhang mit der Schulkreiseinteilung und dem Schülerbestand geregelte Aufhebung einer Berufsschule ist zweifellos ein Verwaltungsakt, mithin grundsätzlich Sache der Verwaltung. Die Kantonsverfassung sagt demgegenüber nirgends, dass dieser Verwaltungsakt dem Kantonsrat zustehe, und es kann dies auch nicht aus einer allgemeiner gehaltenen Verfassungsnorm abgeleitet werden. Wenn aber dem Kantonsrat die verfassungsmässige Zuständigkeit fehlt, so kann ihm das Gesetz nicht eine solche Befugnis übertragen (vgl. Dr. R. Isler, a.a.O., S. 3). Eine Gesetzesnorm, wonach der Kantonsrat für die Aufhebung von Berufsschulen zuständig ist, ist daher verfassungswidrig und damit ungültig.

Diese Auffassung ist vom Regierungsrat und vom Kantonsrat schon im analogen Fall der Genehmigung von Wasserrechtskonzessionen durch den Kantonsrat vertreten worden (vgl. Dr. Isler, a.a.O.; Gutachten von Prof. Dr. Nef über die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, S. 55, Ziffer 19). Der Grundsatz der Gewaltentrennung ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative in gleicher Weise zu beachten.

- f) Nachdem gemäss den vorstehenden Erwägungen § 13 des Initiativbegehrens der Staatsverfassung widerspricht,

fragt sich, ob damit die ganze Gesetzesinitiative als ungültig zu betrachten ist, obwohl der darin enthaltene § 9 Abs. 2, wonach Berufsschulen anzuerkennen sind, wenn Gewähr für eine fachgemässe Ausbildung besteht, an sich nicht verfassungswidrig wäre.

Diese Frage ist aus zwei Gründen zu bejahen: Zunächst steht keineswegs fest, ob die Initiative lanciert und zustande gekommen wäre, wenn sie nur dieses selbstverständliche Begehren - Anerkennung einer Berufsschule, wenn Gewähr für eine fachgemässe Ausbildung besteht - enthalten hätte. Das wesentliche Anliegen der Initiative ist ja die Uebertragung der Kompetenz zur Aufhebung von Berufsschulen auf den Kantonsrat. Sodann - und das ist entscheidend - enthält die der Initiative beigegebene Begründung keine Ausführungen darüber, warum dieser Satz, auch losgelöst von der Zuseheidung der Kompetenz an den Kantonsrat, in das Gesetz aufgenommen werden sollte. Es fehlt somit hiefür die durch § 3 des Initiativgesetzes geforderte Begründung, weshalb gemäss § 4 Ziffer 3 des Gesetzes auch diese Norm als ungültig erscheint.

II. Der politische Hintergrund der Initiative zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen und die vom Regierungsrat vorgesehene Neuordnung der Kompetenzen zur Aufhebung von Berufsschulen.

Wie sich aus der doch wohl polemischen Begründung der Volksinitiative zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen ergibt, ist deren Zustandekommen vor dem Hintergrund der 1972 vom

Regierungsrat angeordneten und inzwischen von der Direktion der Volkswirtschaft durchgeführten Reorganisation der Einzugsgebiete zunächst der gewerblich-industriellen Berufsschulen zu sehen. Mit dieser Massnahme wurden kleinere Berufsschulen gemäss den Empfehlungen des BIGA aufgehoben und berufsfeldbezogene regionale Schwerpunktschulen geschaffen, was heute von den für die Berufsbildung verantwortlichen Kreisen im allgemeinen als echte Verbesserung des Berufsschulwesens anerkannt wird. Unmittelbarer Anlass für die vorliegende Initiative war die von der Direktion der Volkswirtschaft im Zuge der Reorganisation der kaufmännischen Berufsschulen im Zürcher Oberland geplante Zusammenlegung der kaufmännischen Berufsschulen von Uster und Wetzikon bzw. die dadurch erforderliche Aufhebung der kaufmännischen Berufsschule Wetzikon. Dieses Vorhaben wird nun, wie sich inzwischen ergeben hat, aus verschiedenen Gründen frühestens im Jahre 1986 wieder aktuell. Bis zu jenem Zeitpunkt wird jedoch, gemäss den Absichten des Regierungsrates, ohnehin nicht mehr die Direktion der Volkswirtschaft, sondern ein neu zu schaffender Berufsbildungsrat oder - auf dessen Antrag - der Regierungsrat über die Aufhebung von Berufsschulen entscheiden. Die rechtlichen Grundlagen hierfür, sowie für die Reformen gemäss dem Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat zu den Motionen Nr. 1427 und Nr. 1282 vom 30. Dezember 1975 sollen anlässlich der Abänderung des Vollzugsgesetzes unmittelbar im Anschluss an die Revision des eidgenössischen Berufsbildungsgesetzes geschaffen werden.

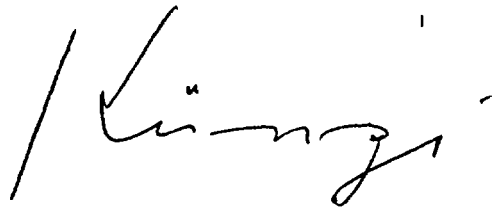
III. Zusammenfassung

Die Volksinitiative zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen widerspricht hinsichtlich der verlangten Neufassung

von § 13 des Vollzugsgesetzes der Staatsverfassung und enthält in bezug auf die Ergänzung von § 9 des Vollzugsgesetzes - losgelöst von der Kompetenzzuscheidung an den Kantonsrat - keine Begründung, sodass sie gemäss § 4 Ziffern 2 und 3 des Initiativgesetzes ungültig ist. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Kompetenz zur Aufhebung von Berufsschulen anlässlich der bevorstehenden Revision des Vollzugsgesetzes ohnehin auf einen neu zu schaffenden Berufsbildungsrat oder auf den Regierungsrat übertragen wird.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Volksinitiative zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen vom 3. September 1975 gestützt auf diesen Bericht als ungültig zu erklären.

DIREKTION DER VOLKSWIRTSCHAFT

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Küng', written over a diagonal line.

Ma/st